

# ГРАЖДАНСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА КАК ФОРМА ДВОЙНОГО ГРАЖДАНСТВА

**Гаглов Олег Феликсович,**

Министр труда и социальной защиты Республики Южная Осетия; соискатель  
кафедры международного права Всероссийской академии внешней торговли  
Министерства экономического развития Российской Федерации  
362048, Россия, г. Владикавказ, просп. Доватора, д. 7, корп. 3, кв. 3  
oleg.gagloev@gmail.com

© Гаглов О. Ф., 2026

**Аннотация.** Гражданство Европейского Союза рассматривается как особая форма множественного гражданства, отличающаяся от классической модели бипатризма. Обосновывается концепция вертикального двойного гражданства, при которой национальное гражданство государства-члена выступает основанием возникновения наднационального статуса, а гражданство ЕС, в свою очередь, влияет на пределы национального регулирования. Показано, что данный статус сочетает производный характер с тенденцией к нормативной автономии.

На основе анализа практики Суда Европейского Союза (Martinez Sala, Grzelczyk, Baumbast, Rottmann, Commission v. Malta) выявлено, что гражданство ЕС трансформируется в самостоятельный фактор включения лица в сферу действия права Союза и инструмент ограничения дискреции государств-членов в вопросах гражданства. Особое внимание уделено формированию требования реальной связи и усилению принципа пропорциональности при утрате гражданства. Установлено, что гражданство ЕС функционирует как элемент многоуровневой правовой принадлежности, обеспечивающий обратное влияние наднационального правопорядка на национальные режимы гражданства. Сделан вывод о формировании интегративной модели, в рамках которой гражданство ЕС приобретает самостоятельное регулятивное значение и трансформирует классические представления о гражданстве.

**Ключевые слова:** гражданство Европейского Союза; вертикальное двойное гражданство; множественное гражданство; наднациональное гражданство; Суд Европейского Союза; реальная связь (*genuine link*); правовой статус гражданина ЕС; многоуровневая правовая принадлежность

## EUROPEAN UNION CITIZENSHIP AS A FORM OF DUAL CITIZENSHIP

**Oleg F. Gagloev,**

Minister of Labor and Social Protection of the Republic of South Ossetia; Post Graduate Student, Department of International Law, All-Russian Academy of Foreign Trade of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation  
oleg.gagloev@gmail.com

**Abstract.** The study examines European Union citizenship as a distinct form of multiple citizenship that differs from the classical model of dual nationality. The paper

*substantiates the concept of «vertical dual citizenship», under which the nationality of a Member State serves as the basis for the emergence of supranational status, while EU citizenship, in turn, influences the limits of national regulation. It is demonstrated that this status combines a derivative nature with a tendency toward normative autonomy. Based on an analysis of the case law of the Court of Justice of the European Union (Martinez Sala, Grzelczyk, Baumbast, Rottmann, Commission v. Malta), the study reveals that EU citizenship is evolving into an independent basis for bringing individuals within the scope of Union law and into an instrument for limiting Member States' discretion in matters of nationality. Particular attention is devoted to the development of the «genuine link» requirement and to the strengthening of the principle of proportionality in cases involving the loss of citizenship. The article concludes that EU citizenship functions as an element of multilayered legal affiliation, enabling the supranational legal order to exert reciprocal influence upon national citizenship regimes. It is argued that an integrative model is emerging in which EU citizenship acquires independent regulatory significance and transforms classical conceptions of citizenship.*

**Keywords:** European Union citizenship; vertical dual citizenship; multiple citizenship; supranational citizenship; the Court of Justice of the European Union; real link (genuine link); the legal status of an EU citizen; multilevel legal affiliation

## ВВЕДЕНИЕ

Институт гражданства Европейского Союза, закрепленный Маастрихтским договором 1992 г.<sup>1</sup>, стал одним из наиболее значимых правовых нововведений в процессе европейской интеграции. Его появление ознаменовало переход от преимущественно экономической модели интеграции к формированию многоуровневого правового статуса личности, включающего как национальный, так и наднациональный элементы. Вместе с тем правовая природа гражданства ЕС до настоящего времени остается дискуссионной, что обусловлено его двойственным характером: с одной стороны, оно является производным от гражданства государства-члена, а с другой — постепенно приобретает черты самостоятельного правового статуса.

Особую научную проблему представляет вопрос о соотношении гражданства Европейского Союза с традиционными концепциями двойного (множественного) гражданства. Классическое понимание двойного гражданства, предполагающее наличие у лица устойчивой правовой связи с двумя или более государствами, не в полной мере применимо к конструкции гражданства ЕС. В условиях интеграционного правопорядка формируется иная модель — «вертикального» двойного гражданства, основанная на иерархическом взаимодействии национального и наднационального уровней.

Актуальность настоящего исследования обусловлена динамичным развитием права Европейского Союза, в том числе через практику Суда ЕС, которая существенно трансформирует содержание и значение статуса гражданина Союза, а также усиливает влияние наднационального уровня на национальные режимы гражданства.

Целью статьи является анализ правовой природы гражданства Европейского Союза в контексте концепции двойного гражданства, выявление особенностей его «вертикальной» модели и определение степени автономии данного статуса. Для достижения поставленной цели решаются задачи по исследованию нормативной базы ЕС, анализу ключевых решений Суда ЕС и оценке их влияния на соотношение национального и наднационального гражданства.

<sup>1</sup> Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор), подписан 7 февраля 1992 г. // Official Journal of the European Communities. 1992. С 191. 29 July. P. 1–112.

## ПРАВОВАЯ ОСНОВА ГРАЖДАНСТВА ЕС

Договор об Европейской Союзе, подписанный 7 февраля 1992 г. в Маастрихте, установил новую категорию — гражданство Европейского Союза, которая занимает особое место в современной европейской правовой системе. Со дня своего правового закрепления она стала ключевым элементом правового статуса физических лиц в пространстве ЕС. Как подчеркивается в научной литературе, введение гражданства ЕС Маастрихтским договором ознаменовало качественный переход от экономической модели интеграции к персонализированной: «передвижение граждан государств-членов более не следует рассматривать лишь как экономическое средство... оно стало правом, осуществляемым в силу статуса гражданина ЕС»<sup>2</sup>.

