

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.1.33>

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ: ПОДВІЙНЕ ГРОМАДЯНСТВО В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ВІЙНИ

Ісаєвич О.М.,

аспірант кафедри міжнародного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»,
e-mail: oleksandr.isaievych@uzhnu.edu.ua

Ісаєвич О.М. Реформування інституту громадянства України: подвійне громадянство в контексті євроінтеграції та війни.

Визначається, що адаптація українського законодавства про громадянство до стандартів Європейського Союзу є необхідним етапом для забезпечення ефективної інтеграції України в європейський правовий простір. У статті аналізуються основні правові виклики, пов'язані з переходом від традиційної моделі єдиного громадянства до потенційного запровадження інституту подвійного громадянства. Окрема увага приділяється трансформації конституційної доктрини України в умовах повномасштабної війни, що почалася у 2022 році, та зростаючому політичному тиску з боку української діаспори й міжнародних партнерів.

На основі компаративного аналізу підходів держав-членів ЄС (зокрема Німеччини, Канади та інших країн) автор обґрунтовує можливість поступового реформування законодавства України із дотриманням безпекових критеріїв та захисту державного суверенітету. Визначено ключові напрями змін, зокрема: конституційне тлумачення або перегляд статті 4 Конституції України, законодавче врегулювання обмежень щодо осіб з подвійним громадянством, створення спеціалізованих інституцій для координації процесів гармонізації.

Здійснено правовий аналіз проекту закону № 11469, положення якого викликали критику з боку правозахисних організацій через загрозу безгромадянства. Порушено питання про дотримання стандартів Європейського суду з прав людини у сфері надання та позбавлення громадянства. У статті розглядаються як нормативні, так і практичні аспекти інституційної модернізації: створення органів прискореної перевірки, впровадження механізмів апеляцій, та врахування досвіду країн ЄС щодо захисту прав переміщених осіб і волонтерів.

Наголошується, що подвійне громадянство може слугувати інструментом мобілізації українців за кордоном, зменшення відтоку кваліфікованих кадрів та посилення демократичної участі. Водночас автор вказує на необхідність впровадження чітких обмежень, пов'язаних із національною безпекою, та формування публічної згоди щодо легітимності нової моделі. Реформа громадянства розглядається як частина ширшого процесу конституційного оновлення України, що має забезпечити баланс між правами людини, суверенітетом та європейською інтеграцією.

Ключові слова: громадянство України, подвійне громадянство, європейська інтеграція, конституційна реформа, правова гармонізація, права людини, національна безпека.

Isaievich O.M. Reforming Ukraine's citizenship institution: dual citizenship in the context of European integration and war.

It is determined that the adaptation of Ukrainian citizenship legislation to European Union standards is a necessary step to ensure Ukraine's effective integration into the European legal space. The article analyzes the main legal challenges associated with the transition from the traditional model of single citizenship to the potential introduction of dual citizenship. Particular attention is paid to the transformation of Ukraine's constitutional doctrine in the context of the full-scale war that began in 2022 and growing political pressure from the Ukrainian diaspora and international partners.

Based on a comparative analysis of the approaches of EU member states (in particular Germany, Canada, and other countries), the author justifies the possibility of gradually reforming Ukrainian legislation while complying with security criteria and protecting state sovereignty. Key areas for change have been identified, including: constitutional interpretation or revision of Article 4 of the Constitution of Ukraine, legislative regulation of restrictions on persons with dual citizenship, and the creation of specialized institutions to coordinate harmonization processes.

A legal analysis of draft law No. 11469 has been carried out, the provisions of which have been criticized by human rights organizations due to the threat of statelessness. The issue of compliance with the standards of the European Court of Human Rights in the field of granting and deprivation of citizenship has been raised. The article examines both the normative and practical aspects of institutional

modernization: the creation of fast-track verification bodies, the introduction of appeal mechanisms, and the consideration of the experience of EU countries in protecting the rights of displaced persons and volunteers.

It is emphasized that dual citizenship can serve as a tool for mobilizing Ukrainians abroad, reducing the outflow of skilled personnel, and strengthening democratic participation. At the same time, the author points to the need to introduce clear restrictions related to national security and to build public consensus on the legitimacy of the new model. Citizenship reform is seen as part of a broader process of constitutional renewal in Ukraine, which should ensure a balance between human rights, sovereignty, and European integration.

