

ВНУТРЕННЯЯ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

**ГРАЖДАНЕ  
И «НЕГРАЖДАНЕ»**

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ  
РАЗДЕЛЕНИЕ  
ЖИТЕЛЕЙ ЛАТВИИ  
В ПОСТСОВЕТСКИЙ  
ПЕРИОД**

*Владимир Бузаев*

Москва

2017

УДК 316.485.26

ББК 92

Б

*Научные доклады  
Российской ассоциации прибалтийских исследований  
Серия 1. Внутренняя и внешняя политика*

**Бузаев В. В.**

**Граждане и «неграждане»: Политико-правовое разделение жителей Латвии в постсоветский период.** / Предисл. Н. М. Межевича. М.: Ассоциация книгоиздателей «Русская книга», 2017. 80 с. (Научные доклады Российской ассоциации прибалтийских исследований. Серия 1. Внутренняя и внешняя политика. Вып.2)

**ISBN 978-5-906995-30-8**

В докладе представлены результаты анализа политически мотивированного разделения жителей Латвии после распада Советского Союза на различные политико-правовые категории. Уже 15 октября 1991 года латвийский парламент принял постановление «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и об основных принципах натурализации», которое лишило права на автоматическое получение гражданства приблизительно одну треть всех избирателей Латвии, главным образом, нелатышей. В этой связи автором рассмотрены институт «неграждан» и законодательство в области правового статуса населения Латвии, различия в правах граждан и «неграждан», процесс натурализации, статус иностранцев, а также показан статистико-демографический портрет «неграждан».

УДК 316.485.26

ББК 92

© Бузаев В. В., 2017.

© Российской ассоциации прибалтийских Исследований, 2017.

© Ассоциация книгоиздателей «Русская книга», 2017

**ISBN 978-5-906995-30-8**

# Содержание

Предисловие

4

1. Введение

6

2. Законодательство в области  
правового статуса населения

8

2.1. Дифференциация жителей Латвии  
по правовому статусу

8

2.2. Процедура первоначальной регистрации

10

2.3. Закон о гражданстве

12

2.4. Закон о статусе неграждан

21

2.5. Различия в правах граждан и неграждан

27

2.6. Статус иностранцев

36

3. Портрет негражданина

42

4. Сокращение массового безгражданства

53

5. Натурализация

57

Примечания

68

## Предисловие

Научный доклад, подготовленный для Российской ассоциации прибалтийских исследований (РАПИ) Владимиром Викторовичем Бузаевым, назван: “Граждане и «неграждане»: Политико-правовое разделение жителей Латвии в постсоветский период” и посвящен, увы, очень важной и актуальной теме. В конце двадцатого века в Европе вновь появился феномен “негражданства” как особого вида безгражданства. Люди, прожившие в своей стране десятки лет, а то и родились в ней, одновременно были лишены части экономических и абсолютного большинства политических прав; другие возможности и права отнимались медленно и изоциренно.

Это произошло потому, что политические режимы в Эстонии и Латвии были основаны на осознанном и культивируемом неравенстве людей по национальному признаку. Как пишет В.В. Бузаев: «Латвия и Эстония, население которых составляет лишь 0,6% от численности населения ЕС, поставили в ЕС соответственно 70% и 22% всех проживающих в ЕС лиц без гражданств».

Почему это произошло? Почему Европа позволила сформировать систему “избирательного тоталитаризма” и направить ее действие на своих же европейцев?

Международное право не предусматривает эффективной реакции на существенные нарушения прав человека в тех случаях, когда они растянуты во времени и по тем или иным причинам жестко поддерживаются признанными политическими режимами государств, угнетающих конкретное меньшинство. Отношение “просвещенной Европы” к несоблюдению основополагающих международных принципов в области прав человека и их конвенционального оформления в государствах Прибалтики означает то, что Совет Европы и Европейский Союз разделяют ответственность государств Прибалтики за создание этнократических режимов, притесняющих вот уже более четверти века «нетитульное» население. Логика европейских политиков проста: если лишать людей права на образование на родном языке не одновременно, а растянуть этот процесс лет на тридцать, то в каждый момент времени это не более чем оптимизация.

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Свою долю ответственности за сложившуюся ситуацию несет и Россия, в силу ряда объективных и субъективных причин не проявившая в начале 90-х годов прошлого века должного внимания к проблематике защиты соотечественников.