Статья 8 Договора предусматривает, что «каждый индивид, обладающий гражданством государства-члена, признается также гражданином Европейского Союза»<sup>3</sup>. При этом Договор не регулирует вопросы приобретения и утраты гражданства, а также не раскрывает всего набора прав и обязанностей таких граждан. Кроме того, приложением к Договору является Декларация о гражданстве государства-члена, которая устанавливает, что «вопрос о том, обладает ли лицо гражданством государства-члена, должен решаться исключительно на основании национального законодательства соответствующего государства-члена»<sup>4</sup>. Таким образом, все граждане европейских стран — членов Европейского Союза со вступлением в силу Маастрихтского договора автоматически стали также гражданами Европейского Союза. При этом гражданство Европейского Союза предоставило своим обладателям дополнительные права по отношению к Европейскому Союзу.

Начиная с момента своего договорного закрепления гражданство Союза имело двойственную природу: оно, с одной стороны, было производным от гражданства государства-члена, поскольку «вытекает из гражданства государств-членов»<sup>5</sup>, а с другой — создавало самостоятельный уровень правовой принадлежности личности к наднациональному объединению. Именно эта двойственность и предопределила появление дальнейших споров о том, является ли гражданство ЕС лишь приложением к национальному гражданству или же оно постепенно превращается в самостоятельный правовой статус в правовом порядке Союза.

Несмотря на обозначенную двойственность, сведение гражданства Европейского Союза к производному статусу представляется методологически недостаточным. Уже на уровне современной доктрины и практики Суда ЕС становится очевидным, что данная конструкция выходит за пределы простой зависимости от национального гражданства.

Как отмечает Л.-Й. Вагнер, «гражданство в контексте права ЕС представляет собой целенаправленно сформулированное понятие»<sup>6</sup>. Иными словами, вопрос о том, кто считается носителем статуса гражданина Союза, не может решаться исключительно через формальные категории национального права, но подлежит переосмыслению в контексте наднационального правового порядка. В этом смысле традиционный тезис о полной свободе государств-членов в определении своего гражданства утрачивает абсолютный характер, поскольку, как справедливо подчеркивается в литературе, он представляет собой «преувеличение государственного суверенитета»<sup>7</sup>. В совре-

<sup>2</sup> European Commission, 70 Years of EU Law: A Union for Its Citizens (Publications Office of the European Union 2022) // URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2880/02622>. P. 93.

<sup>3</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. 2012. C 326. 26 October. P. 13–390.

<sup>4</sup> Declaration on Nationality of a Member State. Official Journal of the European Communities. C 191, 29.07.1992. P. 0098.

<sup>5</sup> Serhii Lashyn. The effects of enlargement on European Union citizenship // Yearbook of European Law. 2026. yeaf012. URL: <https://doi.org/10.1093/yel/yeaf012>. P. 9.

<sup>6</sup> Wagner L.-J. Member State Nationality under EU Law — To be or not to be a Union Citizen? // Maastricht Journal of European and Comparative Law. 2021. Vol. 28(3). P. 305.

<sup>7</sup> Wagner L.-J. Member State Nationality under EU Law... P. 304–305.

менных условиях гражданство Европейского Союза можно рассматривать как производный по своей юридической конструкции, но при этом становящийся всё более нормативно автономным, в рамках которого право Союза способно корректировать и переформулировать содержание и критерии национальной принадлежности. Это позволяет выйти за пределы бинарной оппозиции «производное — самостоятельное» и рассматривать гражданство ЕС как элемент многоуровневой системы правовой принадлежности, где наднациональный уровень постепенно приобретает самостоятельное регулятивное значение.

## ГРАЖДАНСТВО ЕС КАК ПРИМЕР МНОГОУРОВНЕВОГО ГРАЖДАНСТВА

В какой-то мере граждан Европейского Союза можно назвать бипатридами, однако, впрочем, со многими допущениями. Если классический бипатрид имеет устойчивую правовую связь с каждым государством своего гражданства, обладает правами, свободами и обязанностями в полном объеме в каждом из этих государства, то такой бипатрид без гражданства государства — члена Европейского Союза никакими правами и обязанностями, вытекающими из гражданства, в отношении Европейского Союза не обладает, как и устойчивой правовой связью. То есть гражданство Европейского Союза в данном фокусе вторично по отношению к гражданству государства-члена.

Джо Шоу обращает внимание на то, что гражданство Европейского Союза формирует многоуровневый правовой статус гражданина<sup>8</sup>. По своей сути, гражданство Европейского Союза является гражданством без государства или наднациональным гражданством. На наш взгляд, в отличие от классического двойного гражданства двойное гражданство, сопряженное с гражданством Европейского Союза является случаем «вертикального» двойного гражданства. Такой подход представляется более точным, чем механическое отождествление гражданства ЕС с обычным бипатризмом, поскольку речь идет не о параллельном сосуществовании двух национальных принадлежностей, а о юридически иерархизированной конструкции, в которой национальное гражданство выступает основанием возникновения наднационального статуса, а наднациональный статус начинает влиять на пределы национального усмотрения.