Key words: Ukrainian citizenship, dual citizenship, European integration, constitutional reform, legal harmonization, human rights, national security.

Постановка проблеми. Україна тривалий час дотримується доктрини єдиного громадянства, що нині суперечить умовам глобалізації, масштабної міграції та європейської інтеграції. Повномасштабна війна актуалізувала потребу у реформі громадянства, зокрема щодо подвійного громадянства для діаспори та переміщених осіб. Водночас це питання викликає юридичні та безпекові ризики, що потребують ґрунтовного аналізу. Необхідним є узгодження національного законодавства із європейськими стандартами при збереженні державного суверенітету.

Мета дослідження: визначити правові підходи до реформування інституту громадянства України в контексті європейської інтеграції та повномасштабної війни, обґрунтувати можливість запровадження подвійного громадянства й окреслити напрями гармонізації національного законодавства зі стандартами Європейського Союзу.

Стан опрацювання проблематики. Питання громадянства України, зокрема можливості впровадження подвійного громадянства, знайшло відображення в сучасній юридичній літературі. У науковій статті С.В. Райківського проведено порівняльний аналіз законодавства про подвійне громадянство в Україні та інших країнах, з акцентом на можливості адаптації вітчизняної моделі до міжнародної практики [1]. О.В. Щербанюк досліджує адаптацію конституційного законодавства України до права Європейського Союзу, зокрема в контексті трансформації громадянських інститутів [2]. У публікації О. Іванова проаналізовано пропозиції президента України щодо переходу до моделі множинного громадянства, що стало реакцією на зміни в соціально-політичному контексті країни [3].

У роботі А. Соловйової та А. Фоміна розглядаються правові виклики та перспективи євроінтеграції України, включаючи реформу громадянства як частину умов вступу до ЄС [4]. Аналітичне дослідження Європейського парламенту висвітлює практики набуття й втрати громадянства в державах-членах ЄС, що є важливою основою для порівняльного аналізу [5]. Окрему увагу приділено позиції правозахисної спільноти, зокрема Центру прав людини ZMINA, яка звертає увагу на ризики безгромадянства та порушення прав людини в українських законопроектах щодо позбавлення громадянства [6].

Виклад основного матеріалу. Гармонізація українського законодавства про громадянство з європейськими нормами відображає більш широкі зусилля з інтеграції України в європейський правовий та соціально-політичний простір. Центральним елементом цього процесу є узгодження традиції єдиного громадянства України з європейською моделлю, яка все більше визнає подвійне громадянство як легітимне і корисне явище в глобалізованому світі.

Українські конституційні та законодавчі положення наразі підтримують доктрину єдиного громадянства, прямо відкидаючи подвійне громадянство. Ця правова позиція має історичні корені, але вона суперечить позиції членів Європейського Союзу, які дозволяють подвійну приналежність за певних умов. З юридичної точки зору, адаптація українського законодавства до європейських стандартів передбачає правову філософію (теорії громадянства та прав), порівняльне право (аналіз систем, що дозволяють подвійне громадянство) та інтерпретаційну герменевтику (аналіз конституційної мови та намірів).

Порівняльне правознавство виявляє різноманітні моделі: Німеччина обережно дозволяє подвійне громадянство, зберігаючи обмеження у випадках, що стосуються безпеки; Канада широко його підтримує, бачачи в ньому економічні та соціальні переваги. Адаптація України потребуватиме конституційного уточнення або внесення поправок, а також змін до законодавства для впровадження запобіжних заходів, таких як виключення осіб з подвійним громадянством з певних державних посад, створення реєстрів та уточнення колізійних норм.

Юридичні підстави для реформи є багатогранними. По-перше, подвійне громадянство підтримує транснаціональну ідентичність українців за кордоном (діаспора, переміщені особи, трудові мігранти), зберігаючи їхні громадянські зв'язки та забезпечуючи ефективну участь у демократичних

процесах рідної країни. По-друге, приведення у відповідність до практики ЄС сприятиме міжнародній мобільності, економічним можливостям та захисту прав людини, що відповідає зобов'язанням України за Угодою про асоціацію. По-третє, з точки зору правової теорії, визнання подвійного громадянства відповідає ліберально-комунітарним філософським поглядам, які надають пріоритет індивідуальній автономії та плюралістичним прихильностям [1].

