

УДК 342.7(477):314.15-054.73

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.1.34>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДЯНСТВА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА МАСОВОЇ МІГРАЦІЇ

Ісаєвич О.М.,

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

Ісаєвич О.М. Правове регулювання громадянства України в умовах війни та масової міграції.

Визначається, що масова зовнішня міграція громадян України, спричинена повномасштабною війною з росією з 2022 року, призвела до глибоких правових викликів, зокрема у сфері громадянства. У статті досліджуються основні проблеми, пов'язані з множинним громадянством, ризиками безгромадянства, утрудненим доступом до документування особи та реалізацією прав переміщених осіб. Особливу увагу приділено суперечності між принципом єдиного громадянства, закріпленому у Конституції України, та реальними умовами, за яких мільйони громадян фактично набули громадянство інших країн.

Аналізуються труднощі, що виникають при реєстрації народжень, відновленні втрачених документів, підтвердженні громадянства, а також наслідки примусової паспортизації на окупованих територіях. Розглядається вплив міжнародного права, зокрема Конвенцій 1951 і 1954 років, на формування державної політики щодо біженців і осіб без громадянства. Також окреслено проблеми реалізації виборчих, соціальних і трудових прав українців за кордоном.

В умовах повномасштабної війни українська правова система повинна адаптуватися до нових реалій шляхом перегляду законодавства про громадянство, внутрішньо переміщених осіб (ВПО), реєстрацію актів цивільного стану та соціальний захист. У статті пропонуються можливі напрями реформ, включаючи впровадження систем гнучкого визнання множинного громадянства без автоматичного покарання, створення єдиного цифрового реєстру ВПО, спрощення процедур відновлення втрачених документів та міжнародну координацію у сфері правового захисту громадян.

Зазначається, що в умовах війни виникла потреба у терміновій модернізації законодавства, спрямованій на забезпечення юридичної ідентичності, спрощення процедур визнання особи, створення цифрових реєстрів та посилення міжнародної координації. Підкреслюється важливість створення дієвих механізмів захисту громадян, незалежно від їхнього місцезнаходження, особливо в умовах правової невизначеності. Визначено, що збереження громадянства та правового зв'язку з державою є ключовими умовами для стійкості української державності, відновлення довіри до державних інституцій та ефективної післявоєнної реінтеграції.

Ключові слова: громадянство України, множинне громадянство, внутрішньо переміщені особи, біженці, правова ідентичність, законодавча адаптація.

Isaievich O.M. Legal regulation of Ukrainian citizenship in conditions of war and mass migration.

It is determined that the mass external migration of Ukrainian citizens caused by the full-scale war with Russia since 2022 has led to profound legal challenges, particularly in the area of citizenship. The article examines the main problems related to multiple citizenship, the risks of statelessness, difficult access to personal documentation, and the realization of the rights of displaced persons. Particular attention is paid to the contradiction between the principle of single citizenship enshrined in the Constitution of Ukraine and the real conditions under which millions of citizens have actually acquired citizenship of other countries.

The difficulties arising in the registration of births, the restoration of lost documents, the confirmation of citizenship, and the consequences of forced passportization in the occupied territories are analyzed. The influence of international law, in particular the 1951 and 1954 Conventions, on the formation of state policy regarding refugees and stateless persons is considered. The article also outlines the problems of exercising electoral, social, and labor rights of Ukrainians abroad.

In the context of full-scale war, the Ukrainian legal system must adapt to new realities by revising legislation on citizenship, internally displaced persons (IDPs), civil status registration, and social protection. The article proposes possible areas for reform, including the introduction of flexible systems for recognizing multiple citizenship without automatic punishment, the creation of a single digital register

of IDPs, the simplification of procedures for restoring lost documents, and international coordination in the field of legal protection of citizens.

It notes that the war has created an urgent need to modernize legislation aimed at ensuring legal identity, simplifying identification procedures, creating digital registries, and strengthening international coordination. The importance of creating effective mechanisms for the protection of citizens, regardless of their location, especially in conditions of legal uncertainty, is emphasized. It has been determined that the preservation of citizenship and legal ties with the state are key conditions for the stability of Ukrainian statehood, the restoration of trust in state institutions, and effective post-war reintegration.

Key words: Ukrainian citizenship, multiple citizenship, internally displaced persons, refugees, legal identity, legislative adaptation.