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ГРАЖДАНИНА ЕС

На наш взгляд, важно понимать, что без гражданства государства — члена ЕС нельзя быть субъектом прав и обязанностей в качестве гражданина Европейского Союза. Правовая конструкция гражданства Европейского Союза изначально предполагает его производный характер, исключая его автономность. Как отмечается в исследовании *European Citizenship under Stress*, действующие нормы учредительных договоров ЕС закрепляют принцип, согласно которому гражданство Европейского Союза «является производным по своей природе», а Суд Европейского Союза никогда не ставил под сомнение существование тесной и неразрывной связи между статусом гражданина Союза и национальным гражданством<sup>9</sup>. Особенность гражданства Европейского Союза, на наш взгляд, проявляется в том, что права, вытекающие из гражданства ЕС, не ограничиваются классической трансграничной мобильностью, а распространяются на более широкий круг ситуаций. Именно в этом состоит одно из наиболее существенных отличий гражданства Союза от первоначальной логики

<sup>8</sup> Shaw J. 2010 *Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism*. University of Edinburgh, School of Law. Working Papers. SSRN. DOI: 10.2139/ssrn.1585938. P. 3.

<sup>9</sup> *European citizenship under stress: social justice, Brexit, and other challenges* / ed. by N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir. Description: Leiden, the Netherlands; Boston : Koninklijke Brill NV, [2020]. P. 451.

внутреннего рынка: если раннее право Сообществ связывало статус субъекта почти исключительно с его экономической функцией<sup>10</sup>, то гражданство ЕС постепенно стало использоваться Судом ЕС как юридическая основа для защиты личности как таковой, независимо от ее участия в трансграничных рыночных отношениях.

Однако, как показывает вся история Европейского Союза, ЕС является весьма динамичной, гибкой и развивающейся структурой. Исследователи характеризуют правовой статус граждан Европейского Союза как «продолжающийся процесс, являющийся результатом совместных и развивающихся усилий законодателя ЕС, Суда Европейского Союза... и ученых-специалистов по вопросам ЕС»<sup>11</sup>. Так, со времени вступления в силу Договора об Европейском Союзе Суд ЕС вынес несколько решений, которые значительно трансформировали категорию «гражданство Европейского Союза». Именно поэтому в своем исследовании «70 лет права Европейского Союза» юридическая служба Европейской Комиссии характеризует гражданство ЕС как статус, «служащий интересам граждан ЕС»<sup>12</sup>, который в значительной степени сформировался благодаря решениям Суда ЕС.

Уже в 1998 г. Суд Европейского Союза в деле *Martinez Sala v. Freistaat Bayern* (C-85/96)<sup>13</sup> признал прямой эффект норм Договора о ЕС, касающиеся гражданства ЕС<sup>14</sup>. Мария Мартинес Сала, испанка, проживавшая и работавшая в Германии, подала заявку на получение немецкого пособия на ребенка. Власти Баварии отказали ей, сославшись на отсутствие у нее действующего вида на жительство. Сала оспорила отказ, утверждая, что она как гражданка Европейского Союза имеет право на равное обращение.

Суд Европейского Союза постановил, что «будучи гражданином государства-члена, законно проживающим на территории другого государства-члена, заявитель по основному разбирательству подпадает под действие *ratione personae* положений о европейском гражданстве в Договоре о ЕС»<sup>15</sup>. Следовательно, к ним применим принцип недискриминации по гражданству, закрепленный в ст. 6 (ныне статья 18 Договор о функционировании Европейского Союза)<sup>16</sup>. Отказ предоставить пособие исключительно из-за отсутствия гражданства страны пребывания признан нарушением этого принципа.

Решение Суда ЕС по этому делу стало поворотным пунктом в развитии института гражданства Европейского Союза, подтвердив, что статус гражданина Союза само по себе дает доступ к определенным социальным льготам в случае правомерного пребывания в другом государстве ЕС, даже без формального разрешения на проживание. Прецедент Мартинес Сала впоследствии использовался при рассмотрении других дел, расширяя социальные права граждан ЕС. Правовое значение решения по делу *Martinez Sala v. Freistaat Bayern* заключается в том, что Суд Европейского Союза впервые использовал статус гражданина Союза как самостоятельное основание

<sup>10</sup> *Serhii Lashyn*. The Aporia of EU Citizenship // *Liverpool Law Review*. 2021. 42. P. 365.

<sup>11</sup> *Ricardo García Antón*. Rethinking the Social Contract in a Regional Integration Dimension (The European Union): A Response to the 2024 Montesquieu Lecture by Prof. Tsilly Dagan // *Tilburg Law Review*. 2024. Vol. 29. P. 27.

<sup>12</sup> European Commission, 70 Years of EU Law: A Union for Its Citizens (Publications Office of the European Union 2022) // URL: <https://data.europa.eu/doi/10.2880/02622>.

<sup>13</sup> ECJ, Case C-85/96, *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern*. Judgment of the Court of 12 May 1998. European Court Reports 1998 I-02691.

<sup>14</sup> Под прямым эффектом следует понимать возможность частных лиц использовать и ссылаться на нормы права ЕС в ходе судебных разбирательств в национальных судах и право национальных судов разрешать такие споры именно на основе нормы права ЕС, имеющей прямой эффект. См.: *Исполинов А. С.* Доктрина косвенного эффекта (согласованной интерпретации) в праве ЕС // *Евразийский юридический журнал*. 2010. № 10 (29). С. 26–36, 27.

<sup>15</sup> Judgment of the Court of 12 May 1998. *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern*. European Court Reports 1998 I-02691. Para. 61.

<sup>16</sup> Judgment of the Court of 12 May 1998. *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern*. Para. 62.

для применения принципа недискриминации по гражданству, не связывая его с осуществлением экономической деятельности конкретного человека. Тем самым гражданство ЕС стало выступать в качестве фактора, обеспечивающего включение лица в сферу действия права Союза *ratione personae*, что знаменовало отход от прежней экономико-функциональной логики интеграции.

Еще одним делом, повлиявшим на развитие статуса гражданства Союза и доступа граждан Европейского Союза к социальным пособиям в принимающем государстве, стало *Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* (C-184/99)<sup>17</sup>, в котором Суд ЕС рассматривал преюдициальный запрос бельгийского суда. Французский гражданин Руди Гжелчик учился в Бельгии и три года сам обеспечивал свое проживание, как требовала Директива 93/96/ЕЕС о праве проживания студентов. На четвертый год он попросил у бельгийского CPAS (*Centre public d'aide sociale*) минимальное пособие на существование (*minimex*). Ему отказали на том основании, что он не является гражданином Бельгии и поэтому не относится к категориям, имеющим право на *minimex* по национальному праву.