Ключові заходи адаптації повинні включати:

- Конституційну реформу або роз'яснення статті 4, що визначає допустимі ситуації подвійного громадянства (наприклад, право за народженням, захист подружжя, перевірка безпеки).
- Законодавчу реформу для регулювання доступу та обмежень, включаючи: офіційну реєстрацію осіб з подвійним громадянством; обмеження щодо обіймання посад з метою захисту національної безпеки; чіткі правила щодо відмови від громадянства або його збереження під час натуралізації.
- Інституційна координація, включаючи створення органу з гармонізації законодавства, орієнтованого на ЄС (наприклад, у складі Комітету Верховної Ради з питань європейської інтеграції), для моніторингу змін у законодавстві держав-членів ЄС та надання рекомендацій щодо оновлення законодавства про громадянство.

Такі реформи сприятимуть кращій інтеграції українського законодавства з європейським "acquis", зберігаючи при цьому національний суверенітет і безпеку. Однак залишаються виклики, зокрема, формування громадської думки щодо лояльності, вирішення конституційних процедур та забезпечення міжвідомчої узгодженості. Наукова дискусія щодо балансу між інклюзивною ідентичністю та інтересами держави триває. Зокрема, декілька українських правознавців стверджують, що «існує нагальна потреба адаптувати українське законодавство та практику до більш прогресивних моделей», тоді як інші застерігають про потенційні конституційні та безпекові ризики. Обидві позиції підкреслюють необхідність збалансованого підходу, заснованого на юриспруденції [2].

Адаптація українського законодавства про громадянство до європейських стандартів є як юридично можливою, так і стратегічно вигідною. Спираючись на порівняльні моделі та філософський дискурс про національність, Україна може створити режим подвійного громадянства, який сприятиме її європейській інтеграції та відображатиме динамічну ідентичність її громадян. Процес реформування має бути комплексним з внесенням змін до конституційних норм, прийняттям відповідного законодавства, створенням адміністративних рамок та спрямованим на досягнення ретельного балансу між відкритістю та прерогативами держави.

Дебати щодо подвійного громадянства в Україні набули нової актуальності на тлі повномасштабного вторгнення росії у лютому 2022 року. Історично прихильна до доктрини єдиного громадянства з часу внесення поправок до Конституції у 1996 році, Україна зараз стикається з практичним і нормативним тиском з метою адаптації свого режиму громадянства. Законодавчі пропозиції президента Володимира Зеленського на початку 2024 року щодо запровадження подвійного громадянства відображають визнання фундаментальної трансформації: мільйони українців, які проживають за кордоном – чи то як біженці в країнах ЄС, члени діаспори, чи то як добровольці в іноземних збройних силах – підтримують життєво важливі зв'язки зі своєю батьківщиною, але залишаються юридично обмеженими чинним законодавством.

З юридично-теоретичної точки зору, подвійне громадянство ставить під сумнів традиційний зв'язок між громадянством, лояльністю та суверенітетом держави. У Європі багато країн дозволяють мати кілька громадянств у рамках регульованих механізмів, збалансовуючи інтереси держави та права особи. Для України надання подвійного громадянства могло б зміцнити демократичну стійкість, підтримати економічне відновлення та активізувати участь діаспори, але також викликає занепокоєння з приводу національної безпеки, лояльності під час війни та потенційної маніпуляції з боку зовнішніх акторів, таких як росія.

Війна кардинально змінила фактичний контекст. З 2022 року в Україні декілька мільйонів людей були переміщені до країн ЄС в рамках тимчасового захисту, що сприяло масовій інтеграції робочої сили та соціальній інклюзії в Європі. Хоча безвізовий режим з 2017 року та статус кандидата в члени ЄС, отриманий у червні 2022 року, поглибили зв'язки, практичні обмеження єдиного громадянства стають дедалі більш очевидними. Українці за кордоном не можуть обіймати державні посади, голосувати на місцевих виборах або повноцінно брати участь у відновленні країни. Ця прогалина створює ризик довгострокового відчуження та перешкоджає мобілізації зусиль діаспори [3].