Постановка проблеми. Повномасштабна війна, розв'язана РФ у 2022 році, спричинила масову міграцію та переміщення населення, загостривши правові проблеми, пов'язані з інститутом громадянства. Питання множинного громадянства, безгромадянства, документування осіб, примусової паспортизації та реалізації прав громадян за кордоном набули особливої актуальності. Часткова неготовність чинного законодавства до масштабів кризи вимагає його оновлення у сферах громадянства, соціального захисту та правового статусу ВПО. Це зумовлює потребу у науковому аналізі та пошуку дієвих правових рішень.

Мета дослідження: визначити основні правові проблеми, що виникають у сфері громадянства України в умовах масової зовнішньої міграції та внутрішнього переміщення населення, спричинених повномасштабною війною, а також обґрунтувати необхідність оновлення національного законодавства для забезпечення юридичної ідентичності громадян, запобігання безгромадянству та адаптації правового регулювання до сучасних міграційних викликів і міжнародних зобов'язань України.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика громадянства України в умовах війни та масової міграції частково висвітлюється у наукових і практичних джерелах. Конституційні засади єдиного громадянства проаналізовані у рішенні Конституційного Суду України [1] та у працях українських науковців, зокрема М. Савчина [3]. Міжнародний аспект захисту переміщених осіб розкрито в дослідженні Catherine Xhardez і Dagmar Soennecken щодо тимчасового захисту в країнах ЄС і Канаді [2].

Актуальні дані щодо масштабів переміщення та ризиків безгромадянства подають міжнародні організації, зокрема УВКБ ООН [4] та МОМ [5]. Олена Суц досліджує трудову міграцію в умовах обмеженого документування [6], а Т. Пікуля розглядає адаптацію українського законодавства до правової системи ЄС [7]. Попри наявні напрацювання, комплексне дослідження правових механізмів збереження громадянства та захисту переміщених осіб в умовах війни залишається актуальним.

Виклад основного матеріалу. Явище масової зовнішньої міграції з України, яке посилилося внаслідок повномасштабного вторгнення Росії у 2022 році, значно вплинуло на правове поле, що регулює питання громадянства. Хоча міграція як соціально-політичний процес не є новим для України, її масштаби та актуальність з 2022 року поставили перед українськими законодавцями, правознавцями та державними установами, що відповідають за захист національної ідентичності, державного суверенітету та прав громадян за кордоном, безпрецедентні виклики.

За даними Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців та Державної міграційної служби України на початок 2025 року понад 14 мільйонів українців були переміщені, з них приблизно 6,5 мільйона шукали притулку за кордоном, а ще мільйони стали внутрішньо переміщеними особами в межах України. Ці міграції, спричинені насамперед збройним конфліктом, є не лише демографічною кризою, а й складним правовим викликом, пов'язаним із збереженням громадянства, запобіганням безгромадянству та управлінням подвійним або множинним громадянством у рамках української правової доктрини.

Одним із нагальних правових наслідків масової міграції є зростання поширеності множинного громадянства, яке українське законодавство офіційно забороняє. Стаття 4 Конституції України проголошує, що в Україні існує єдине громадянство. Проте на практиці багато українських емігрантів набувають нового громадянства, не відмовляючись від українського. Така ситуація створює сіру юридичну зону, в якій особи можуть де-факто мати подвійне громадянство, що порушує питання юридичної лояльності, консульського захисту та податкових зобов'язань. Нинішні правові інструменти України для відстеження та реагування на такі випадки є обмеженими, а спроби ініціювати публічні дебати щодо легалізації або пом'якшення правила єдиного громадянства ще не призвели до законодавчої реформи [1].

Інша важлива проблема стосується реалізації громадянських і політичних прав українців за кордоном. Тривала зовнішня міграція ускладнює реалізацію виборчих прав, гарантій соціального

забезпечення та військових зобов'язань. Хоча було вжито певних заходів для полегшення голосування за кордоном під час виборів, юридичні та логістичні труднощі означають, що значна частина діаспори фактично позбавлена виборчих прав. Крім того, правовий статус переміщених осіб як біженців за міжнародним правом, так і тих, хто має тимчасовий захист у країнах ЄС - створює складну ситуацію з перекриванням юрисдикцій, що іноді призводить до конфліктів між українськими правовими очікуваннями та правовою реальністю країн, що приймають біженців [2].