Суду Европейского Союза необходимо было истолковать:

- ст. 6, 8 и 8а Договора о ЕС (ныне ст. 12, 17 и 18 ДФЕС) о недискриминации по гражданству и гражданстве Союза;
- Директиву 93/96/ЕЕС о праве проживания студентов (требование «достаточных средств»);
- соотношение этих норм с национальным законодательством, ограничивающим пособия только «своими» гражданами и некоторыми другими категориями.

В результате Суд Европейского Союза признал, что гражданин Европейского Союза, законно проживающий в другом государстве-члене, может ссылаться на принцип недискриминации по гражданству в отношении социальных пособий. Кроме того, требование «достаточных средств» для студентов не означает автоматического запрета на обращение за социальной помощью в поздний момент пребывания, а отказ в *minimex* только по причине гражданства другой страны члена ЕС нарушает запрет дискриминации и нормы о гражданстве Союза. Следовательно, по мнению Суда ЕС, заявитель имел право на получение *minimex* на тех же условиях, что и бельгийские граждане.

В этом решении прозвучала известная ныне формула: «гражданство Союза призвано стать основным правовым статусом граждан государств-членов, позволяя лицам, находящимся в одинаковых условиях, пользоваться одинаковым правовым режимом независимо от их гражданства, за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательством»<sup>18</sup>. Это стало важной вехой в эволюции статуса гражданства Европейского Союза. Именно после этого дела укрепилось понимание того, что гражданство ЕС является не просто техникой выделения отдельных прав из договоров, а принципом, претендующим на системообразующее значение для всей конструкции статуса личности в праве Союза.

Решение Суда Европейского Союза, вынесенное в 2002 г. по делу *Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department* (C-413/99)<sup>19</sup>, уточнило права граждан Европейского Союза и их семей на проживание в других государствах-членах, став важным шагом в развитии концепции гражданства Европейского Союза как основного статуса граждан государств-членов. Заявитель, гражданин Германии Р. Баумбаст проживал в Великобритании с семьей, но потерял занятость в стране. После этого британские власти отказали ему и его семье в продлении права на проживание, ссылаясь на отсутствие экономической активности и медицинской страховки. Баумбаст

<sup>17</sup> ECJ, Case C-184/99 *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* Judgment of the Court of 20 September 2001. European Court Reports 2001 I-06193.

<sup>18</sup> Judgment of the Court of 20 September 2001. *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*. European Court Reports 2001 I-06193. Para. 31.

<sup>19</sup> ECJ, C-413/99 *Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department*, Judgment of the Court of 17 September 2002. European Court reports 2002 Page I-07091.

оспорил это решение, утверждая, что были нарушены его права как гражданина Европейского Союза.

Суд ЕС в решении указал, что «...Договор о Европейском Союзе не требует, чтобы граждане Союза занимались профессиональной или коммерческой деятельностью — будь то в качестве наемного работника или индивидуального предпринимателя — для того, чтобы пользоваться правами, предусмотренными во второй части Договора о ЕЭС, касающейся гражданства Союза»<sup>20</sup>. А также пояснил: «что касается, в частности, права на проживание на территории государств-членов в соответствии со ст. 18(1) Договора о ЕС, то это право предоставляется непосредственно каждому гражданину Союза на основании четкого и точного положения Договора о ЕС. Таким образом, исключительно в качестве гражданина государства-члена и, следовательно, гражданина Союза, г-н Баумбаст имеет право ссылаться на ст. 18(1) Договора о ЕС»<sup>21</sup>. Как мы видим, Суд ЕС сослался на прямой эффект ст. 18 (ныне ст. 21 ДФЕС), предоставляющей гражданам Европейского Союза право свободного передвижения и проживания.

Это решение также стало важной вехой в развитии института гражданства Европейского Союза. Оно подтвердило, что права граждан Европейского Союза не зависят исключительно от экономической активности, а имеют автономный характер. В этом аспекте дело Baumbast завершило важный этап отхода от сугубо рыночной логики европейской интеграции, окончательно закрепив представление о гражданине Союза как о носителе прав не в силу его экономической полезности, а в силу самого его статуса.

## РАСШИРЕНИЕ ЗОНЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРАВА ЕС В ВОПРОСАХ ГРАЖДАНСТВА

Решение Суда Европейского Союза от 02.03.2010 по делу Rottmann v. Freistaat Bayern (C-135/08)<sup>22</sup> установило, что лишение гражданства государства-члена, приводящее к утрате гражданства Европейского Союза, подпадает под действие права Европейского Союза и должно соответствовать принципу пропорциональности. Заявитель в этом деле австрийский гражданин Йозеф Роттманн получил немецкое гражданство и автоматически утратил австрийское. Позднее Германия решила аннулировать его гражданство из-за сокрытия информации о расследовании в его отношении, проводимом в Австрии. На практике это означало, что Роттманн стал бы лицом без гражданства. Он оспорил решение, заявив, что утрата гражданства страны члена ЕС нарушает его права как гражданина Союза.

Суд Европейского Союза постановил, что, хотя вопросы гражданства находятся в компетенции государств-членов, случаи, когда утрата гражданства одного государства влечет утрату статуса гражданина Европейского Союза, подпадают под право Европейского Союза. «Национальному суду надлежит определить, требуется ли соблюдение принципа пропорциональности, с учетом всех относимых обстоятельств, предоставить заинтересованному лицу разумный срок до вступления в силу такого решения о прекращении натурализации, чтобы попытаться восстановить гражданство государства-члена происхождения»<sup>23</sup>.