У політичному плані громадська підтримка інтеграції до ЄС різко зросла під час війни: проєвропейські настрої зросли приблизно до 90% у 2023 році, навіть у східних і південних регіонах, що демонструє символічну та стратегічну узгодженість між реформою громадянства та європейською інтеграцією. Водночас зацікавлені сторони в Брюсселі наголошують, що виконання критеріїв вступу до ЄС передбачає не тільки судові та економічні реформи, а й переосмислення ключових

громадянських рамок, включаючи закон про громадянство. Переговори про вступ розпочалися в середині 2024 року, що стало важливою юридичною віхою.

Проте до адаптації слід підходити обережно. Наслідки для безпеки під час війни є глибокими: особи з подвійним громадянством можуть мати привілейовану або суперечливу лояльність. Політика реагує на це виключенням громадян держав-агресорів - наприклад, росіян, які добровільно служать в Україні з числа осіб, які можуть отримати подвійне громадянство, дозволяючи його етнічним українцям за кордоном. Будь-який законодавчий режим повинен передбачати надійні перевірки на благонадійність, системи реєстрації та обмеження щодо доступу до державних посад або військового командування.

З точки зору перспектив, запровадження подвійного громадянства може принести багато переваг. З юридичної точки зору, це приведе Україну у відповідність до європейських норм та судової практики Європейського суду з прав людини. З практичної точки зору, це сприятиме інвестиціям діаспори, зменшить відтік мізків та посилить мобілізацію в умовах війни завдяки голосуванню з-за кордону.

Зрештою, успіх реформи залежить від збалансованої політики, яка відкидає абсолютистські підходи - як прийняття всіх подвійних громадянств, так і їх повну заборону. Натомість Україна повинна розробити виважену модель: подвійне громадянство дозволяється для держав, які не є агресорами, за умови перевірки на безпеку, з обмеженнями на певні посади та обов'язковою системою реєстрації. Ця модель відображатиме найкращі європейські практики та враховуватиме стійкість України в умовах війни, динаміку діаспори та євроатлантичний курс [4].

Повномасштабна війна прискорила як практичну необхідність, так і політичну волю до перегляду режиму громадянства України. Подвійне громадянство відкриває шлях до зміцнення демократичних зв'язків, сприяння відбудові та приведення у відповідність до європейських стандартів. Але така реформа має бути збалансованою, щоб забезпечити рівновагу між відкритістю, суверенітетом та безпекою, особливо під час тривалого конфлікту. У разі прийняття закону про подвійне громадянство, воно може стати наріжним каменем післявоєнної правової ідентичності України та її європейського громадянства, що розвивається.

Асоціація України з ЄС спонукала до значних інституційних реформ у сфері громадянського права, особливо в контексті повномасштабної війни, що триває з 2022 року. Ці реформи змінили практику надання та позбавлення громадянства, що мало значний вплив на національну ідентичність, безпеку та демократичну інтеграцію.

Система натуралізації в Україні еволюціонувала, щоб задовольнити нагальні потреби українців, які були вимушені покинути свої домівки через конфлікт, та тих, хто сприяє зміцненню держави. Під впливом ЄС держава доклала зусиль для спрощення шляхів отримання громадянства для етнічних українців за кордоном, включаючи бійців та гуманітарних волонтерів. У 2023–2024 роках законодавчі ініціативи запровадили положення, що полегшують натуралізацію на основі служби українській державі або проживання в країнах ЄС під тимчасовим захистом. Це відповідає більш широкій практиці ЄС, де доступ до громадянства все більше пов'язується з етапами інтеграції, зберігаючи при цьому заходи безпеки.

Ключовим інституційним досягненням стало створення при Міністерстві юстиції органів прискореної перевірки, які тісно співпрацюють з органами безпеки. Ці органи розглядають заяви про натуралізацію, щоб виключити підозрюваних у співпраці, а також обробляють заяви про позбавлення громадянства у співпраці з прокуратурою. Відповідно до європейських стандартів, апеляції допускаються в адміністративних судах, хоча залишаються занепокоєння щодо прозорості та послідовності критеріїв [5].

Наступний підхід України відображає тенденції ``acquis`` ЄС: встановлення чітких підстав для втрати громадянства, забезпечення правової визначеності та впровадження судового нагляду. Однак останні пропозиції, такі як проект закону № 11469 (серпень 2024 року), викликали критику. Human Rights Watch та неприбуткові (неурядові) організації попереджають, що надто широкі підстави, такі як нечіткі «загрози національним інтересам», створюють ризик безгромадянства, особливо для мешканців тимчасово окупованих територій та дітей-безгромадян, народжених в Україні, що суперечить зобов'язанням України в галузі прав людини та принципам ЄС.