Питання безгромадянства також вимагає уваги. Хоча Україна є учасницею Конвенції 1954 року про статус осіб без громадянства, ризик безгромадянства виникає особливо серед дітей, народжених за кордоном від батьків-українців без документів або переміщених осіб. Ці діти можуть опинитися між правовими системами, якщо ні Україна, ні країна перебування автоматично не надають їм громадянство, порушуючи їхнє право на юридичну ідентичність. Адміністративні можливості України щодо реєстрації таких народжень та видачі документів, що посвідчують особу, були вичерпані війною та кризою переміщення.

З огляду на ці виклики, в Україні точиться дедалі активніша наукова та законодавча дискусія щодо доцільності перегляду чинної правової бази громадянства. Декілька пропозицій передбачають юридичне визнання подвійного громадянства за контрольованих умов, особливо в контексті діаспори, яка сприяє післявоєнній відбудові України. Інші попереджають, що така лібералізація може підірвати національний суверенітет і безпеку. Проте будь-яка майбутня реформа повинна ґрунтуватися на реаліях глобальної мобільності, міжнародних зобов'язаннях у сфері прав людини та конституційній необхідності захищати громадян незалежно від їхнього місцезнаходження [3].

Масова зовнішня міграція українських громадян більше не є лише гуманітарною або демографічною проблемою – це серйозний правовий виклик цілісності, гнучкості та інклюзивності режиму громадянства України. Держава повинна збалансувати свої конституційні принципи з міжнародними правовими нормами та реальними умовами життя мільйонів громадян за кордоном. Модернізація законодавства в цій сфері є не лише своєчасною, а й необхідною для національної стійкості та демократичного розвитку.

У ситуаціях збройного конфлікту однією з найважливіших правових проблем є належне оформлення документів та перевірка особи та громадянства. Оскільки багато українців втекли в умовах надзвичайної ситуації, часто без паспортів, свідоцтв про народження або офіційних документів, що посвідчують особу, процес підтвердження громадянства виявився суттєвою перешкодою для отримання притулку, гуманітарного захисту або тимчасового захисту в приймаючих державах. Ця проблема ускладнюється для вразливих груп населення, таких як діти, люди похилого віку, ромські громади та особи з інвалідністю, які часто не мали юридичних документів навіть до війни.

Визначення громадянства має як внутрішньодержавні, так і міжнародні правові наслідки. Для України підтвердження громадянства переміщених осіб є критично важливим для збереження цілісності громадянства та забезпечення державної захисту, включаючи консульські послуги за кордоном. Однак порушені канали зв'язку, знищені реєстри та обмежені адміністративні можливості суттєво ускладнили здатність українських інституцій надавати своєчасну допомогу в ідентифікації. За даними Міністерства цифрової трансформації України, під час війни було прискорено зусилля з оцифрування реєстрів актів цивільного стану та розробки мобільних платформ ідентифікації, проте ці технології все ще не можуть заповнити прогалини в юридичній ідентифікації осіб, які перебувають за межами країни або в окупованих районах.

З точки зору міжнародного права, зокрема відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 року та Конвенції про статус апатридів 1954 року, країни, що приймають біженців, зобов'язані захищати переміщених осіб незалежно від їхнього громадянства. Проте відсутність документів уповільнює процедури надання притулку та збільшує ризик безгромадянства, особливо для дітей, народжених за кордоном або на окупованих територіях, де українські органи реєстрації актів цивільного стану не функціонують. Згідно з повідомленнями ЮНІСЕФ та УВКБ ООН, тисячі дітей, народжених на окупованих територіях у період з 2022 по 2024 рік, не були зареєстровані в українській системі реєстрації актів цивільного стану, що викликає занепокоєння щодо потенційного виникнення покоління юридично невидимих осіб.

Особлива правова проблема виникає у контексті осіб з тимчасово окупованих територій України, зокрема Криму, Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської областей. Росія впровадила політику примусової паспортизації в цих районах, видаючи паспорти РФ мешканцям, включаючи неповнолітніх, часто без їхньої згоди або шляхом примусових заходів. Це викликає серйозну стурбованість з точки зору міжнародного гуманітарного права, включаючи порушення Четвертої Женевської конвенції. Україна, в свою чергу, не визнає такі документи і продовжує вважати мешканців цих територій громадянами України. Однак наявність суперечливих документів ускладнює міграційні процедури, визначення статусу біженця та доступ до послуг у третіх країнах.