Дело Rottmann v. Freistaat Bayern стало важным прецедентом в сфере гражданства Европейского Союза. Оно укрепило связь между национальным и наднациональным гражданством, ограничив произвольные действия государств-членов при лишении

<sup>20</sup> Judgment of the Court of 17 September 2002. Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department. European Court reports 2002 Page I-07091 Para. 83.

<sup>21</sup> Judgment of the Court of 17 September 2002. Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department. European Court reports 2002 Page I-07091. Para. 84.

<sup>22</sup> CJEU, C-135/08) Janko Rottman v. Freistaat Bayern Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010. European Court Reports 2010 I-01449.

<sup>23</sup> Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2010. Janko Rottman v. Freistaat Bayern. European Court Reports 2010 I-01449. Para. 58.

гражданства. Как отмечает Димитрис Лякопулос, «по сути... тест пропорциональности... должен применяться ко всем случаям, когда утрата европейского гражданства вытекает из утраты гражданства государства-члена»<sup>24</sup>.

Решение легло в основу последующей практики по защите прав граждан Европейского Союза при изменении или утрате национального гражданства. С научной точки зрения значение этого дела заключается еще и в том, что Суд фактически допустил проверку реализации государствами-членами их традиционно суверенной компетенции в вопросах лишения гражданства сквозь призму статуса гражданина Союза. Иными словами, наднациональный уровень впервые столь отчетливо начал оказывать обратное влияние на национальное гражданство стран членов ЕС.

Приведенные выше решения Суда Европейского Союза, показывают эволюцию, которую уже прошло содержание и значение категории «гражданство Европейского Союза». Хотя государства-члены сохраняют компетенцию в сфере приобретения и утраты гражданства, реализация этой компетенции не может игнорировать последствия для прав, гарантированных правом Союза. Более того, реализация этой компетенции все в большей степени обусловлена требованиями права ЕС. Как обращается внимание в научной литературе, «государства-члены остаются способными лишать гражданства в свете определенных целей (которые считаются законными), но должны соблюдать процессуальное право ЕС и принципы пропорциональности, эффективности и надлежащей правовой процедуры»<sup>25</sup>. Таким образом, в практике Суда ЕС акцент смещается с чисто материального вопроса «можно ли лишить гражданства?» на процедурный вопрос «каким образом это может быть сделано?».

## ГРАЖДАНСТВО ЕС В СЛУЧАЕ ДВОЙНОГО ГРАЖДАНСТВА

В этом аспекте интересным является принятое в 2025 г. решение Суда ЕС по делу *Commission v. Malta* (C-181/23)<sup>26</sup>, касающееся практики выдачи «золотых паспортов» Мальты гражданам стран, не входящих в ЕС. Вызвавшее бурные дискуссии<sup>27</sup> решение по этому делу представляет собой важный этап в развитии доктрины гражданства ЕС как особой формы наднациональной «двойной» правовой принадлежности. Поводом для рассмотрения стало применение Мальтой программы так называемых золотых паспортов, предусматривающей предоставление гражданства в обмен на инвестиции при отсутствии устойчивой связи между заявителем и государством. Европейская комиссия, инициировавшая производство по ст. 258 ДФЕС, усмотрела в данной практике нарушение норм права Союза, в частности ст. 20 ДФЕС и принципа искреннего сотрудничества, закрепленного в ст. 4(3) ДЕС. Суд в решении поддержал эту позицию, указав, что предоставление гражданства государства-члена не может рассматриваться как чисто внутренний вопрос, если оно автоматически влечет приобретение статуса гражданина Союза.

Ключевым выводом Суда стало признание недопустимости «коммерциализации» гражданства, поскольку подобная практика подрывает его правовую природу. Суд указал, что «подобная программа сводится к коммерциализации предоставления статуса гражданина государства-члена и, как следствие, гражданства Союза, что несовместимо с концепцией этого основополагающего статуса, вытекающей из

<sup>24</sup> *Liakopoulos D. Critics and Aspects of the European Citizenship According to the CJEU: from Rottmann to Tjebbes and Others // Megatrend Review. Vol. 17. No. 1, 2020. P. 7.*

<sup>25</sup> *Francesco Luigi Gatta. The If and the How: Losing the EU Citizenship, but with Due Regard to the Due Process of (EU) Law // European Papers. Vol. 9, 2024, No. 1. P. 133.*

<sup>26</sup> *CJEU, C-181/23 European Commission v. Republic of Malta Judgment of the Court (Grand Chamber) of 29 April 2025. ECLI:EU:C:2025:283.*

<sup>27</sup> *Wagner L.-J. Fury and Surprise Anchored in Dogmas and Myths: Reflections on Commission v. Malta and its Discontents, VerfBlog, 2025/5/26 // URL: <https://verfassungsblog.de/fury-and-surprise-anchored-in-dogmas-and-myths/>.*

Договоров»<sup>28</sup>. По сути, Суд исходит из того, что гражданство ЕС не может быть сведено к результату экономической транзакции, так как оно выражает более глубокую связь между индивидом, государством и Союзом в целом. В этой связи Суд фактически вводит требование наличия «реальной связи» (*genuine link*) между лицом и государством-членом, несмотря на отсутствие прямого закрепления такого критерия в учредительных договорах. Данное положение свидетельствует о постепенном формировании материальных ограничений национальной компетенции государств — членов ЕС в сфере гражданства.

Особое значение этого решения Суда ЕС заключается в его влиянии на соотношение национального и наднационального уровней правового регулирования. Хотя государства-члены формально сохраняют компетенцию по вопросам приобретения и утраты гражданства, Суд ЕС подчеркивает, что реализация этой компетенции должна осуществляться с учетом права ЕС и не может подрывать его основы, включая принцип взаимного доверия между государствами. Предоставление гражданства одним государством автоматически затрагивает интересы всех остальных, поскольку открывает доступ к совокупности прав гражданина Союза. Тем самым гражданство ЕС выступает как фактор, ограничивающий национальный суверенитет стран — членов ЕС в сфере предоставления гражданства.