Для гармонізації з рамками ЄС Україна повинна вдосконалити свій режим громадянства. Необхідна регуляторна ясність: точні визначення співпраці, прозорі підстави для позбавлення громадянства, пов'язані з кримінальним засудженням, та процедурна справедливість, включаючи доступ до доказів та апеляцій. Щодо надання громадянства, інституційні заходи повинні підтримувати інтеграцію діаспори та волонтерів через умовні прискорені процеси, мовні та громадянські тести, розроблені за зразком найкращих практик ЄС, та тіснішу координацію з міграційними органами.

З оперативної точки зору, створення центральної Комісії з питань громадянства, до складу якої входитимуть представники органів юстиції, міграції та безпеки, за підтримки адміністративних судів, могло б підвищити ефективність та контроль. Включення цих змін до програми вступу України до ЄС не тільки легітимізувало б реформу, але й забезпечило б технічну та юридичну допомогу з боку Брюсселя [6].

Подвійний підхід України до практики надання громадянства, сприяння інклюзії та суворе покарання колабораціоністів - відображає адаптивну інституційну реакцію на війну, суверенітет та вимоги інтеграції до ЄС. Запровадивши захист верховенства права, привівши законодавство у відповідність до європейських норм та забезпечивши прозорість, Україна може розробити режим громадянства, який буде стійким, поважатиме права людини та повністю відповідатиме її європейському курсу.

Висновки. Реформування інституту громадянства в Україні є невід'ємною складовою процесу європейської інтеграції та відповіді на виклики, спричинені повномасштабною війною. Запровадження подвійного громадянства вимагає збалансованого підходу, який поєднує відкритість до діаспори та міжнародної спільноти з гарантіями національної безпеки та суверенітету. Конституційні та законодавчі зміни повинні ґрунтуватися на практиках країн ЄС, з урахуванням національних інтересів і правових традицій.

Подальша гармонізація українського законодавства із правом Європейського Союзу має включати чіткі процедури набуття й втрати громадянства, правові гарантії проти безгромадянства, прозорість і підзвітність державних інституцій. Успішна імплементація реформ посилить правову стабільність, підтримає громадян у період відновлення країни та сприятиме зміцненню демократичних засад у взаємозв'язку з європейськими стандартами.

Особливої уваги потребує формування дієвих механізмів правового контролю, що дозволять уникнути зловживань під час надання чи позбавлення громадянства. Такий підхід має забезпечити верховенство права, дотримання прав людини та підвищення довіри до державних інституцій у сфері громадянства в умовах трансформації правового поля України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Райківський С. В. Порівняльний аналіз законодавства про подвійне громадянство в Україні та інших країнах: можливості для адаптації української практики. *Law Journal of the National Academy of Internal Affairs*. 2025. Том 15, № 1. С. 83–99.
2. Щербанюк О.В., Адаптація конституційного законодавства України до права Європейського Союзу, in: *Правові засади європейської та євроатлантичної інтеграції України: досягнення та перспективи*, Київ–Львів: Каменяр (2023), pp. 25–28.
3. Іванов О., "From Single to Multiple: The President's Proposals to the Citizenship Law," *VoxUkraine*, 25.10.2024. URL: <https://voxukraine.org/en/from-single-to-multiple-the-presidents-proposals-to-the-citizenship-law>.
4. Anna Soloviova & Andrii Fomin, "UKRAINE AND THE EU: Prospects and Challenges on the Road to Integration," *Acta de Historia & Politica: Saeculum XXI*, No. 58 (Feb 2025).
5. European Parliament. Acquisition and loss of citizenship in EU Member States: Overview and key issues. Briefing. 24 February 2025. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2025\)757812](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2025)757812).
6. Центр прав людини ZMINA. Аналіз законопроектів щодо захисту прав постраждалих унаслідок конфлікту (TOT). Заява/аналітика. 14 лютого 2025. URL: <https://zmina.ua/event/pravozahysnyky-pidgotuvaly-analiz-zakonoprojektiv-shho-stosuyutsya-zahystu-prav-postrazhdalych-unaslidok-konfliktu>.