Кілька європейських країн підписали двосторонні угоди з Україною, щоб спростити визнання документів, що засвідчують особистий статус, та забезпечити правову безперервність українського громадянства за кордоном. Одночасно з цим українське законодавство також еволюціонує. У 2023 році Верховна Рада прийняла поправки до Закону «Про громадянство України», спрямовані на спрощення відновлення юридичних документів та надання спрощених процедур для визнання батьківства та цивільних актів для переміщених осіб. Однак закон все ще підтримує принцип єдиного громадянства і не пропонує системної бази для визнання осіб, які перебувають під загрозою безгромадянства [4].

На закінчення слід зазначити, що повномасштабна війна в Україні підкреслила крихкість юридичної ідентичності в ситуаціях масового переміщення населення. Неможливість підтвердити або задокументувати громадянство ставить під загрозу права та захист осіб, підриває адміністративний порядок і ускладнює міжнародне співробітництво. Правові заходи повинні враховувати як нагальність гуманітарних потреб, так і складність сучасних систем ідентифікації. Зміцнення правової інфраструктури, особливо цифрових реєстрів актів цивільного стану, транскордонного визнання документів та мереж правової допомоги, буде мати вирішальне значення для пом'якшення довгострокових правових наслідків переміщення, спричиненого війною.

Повномасштабна війна, розпочата Російською Федерацією в лютому 2022 року, кардинально змінила правове та інституційне середовище України. Окрім негайної гуманітарної та військової реакції, війна спонукала до переоцінки законодавчої бази України в багатьох сферах, зокрема в галузі міграції, громадянства, соціального захисту та національної безпеки. З огляду на те, що до 2025 року понад 6 мільйонів громадян були вимушені покинути країну, а ще кілька мільйонів стануть внутрішньо переміщеними особами, українська правова система має зазнати суттєвих реформ, щоб подолати тривалі наслідки вимушеної міграції та нові виклики, пов'язані з тривалою війною.

Однією з найнагальніших сфер для законодавчих змін є правовий статус внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та біженців за кордоном. Незважаючи на прийняття Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» у 2014 році, умови після 2022 року зробили багато його положень недостатніми. Серед недоліків – застарілі процедури реєстрації ВПО, обмежений цифровий доступ для переміщених осіб та недостатня інтеграція статусу ВПО з правами на житло, працевлаштування та освіту. Наприклад, залежність від місцевих органів влади в питаннях реєстрації та перевірки ВПО виявилася неефективною в охоплених війною регіонах, де адміністративний потенціал був зруйнований. Для вирішення цієї проблеми законодавчі поправки повинні надати національним органам повноваження створити єдиний цифровий реєстр ВПО, інтегрований з «Дія» та Міністерством реінтеграції, з презумпцією статусу ВПО для осіб, які втікають з офіційно визнаних зон бойових дій.

Інша критична законодавча прогалина стосується транскордонної міграції та відсутності систематичного регулювання тимчасової або циркулярної міграції. Мільйони українців знайшли притулок в ЄС та інших країнах за різними правовими режимами, включаючи програми тимчасового захисту, надання притулку або трудової міграції. Однак законодавча база України не враховує належним чином довгострокові наслідки такої мобільності. Це включає відсутність правових механізмів для визнання періодів проживання за кордоном для цілей соціального страхування та пенсійного забезпечення, а також обмежені двосторонні угоди про взаємне визнання актів цивільного стану, таких як народження, смерть та шлюб. Війна підкреслила необхідність реформування Закону «Про громадянство України» та Сімейного кодексу, щоб забезпечити гнучкі правові механізми у випадках, коли документи втрачені, недоступні або видані органами влади на окупованих територіях [5].

Що стосується громадянства, Україна продовжує дотримуватися суворого принципу єдиного громадянства, але реалії міграції ставлять під сумнів цю позицію. Хоча конституційні зміни не є можливими в умовах війни, законодавчі зміни повинні принаймні запровадити адміністративні механізми для моніторингу фактичного подвійного громадянства, набутого в приймаючих державах, без автоматичного застосування каральних заходів. Це дозволило б зберегти правовий зв'язок між Україною та її громадянами за кордоном, поважаючи їхні права та статус в іноземних юрисдикціях. Такий прагматичний крок також сприятиме поверненню та реінтеграції українців після конфлікту.