В контексте концепции двойного гражданства данное решение демонстрирует трансформацию традиционной модели, в которой гражданство ЕС рассматривалось исключительно как производное от национального. В деле *Commission v. Malta* прослеживается обратное влияние наднационального статуса на условия приобретения национального гражданства, что позволяет говорить о формировании асимметричной конструкции двойной правовой принадлежности. В ее рамках гражданство ЕС, оставаясь формально производным, приобретает самостоятельное нормативное значение, способное определять пределы усмотрения государств-членов. Таким образом, рассматриваемое решение подтверждает тенденцию к усилению автономии гражданства ЕС и его превращению в инструмент обеспечения целостности правового порядка Союза.

Таким образом, можно говорить о своеобразной двойственности правовой природы гражданства Европейского Союза. С одной стороны, оно экзистенциально зависит от гражданства государства-члена: без национального гражданства невозможно ни возникновение, ни сохранение статуса гражданина Союза. С другой стороны, после возникновения этот статус начинает функционировать как самостоятельный источник прав и принципов, влияющих на национальное правовое регулирование. В научной литературе указывается на «значимую самостоятельную роль»<sup>29</sup> гражданства Европейского Союза. Именно эта комбинация зависимости и возрастающей автономии позволяет рассматривать гражданство ЕС как уникальную для современной правовой теории форму правовой принадлежности, не укладывающуюся полностью ни в классические государственно-правовые модели, ни в конструкции международно-правового членства.

Особый интерес в данном контексте представляет вопрос о том, может ли гражданство Европейского Союза предоставлять права лицам, не являющимся гражданами государств-членов. Формально — ответ на этот вопрос отрицательный, поскольку только граждане государств-членов обладают статусом гражданина Союза. Однако право Европейского Союза допускает существование производных прав, которыми могут пользоваться граждане третьих стран в силу их связи с гражданином Европейского Союза. Такие права, например право проживания членов семьи, не являются проявлением самостоятельного статуса гражданства Европейского Союза для третьих стран, а существуют лишь постольку, поскольку их отсутствие могло бы

<sup>28</sup> Judgment of the Court (Grand Chamber) of 29 April 2025. *European Commission v. Republic of Malta*. ECLI:EU:C:2025:283. Para. 100.

<sup>29</sup> *European citizenship under stress: social justice, Brexit, and other challenges* / edited by Nathan Cambien, Dimitry Kochenov, and Elise Muir. Description: Leiden, the Netherlands; Boston : Koninklijke Brill NV, [2020]. P. X.

лишить гражданина Европейского Союза реального осуществления его прав, гарантированных правом Союза. С этой точки зрения важно подчеркнуть, что правовой эффект гражданства ЕС выходит за пределы круга его формальных носителей: через механизм производных прав оно влияет и на положение связанных с гражданином Союза лиц, прежде всего членов его семьи. Однако это влияние остается опосредованным и не трансформирует граждан третьих стран в самостоятельных субъектов гражданства Союза.

Отдельного внимания заслуживает влияние института гражданства Европейского Союза на феномен двойного гражданства «на горизонтальном уровне». Европейская интеграция и свобода передвижения способствуют увеличению числа лиц, обладающих гражданством более чем одного государства-члена. В научной литературе подчеркивается, что двойное гражданство в контексте Европейского Союза является не исключением, а закономерным результатом функционирования правового пространства Союза. Более того, именно ситуации множественного гражданства позволяют наиболее отчетливо увидеть напряжение между национальными концепциями гражданства и наднациональной логикой гражданства Европейского Союза<sup>30</sup>.

В частности, практика Суда Европейского Союза показывает, что гражданин государства-члена, реализовавший право свободного передвижения и впоследствии приобретший гражданство государства проживания, не должен лишаться преимуществ, связанных с использованием права ЕС. Подобный подход направлен на предотвращение ситуаций, в которых более глубокая интеграция гражданина в общество принимающего государства парадоксально ухудшала бы его правовое положение.

## ИСКЛЮЧЕНИЕ ИЗ ОБЩЕГО ПРАВИЛА: ПРАВОВОЙ СТАТУС НЕГРАЖДАН ЛАТВИИ И ЭСТОНИИ

Особое место в исследовании гражданства Европейского Союза занимает правовой статус неграждан Латвии и Эстонии, поскольку он демонстрирует пределы формального подхода к определению круга лиц, которые могут рассматриваться в качестве субъектов права ЕС. Данная категория возникла после распада СССР и охватывает бывших граждан СССР и их потомков, которые в силу языкового барьера не были автоматически признаны гражданами этих прибалтийских государств, не приобрели гражданство в порядке натурализации и не получили гражданство иного государства. При этом русские составляют около 66 % неграждан в Латвии и около 80 % — в Эстонии, тогда как среди других групп представлены белорусы, украинцы и поляки.

В господствующем подходе неграждане Латвии не рассматриваются в качестве латвийских граждан и, следовательно, не признаются гражданами Европейского Союза. После восстановления действия Закона о гражданстве 1919 г., основанного на принципе *jus sanguinis*, около 28,2 % постоянного населения оказались в неопределенном правовом статусе. В целях преодоления данной ситуации, а также под значительным давлением международного сообщества, в 1995 г. в Латвии был введен институт «негражданства» для бывших граждан СССР, не обладавших гражданством какого-либо иного государства. В настоящее время данный статус сохраняется примерно у 10,4 % постоянного населения Латвии<sup>31</sup>.

В отличие от классических апатридов, неграждане Латвии и Эстонии обладают специальным правовым статусом, закрепленным национальным законодательством, и пользуются рядом прав, обычно ассоциируемых с устойчивой правовой связью лица с государством. Конституционный суд Латвии охарактеризовал данный статус как «специфический правовой статус», который «не может быть сопоставлен ни с каким иным статусом физического лица». При этом было подчеркнуто, что негражданство

<sup>30</sup> *De Groot D. Free Movement of Dual EU Citizens // European Citizenship under Stress. P. 90–92.*

<sup>31</sup> *Wagner L.-J. Member State Nationality under EU Law... P. 323.*

«не может рассматриваться как разновидность латвийского гражданства», а представляет собой новый, *sui generis* статус в международно-правовом смысле<sup>32</sup>.

