Закон про множинне громадянство: між національним інтересом і глобалістськими викликами



Віктор Бедь, доктор юридичних наук, доктор богословських наук, професор, академік
НДІ стратегічних та політико-правих досліджень Карпатського університету імені Августина Волошина

м. Ужгород, 25 червня 2025 р.

✓ Вступ

Ухвалення Верховною Радою України 18 червня 2025 року у другому читанні Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питань множинного громадянства» (законопроєкт № 11469) — про множинне (подвійне) громадянство — викликало гостру суспільну дискусію, в якій емоційні оцінки переплітаються з правовими, безпековими та геополітичними аргументами.

У нинішніх умовах повномасштабної війни Російської Федерації проти України, запровадженого воєнного стану, критичного демографічного спаду та тимчасової втрати державного контролю над частиною східних територій внаслідок російської окупації, будь-яке рішення у сфері громадянства має розглядатися насамперед крізь призму національної безпеки, правової спадкоємності та довгострокового інтересу української нації й державності.

✓ Правова суть та міжнародна практика

У міжнародному праві множинне громадянство допускається як виняткова форма легалізації правового зв’язку особи з кількома державами — найчастіше внаслідок міграційних процесів, укладення шлюбів між громадянами різних країн або з огляду на складні історичні обставини, пов’язані з територіальними змінами.

➢ **Водночас:**

- у більшості держав із сильною національною ідентичністю (зокрема, Ізраїль, Угорщина, Польща, Франція) така практика доповнюється системою правових і політичних захисних механізмів, покликаних запобігти загрозам національній безпеці та забезпечити пріоритет національного суверенітету;
- у періоди війни або зовнішньої окупації більшість держав не впроваджують або призупиняють інститути множинного громадянства, оскільки це створює ризики використання такого статусу для впливу з боку ворожих країн через так званих «паралельних громадян»;
- Україна є державою, яка веде війну за своє існування і відновлення територіальної цілісності, а тому кожне нове громадянство повинне не послаблювати, а посилювати її суб’єктність, зміцнювати єдність громадянського суспільства та сприяти утвердженню української державності.

✓ Потенційні позитиви закону

- Попри наявні загрози, закон про множинне громадянство може містити низку потенційно позитивних наслідків за умови його цільового й контрольованого застосування. Зокрема:
    - Легалізація статусу мільйонів українців за кордоном, які внаслідок історичних, трудових або особистих обставин набули інше громадянство, але зберігають духовний, культурний чи родинний зв'язок з Україною. Це дозволить уникнути подвійних стандартів і правової невизначеності;
    - Залучення частини української діаспори до політичного, правового та громадського життя держави, зокрема до процесів формування політики, підтримки національної ідентичності, розвитку культури та інвестицій у відновлення країни;
    - Підвищення міжнародної мобільності, а також лояльності до України з боку іноземців українського походження або проукраїнських громадян інших країн, які бажають надати Україні реальну підтримку — дипломатичну, інформаційну, гуманітарну чи фінансову.

✓ Суттєві ризик

- Попри окремі потенційні позитиви, впровадження закону про множинне громадянство в умовах війни та системних загроз несе низку критичних ризиків:
    - **Інституційний хаос.** Особи з подвійним громадянством можуть брати участь у виборах, впливати на формування політики та здійснювати управління, не перебуваючи під повноцінним контролем української юрисдикції. Це створює правову колізію щодо їх лояльності, підзвітності та обов'язку діяти виключно в інтересах Української держави.
    - **Загроза впливу з боку Російської Федерації та союзних їй країн.** Попри формальні заборони, неможливо повністю виключити ситуації, коли особи з прихованим або незадекларованим російським громадянством отримають доступ до владних, безпекових чи стратегічно важливих посад. Це створює додаткові ризики витоку чутливої інформації, інституційного саботажу або прихованого зовнішнього впливу.

- Конституційна необхідність обмеження доступу до державного управління. З метою запобігання загрозам національній безпеці, уникнення конфлікту інтересів і збереження державного суверенітету, особи з множинним (подвійним) громадянством — навіть за наявності громадянства України — не повинні мати права:
    - бути обраними до Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування;
    - призначатися на посади та службу в Кабінеті Міністрів України, міністерствах, урядових установах, органах виконавчої влади;
    - працювати в органах прокуратури, поліції, судовій системі, Службі безпеки України, Міністерстві закордонних справ, дипломатичній службі, Збройних

Силах України, інших силових структурах і воєнізованих формуваннях — особливо на відповідальні й командні посади.