Окрім цивільного та міграційного законодавства, також потребує термінового перегляду законодавство про соціальний захист. Багато переміщених українців, особливо вразливі групи, такі як діти, особи з інвалідністю та люди похилого віку, випадають з існуючих систем соціального забезпечення. Нинішні механізми фінансової підтримки є фрагментарними та адміністративно обтяжливими. Законодавча реформа повинна об'єднати соціальні виплати в єдину цифрову платформу, розширити коло осіб, які мають право на допомогу, та спростити вимоги щодо перевірки. Крім того,

слід розробити угоди про співпрацю з країнами, що приймають біженців, щоб забезпечити перенесення пільг та доступ до основних послуг за кордоном [6].

Нарешті, законодавчі зусилля повинні відображати необхідність післявоєнного відновлення та демографічної стійкості. Стимулювання повернення переміщених фахівців, вирішення проблеми нестачі житла та створення правових механізмів для залучення діаспори до відновлення є надзвичайно важливими. Закони, що регулюють державно-приватне партнерство, інвестиції в пошкоджені регіони та розподіл землі, повинні бути переглянуті з акцентом на прозорості та довгостроковій стійкості. Досвід України після 2022 року показав, що законодавча інерція більше не є прийнятною; динамічні, інклюзивні та адаптивні правові реформи є необхідними для підтримання функціональності держави під час війни та створення основи для післявоєнної реінтеграції.

Війна переглянула межі правових зобов'язань України не тільки щодо її територіальної цілісності, але й щодо її громадян, незалежно від їхнього фізичного місцезнаходження. Модернізація українського законодавства має відбуватися за двома паралельними напрямками: вирішення нагальних воєнних реалій та підготовка правової архітектури, придатної для майбутнього повернення, відбудови та реінтеграції. Цей процес має бути заснований на правах людини, технологічно оснащений та узгоджений як з внутрішніми конституційними нормами, так і з міжнародними зобов'язаннями у сфері прав людини [7].

Висновки. Масова зовнішня міграція та внутрішнє переміщення, спричинені повномасштабною війною в Україні, актуалізували низку критичних правових проблем, пов'язаних із реалізацією, збереженням та підтвердженням громадянства. Існуюча правова модель, яка базується на принципі єдиного громадянства, виявила свою обмеженість в умовах зростання кількості осіб з множинним громадянством, відсутності документів та юридичної невизначеності. Також постала потреба у врегулюванні статусу дітей, народжених за кордоном, та осіб з окупованих територій, з урахуванням міжнародних стандартів прав людини.

Для забезпечення юридичної ідентичності громадян України та ефективного правового захисту в умовах кризи необхідною є модернізація законодавства у сфері громадянства, актів цивільного стану, соціального забезпечення та міграційної політики. Особливої актуальності набуває цифровізація реєстрів, спрощення процедур документування та визнання множинного громадянства за умов, які не суперечать національній безпеці. Комплексні та гнучкі правові рішення мають стати основою для підтримки зв'язку держави з її громадянами за кордоном і створення умов для їхньої майбутньої реінтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Constitutional Court of Ukraine. (2001). Ruling on the Principle of Single Citizenship in Ukraine. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-01#Text>.
2. Catherine Xhardez, Dagmar Soennecken Temporary Protection in Times of Crisis: The European Union, Canada, and the Invasion of Ukraine. *Politics and Governance*, 2023, Volume 11, Issue 3, Pages 264–275 URL: <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/viewFile/6817/3274?>
3. Савчин, Михайло Васильович. «Конституційне право України.» (2008).
4. UNHCR. (2024). Ukraine Situation: Protection Snapshot. URL <https://data.unhcr.org/en/documents/details/105295>.
5. International Organization for Migration (IOM). (2024). Ukraine Internal Displacement Report: General Population Survey – Round 17 (13 July–12 August 2024). Displacement Tracking Matrix (DTM). URL: https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/IOM_GPS_R17_IDP_August%202024.pdf.
6. Суц О. Legal regulation of temporary labour migration in labour and private international law of Ukraine. *Право та інноваційне суспільство*, 2 (23) (2024): 10–24.
7. Пікуля Т. О. Ретроспективний огляд правових основ адаптації українського законодавства до правової системи ЄС. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 4(1). С. 52–57. URL: <https://nvppp.in.ua/vipusk-4-1-2024>.