Неграждане обладают безусловным правом проживания на территории государства, имеют латвийские паспорта, пользуются защитой от дискриминации и правом на дипломатическую защиту за рубежом. Вместе с тем они лишены права участия в национальных выборах и не могут занимать ряд государственных должностей<sup>33</sup>.

Международные организации нередко рассматривают их в контексте проблемы безгражданства, однако прибалтийский подход исходит из наличия особой правовой связи с государством, включающей право постоянного проживания, социальные гарантии и элементы консульской защиты. В связи с этим их статус в доктрине квалифицируется как *sui generis* — промежуточный между гражданством и безгражданством<sup>34</sup>.

Ключевое отличие неграждан от граждан Латвии и Эстонии состоит не столько в отсутствии устойчивой юридической связи с государством, сколько в исключении из политического сообщества. Они лишены ряда политических прав, прежде всего избирательных, что свидетельствует о разрыве между гражданством как юридической принадлежностью и гражданством как политическим участием. Следует отметить, что Российская Федерация на протяжении длительного времени критикует политику Латвии и Эстонии в сфере гражданства и прав национальных меньшинств, призывая международные организации активнее реагировать на положение неграждан.

Для права Европейского Союза данный статус имеет принципиальное значение. В соответствии с доминирующим подходом неграждане Латвии не признаются гражданами Союза ввиду отсутствия формального гражданства государства-члена. Однако в научной литературе данная позиция подвергается пересмотру. В частности, Л.-Й. Вагнер указывает, что вопрос о включении латвийских неграждан в сферу гражданства ЕС не является окончательно решенным и требует переосмысления с учетом целей и структуры права Союза<sup>35</sup>. В этой связи представляется затруднительным обоснование того, почему неграждане Латвии, которые во многих аспектах приравниваются к гражданам и, по существу, «более тесно связаны с населением Латвии, чем с населением какого-либо иного государства», не должны рассматриваться в качестве латвийских граждан; напротив, логичным выводом становится предположение о том, что они фактически уже являются — и изначально являлись — гражданами Европейского Союза<sup>36</sup>.

Развивая данный тезис, он предлагает исходить из юрисдикционного понимания «гражданства для целей права ЕС», при котором решающим является не политическое гражданство, а наличие устойчивой правовой и социальной связи с государством<sup>37</sup>. В этом контексте статус неграждан Латвии и Эстонии приобретает особое значение, поскольку включает право возвращения в государство, документирование и элементы взаимных прав и обязанностей, что сближает его с классическим пониманием национальности в международном праве.

Сходная позиция выражена и в исследованиях Г. де Гроота, О. Вонка и К. Свидера, которые подчеркивают, что формальное обозначение лица как «негражданина» само по себе не должно автоматически исключать его из сферы действия гражданства ЕС<sup>38</sup>. Более того, в современной доктрине высказываются предложения о признании

<sup>32</sup> Latvian Constitutional Court case No. 2004-15-0106, para. 15, 17.

<sup>33</sup> *Wagner L.-J.* Member State Nationality under EU Law... P. 324.

<sup>34</sup> *Croft J.* Non-Citizens in Estonia and Latvia: Time for Change in Changing Times? // OSCE Yearbook. 2015. P. 182.

<sup>35</sup> *Wagner L.-J.* Member State Nationality under EU Law... P. 304–305.

<sup>36</sup> *Wagner L.-J.* Member State Nationality under EU Law... P. 328–329.

<sup>37</sup> *Wagner L.-J.* Member State Nationality under EU Law... P. 305.

<sup>38</sup> *de Groot G. R., Vonk O., Swider K.* European Parliament Study on EU Citizenship. 2015 // URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536476/IPOL\\_STU\(2015\)536476\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536476/IPOL_STU(2015)536476_EN.pdf).

за данной категорией лиц статуса граждан Союза либо о существенном расширении их прав в рамках права ЕС<sup>39</sup>.

Вместе с тем подобные подходы остаются дискуссионными, поскольку их реализация означала бы существенное ограничение усмотрения государств-членов в сфере определения круга своих граждан. Тем не менее сама постановка вопроса свидетельствует о трансформации гражданства ЕС: оно перестает быть исключительно производным и начинает выполнять функцию критерия оценки национальных институтов гражданства.

Таким образом, правовой статус неграждан Латвии и Эстонии представляет собой исключительный пример, выявляющий внутренние противоречия конструкции гражданства Европейского Союза. Формально не являясь гражданами государства-члена, такие лица обладают рядом характеристик, сближающих их с носителями национальной принадлежности. Это подтверждает, что границы персонального действия права ЕС не всегда могут быть определены исключительно через формально-юридические категории национального права.

## ВЫВОДЫ

Таким образом, гражданство Европейского Союза представляет собой уникальную правовую конструкцию, сочетающую зависимость от национального гражданства и одновременно определенную степень автономии. Оно не может существовать без гражданства государства-члена, однако после возникновения начинает функционировать как самостоятельный фактор, влияющий на национальное регулирование и формирующий новые юридические связи в рамках европейского правопорядка. В этой связи представляется обоснованным рассматривать гражданство Европейского Союза не только как производное от национального гражданства правовое явление, но и как элемент особой формы множественного гражданства. Речь идет не о классическом горизонтальном двойном гражданстве, при котором лицо одновременно обладает гражданством двух или более государств, а о специфической конструкции, возникающей в рамках правопорядка ЕС и склонной к автономизации.