Таке обмеження є виправданим у правовій державі, яка перебуває у стані війни, і повністю узгоджується з логікою державного суверенітету, принципами національної безпеки, політичної недопущеності подвійної підлеглості, а також із міжнародною практикою демократичних країн. Однак на сьогодні ці положення врегульовані лише частково і фрагментарно, а тому потребують однозначного, комплексного й обов'язкового законодавчого закріплення — через внесення відповідних змін і доповнень до чинної законодавчої бази України.

Поглиблення соціальної нерівності. Існує ризик, що множинне громадянство стане привілеєм для осіб із великими фінансовими можливостями, політичними зв'язками чи корупційними ресурсами — без реального зв'язку з українським народом, національними цінностями та історичною пам'яттю.

Історичні паралелі. Вартим нагадування є досвід 1933–1935 років, коли після масштабних етноцидів і депортацій радянська влада провадила політику переселення на українські землі чужих за культурою та ідентичністю елементів. Подібна імперська модель колонізації може повторитися і в сучасних умовах — під виглядом «відновлення після війни», що несе загрозу втрати національної цілісності та ідентичності.

✓ Конституційна норма про єдине громадянство та її співвідношення з законом про множинне громадянство

Відповідно до статті 4 Конституції України, в Україні існує єдине громадянство. Це означає, що в межах державної правової системи Україна визнає виключно українське громадянство, навіть якщо особа, яка є громадянином України, має також громадянство іншої держави.

- У такому трактуванні ця норма не є забороною множинного громадянства як факту, а вказує на те, що у відносинах між громадянином і Україною юридичне значення має лише українське громадянство. **Внутрішньодержавне право не визнає правових наслідків іноземного громадянства для громадянина України, і тому:**
  - навіть за наявності другого (іншого) громадянства, особа визнається виключно громадянином України при реалізації прав і виконанні обов'язків на території держави;
  - жодне іноземне громадянство не породжує правового статусу або переваг перед державними органами України;
  - усі права, свободи й обов'язки такої особи регулюються виключно українським законодавством;
  - гарантується уніфікований громадянський статус, що є важливим елементом державного суверенітету та правової стабільності.

- **Водночас, варто наголосити:**
  - Конституція України не містить прямої заборони на наявність у громадянина України громадянства іншої держави;

- відсутня також конституційна норма, яка б передбачала автоматичне припинення або примусове позбавлення громадянства України у разі набуття іншого громадянства;
- більш того, стаття 25 Конституції України прямо гарантує, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства проти його волі, а це означає, що будь-які дії органів державної влади з цього приводу, які ґрунтуються на розпливчастих положеннях законодавчих чи підзаконних актів, є сумнівними або неконституційними.

Така конструкція узгоджується із міжнародною практикою, згідно з якою кожна держава має право визначати, кого вона визнає своїм громадянином, і які правові наслідки матиме наявність іншого громадянства.

- **Однак, набуття іншого громадянства може бути підставою для встановлення обґрунтованих, конституційно вмотивованих обмежень,** які стосуються участі у публічному управлінні, зокрема:
    - заборона доступу до посад у системі державного управління та місцевого самоврядування;
    - обмеження щодо працевлаштування у силових структурах, дипломатичній службі, судовій гілці влади тощо.

Ці обмеження обґрунтовані вимогами національної безпеки, недопущення подвійної лояльності, збереження суверенітету та інституційної недоторканності (див. підрозділ «Конституційна необхідність обмеження доступу до державного управління» у даній статті).

- Отже, впровадження множинного громадянства як правового інституту в Україні можливе лише за таких умов:
    - Збереження принципу єдиного громадянства у політичній системі державного управління;
    - Неможливість позбавлення українського громадянства без добровільної згоди;
    - Встановлення чітко визначених обмежень щодо доступу до стратегічних сфер державного управління — на підставі безпекових критеріїв і згідно з міжнародними стандартами.

✓ Прогнози та сценарії

Залежно від того, як саме буде реалізовано закон про множинне громадянство, можливі кілька сценаріїв — від умовно позитивного до відверто деструктивного.