Гражданство государства-члена и гражданство Европейского Союза существуют не параллельно, а в отношениях юридической иерархии и функционального взаимодействия. При этом совокупность данных статусов формирует особый тип двойного гражданства, который может быть охарактеризован как «вертикальное двойное гражданство». В рамках данной конструкции национальное гражданство выступает в качестве основания возникновения статуса гражданина Союза, тогда как гражданство ЕС трансформирует содержание правового положения лица, расширяя объем его прав и влияя на пределы усмотрения государства в сфере гражданства. Тем самым возникает взаимосвязанная система правовых статусов, в которой наднациональный уровень начинает оказывать обратное воздействие на национальный.

Особое значение данной модели проявляется в ситуациях утраты или изменения гражданства государства-члена, поскольку такие решения способны повлечь прекращение статуса гражданина Европейского Союза и, как следствие, затронуть сферу действия права Европейского Союза. Это подтверждается практикой Суда Европейского Союза, в частности делом Rottmann, в котором было признано, что национальные решения в сфере гражданства подлежат оценке с точки зрения их соответствия праву Союза.

Таким образом, гражданство Европейского Союза в сочетании с гражданством государства-члена образует особую форму двойного гражданства «по вертикали», в рамках которой происходит взаимодействие национального и наднационального правопорядков. Данная конструкция позволяет по-новому взглянуть на традиционные подходы к институту множественного гражданства и свидетельствует о

<sup>39</sup> Kochenov D., Dimitrovs A. EU Citizenship for Latvian Non-Citizens: A Concrete Proposal // European Papers. 2019. Vol. 4. No. 1. P. 239–248.

трансформации классических представлений о гражданстве в условиях интеграции. Именно поэтому гражданство ЕС следует рассматривать не как второстепенное приложение к национальному статусу, а как самостоятельный элемент многоуровневой правовой идентичности, в рамках которой личность одновременно включена в национальное и наднациональное правовое пространство.

Политически чувствительным и не нерешенным с точки зрения гражданства ЕС остается вопрос о негражданах Эстонии и Латвии. Существование этой проблемы признается как на уровне ЕС, так и в доктрине, где все громче раздаются голоса о признании за этой категорией населения гражданства Европейского Союза.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Исполинов А. С.* Доктрина косвенного эффекта (согласованной интерпретации) в праве ЕС // Евразийский юридический журнал. — 2010. — № 10 (29). — С. 26–36.
2. *Croft J.* Non-Citizens in Estonia and Latvia: Time for Change in Changing Times? // OSCE Yearbook. — 2015. — P. 182–198.
3. *De Groot G. R., Vonk O., Swider K.* European Parliament Study on EU Citizenship. — 2015.
4. *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit, and Other Challenges* / ed. by N. Cambien, D. Kochenov, E. Muir. — Leiden ; Boston : Brill, 2020.
5. *García Antón R.* Rethinking the Social Contract in a Regional Integration Dimension (The European Union): A Response to the 2024 Montesquieu Lecture by Prof. Tsilly Dagan // Tilburg Law Review. — 2024. — Vol. 29. — P. 25–32.
6. *Gatta F. L.* The If and the How: Losing the EU Citizenship, but with Due Regard to the Due Process of (EU) Law // European Papers. — 2024. — Vol. 9. — No. 1. — P. 133–150.
7. *Kochenov D., Dimitrovs A.* EU Citizenship for Latvian Non-Citizens: A Concrete Proposal // European Papers. — 2019. — Vol. 4. — No. 1. — P. 239–248.
8. *Lashyn S.* The Aporia of EU Citizenship // Liverpool Law Review. — 2021. — Vol. 42. — P. 361–377.
9. *Lashyn S.* The Effects of Enlargement on European Union Citizenship // Yearbook of European Law. — 2026.
10. *Liakopoulos D.* Critics and Aspects of the European Citizenship According to the CJEU: From Rottmann to Tjebbes and Others // Megatrend Review. — 2020. — Vol. 17. — No. 1. — P. 1–15.
11. *Shaw J.* Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism. University of Edinburgh School of Law Working Paper. — 2010.
12. *Wagner L.-J.* Member State Nationality under EU Law — To be or not to be a Union Citizen? // Maastricht Journal of European and Comparative Law. — 2021. — Vol. 28. — No. 3. — P. 304–324.

## REFERENCES

1. Cambien N, Kochenov D, Muir E (eds.). *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit, and Other Challenges*. Leiden; Boston: Brill: 2020.
2. Croft J. *Non-Citizens in Estonia and Latvia: Time for Change in Changing Times?* OSCE Yearbook. 2015.
3. De Groot GR, Vonk O, Swider K. *European Parliament Study on EU Citizenship*; 2015.
4. García Antón R. *Rethinking the Social Contract in a Regional Integration Dimension (The European Union): A Response to the 2024 Montesquieu Lecture by Prof. Tsilly Dagan*. *Tilburg Law Review*. 2024;29:25–32. (In Russ.).
5. Gatta FL. *The If and the How: Losing the EU Citizenship, but with Due Regard to the Due Process of (EU) Law*. *European Papers*. 2024;9(1):133–150.
6. Ispolinov AS. *Doctrine of indirect effect (agreed interpretation) in EU law*. *Eurasian Law Journal*. 2010;10(29):26–36.

7. Kochenov D, Dimitrovs A. EU Citizenship for Latvian Non-Citizens: A Concrete Proposal. *European Papers*. 2019;4(1):239-248.
8. Lashyn S. The Aporia of EU Citizenship. *Liverpool Law Review*. 2021;42:361-377.
9. Lashyn S. The Effects of Enlargement on European Union Citizenship. *Yearbook of European Law*; 2026.
10. Liakopoulos D. Critics and Aspects of the European Citizenship According to the CJEU: From Rottmann to Tjebbes and Others. *Megatrend Review*. 2020;17(1):1-15.
11. Shaw J. Citizenship: Contrasting Dynamics at the Interface of Integration and Constitutionalism. University of Edinburgh School of Law Working Paper; 2010.
12. Wagner L-J. Member State Nationality under EU Law — To be or not to be a Union Citizen? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2021;28(3):304-324.