- **Оптимістичний сценарій.** Закон застосовуватиметься виключно до осіб українського походження, представників діаспори, вимушених біженців і репатріантів, які зберігають реальний зв’язок із Україною та активно беруть участь у її розбудові. У такому випадку інститут множинного громадянства може стати засобом зміцнення національної єдності та ефективним інструментом для відновлення людського капіталу, втраченного внаслідок війни, репресій, депортацій і масової трудової міграції.

- **Реалістичний сценарій.** У разі послаблення державного контролю за процедурою набуття громадянства та за відсутності належних фільтрів, закон може відкрити шлях до зростання корупційної складової в діяльності органів державного управління, зокрема Державної міграційної служби та/чи відповідної Комісії з питань громадянства. Це створить можливість для масового отримання українського паспорта особами, які не мають жодного зв'язку з українською мовою, культурою, історією чи безпековими інтересами. Унаслідок цього може сформуватися підґрунтя для зовнішнього впливу через виборчий процес, економічні механізми, демографічну політику та правові маніпуляції — із можливою інфільтрацією до українського громадянського корпусу агентури, представників іноземних спецслужб або агентів впливу з боку недружніх і ворожих до України держав та закордонних тоталітарних режимів.
- **Негативний сценарій.** У найгіршому випадку інститут множинного громадянства може бути використаний як інструмент легалізованого розмивання української національної ідентичності, як механізм м'якої (юридично контрольованої) анексії, що здійснюється через системний вплив на інститути державної влади, або як інструмент маскування масштабної політичної та фінансової корупції. У такій моделі друге громадянство використовуватиметься представниками політичних, чиновницьких і олігархічних кланів для уникнення відповідальності, втечі за кордон і легалізації незаконно виведених активів. Особливо небезпечним у межах цього сценарію є відкриття каналів для проникнення агентури іноземних спецслужб через формально легальне набуття громадянства — без належної перевірки, прозорості й державного контролю.

✓ Висновок

Українське громадянство — це не формальність і не технічна ознака приналежності до держави. Це — правовий, націєутворювальний і моральний статус, що випливає з жертовної боротьби багатьох поколінь українців за свободу, державність і право бути господарем на своїй історичній, власній українській землі. У XXI столітті, в умовах повномасштабної російсько-української війни, коли під реальною загрозою опинилися саме існування Української держави та збереження української нації, запровадження інституту множинного громадянства потребує виняткового виваженого, правово, безпеково та політично захищеного підходу.

На цьому етапі, зокрема в умовах воєнного стану, закон про множинне громадянство повинен бути відтермінований або суттєво обмежений — із чітко визначеними критеріями його застосування, прозорими державними реєстрами, дієвими безпековими фільтрами, контрольними механізмами перевірки та постійного моніторингу.

- Водночас, в національному законодавстві має бути остаточно, чітко й без двозначностей закріплено:

- уніфіковане тлумачення статті 4 Конституції України, згідно з яким у межах внутрішнього правопорядку та правової системи визнається виключно українське громадянство — незалежно від наявності іншого (іноземного) громадянства;

- заборону на обіймання владно-управлінських, публічно-виборних та спеціальних посад у системі державного управління й місцевого самоврядування, секторі безпеки, оборони, правоохоронній системі, правосудді, органах прокуратури, дипломатичній та зовнішньополітичній службі для осіб із множинним громадянством;
- принципову неприпустимість позбавлення громадянства України проти волі особи — відповідно до статті 25 Конституції України, що гарантує неможливість примусового позбавлення громадянина України його громадянства, навіть за умови набуття ним іншого громадянства. Будь-які протилежні практики є такими, що суперечать Основному Закону та загальновизнаним нормам міжнародного права з прав людини.

Конституція України — це не лише основний закон і фундамент правової системи держави, а й запобіжник від державного й національного самознищення. Вона має захищати не комфорт глобалізованих політичних і економічних еліт, а — життєво важливі засади існування української нації, її суверенітету, людської гідності, безпеки, державної незалежності та територіальної цілісності.

І саме у цьому — ключова мета державної політики в питаннях громадянства.

✓ Список джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
   Електронний ресурс: Офіційний вебсайт Верховної Ради України. — Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 25.06.2025).
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питань множинного громадянства»: законопроєкт № 11469, прийнятий Верховною Радою України 18 червня 2025 р.
   Електронний ресурс: Офіційний вебсайт Верховної Ради України. — Режим доступу: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44687 (дата звернення: 25.06.2025)