В новой работе В.В. Бузаева рассмотрены практические все вопросы, связанные с проблемами массового нарушения прав человека в государствах Прибалтики. Речь идет не только о массовом безгражданстве, отсутствие официального статуса у русского языка, постоянным попыткам ликвидировать образование на русском языке и других языках меньшинств. В результате существует этнонациональный протекционизм, в невиданных для Европы после 1945 года масштабах. Автор рассматривает историю вопроса, особое внимание уделяя Латвии. «Латвия приобрела фактическую независимость 21 августа 1991 года. Уже 15 октября 1991 года латвийский парламент принял Постановление «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и об основных принципах натурализации», которое лишило права на автоматическое получение гражданства приблизительно одну треть всех избирателей Латвии, главным образом, нелатышей». К чему это приведет? «Пройдут какие-то 24 года, и в 2040 году Европа удовлетворенно заметит, что проблема детей неграждан решена. В это время первому ребенку, родившемуся негражданином, будет уже около 50», — пишет В.В. Бузаев.

Впрочем, к 2040 году государства Прибалтики де-факто утратят остатки демографического потенциала. «Саморасплата» за притеснения «этих чуждых русских» придет, цена будет высокой — демографическая, экономическая, политическая деградация и музеефикация государственности.

В заключение не могу не поздравить автора с новой интересной и важной работой, а читателей — с возможностью ознакомиться с новой книгой в серии «Научные доклады Российской ассоциации прибалтийских исследований. Внутренняя и внешняя политика.»

Д.э.н., профессор, президент РАПИ  
Н.М. Межевич

## 1. Введение

15 октября 2016 года Латвия, а 6 ноября 2016 года и Эстония отметили 25-летие событий, резко выделивших их не только из республик бывшего СССР, но и из всех стран Европы. Постановлениями Верховных советов Латвии и Эстонии, избранных в 1990 году на основе всеобщего избирательного права, такого были лишены соответственно 34%<sup>1</sup> и 32%<sup>2</sup> избирателей.

Использованный при разделении населения на группы, существенно различающиеся по правовому статусу, критерий — восстановление совокупности граждан республик на 1940 год — формально не носил этнического характера. Тем не менее, жертвами этого правового апартеида стали почти исключительно нацменьшинства<sup>3</sup>: 71% нацменьшинств в Латвии, и 83% — в Эстонии.

За истекшие 25 лет доля лиц без гражданства в обеих странах существенно сократилась: до 11% населения и 29% от численности нацменьшинств в Латвии и соответственно до 6% и 20% — в Эстонии<sup>4</sup>.

Такому прогрессу следовало бы радоваться, если бы сокращение массового безгражданства происходило за счет приобретения нацменьшинствами гражданства стран проживания.

К сожалению, основным фактором этого сокращения послужило массовое вытеснение и вымирание нацменьшинств. Сравнение данных переписей населения 1989 и 2011 годов показывает, что Эстония за этот период потеряла 15%, а Латвия — 22% населения. Часть убыли населения страны за счет сокращения численности нацменьшинств составляет для Эстонии — 71%, Латвии — 83%<sup>5</sup>.

Для Эстонии существенным фактором убыли доли апатридов явилось также вынужденное принятие гражданства других государств, преимущественно России: численность иностранцев в ней в 1,5 раза больше численности лиц «с неопределенным гражданством»<sup>6</sup>.

Европейский союз, принявший 1 мая 2004 года обе страны в свой состав с игнорированием им же выдвинутых ос-

новых демократических критериев членства<sup>7</sup>, унаследовал для себя и проблему массового безгражданства: Латвия и Эстония, население которых составляет лишь 0,6% от численности населения ЕС, поставили в ЕС соответственно 70% и 22% всех проживающих в ЕС лиц без гражданства<sup>8</sup>.

Процесс натурализации в Латвии и Эстонии в настоящее время практически остановился<sup>9</sup>: в 2016 году были приняты в гражданство соответственно 987 человек и 1450 лиц с неопределенным гражданством, что при числе остающихся — 242 560 и 79 438 человек — арифметически требует для их натурализации, соответственно 246 и 55 лет.

Европейские институции много лет требовали от латвийских и эстонских властей решить вопрос безгражданства в рамках жизни текущего поколения, т.е. прекратить естественное воспроизводство неграждан. Эстония, внося 21 января 2015 года в закон о гражданстве соответствующие поправки<sup>10</sup>, которыми дети обоих родителей-апатридов автоматически признаются гражданами Эстонии, эти рекомендации выполнила.

Латвия отказалась, и из тех 9 973 неграждан, которые родились после 1 января 1992 года и продолжают оставаться негражданами, 52 — уроженцы 2016 года<sup>11</sup>.

Среди 84 различий в правах граждан и неграждан Латвии имеются 18, когда ограничения не распространяются на случайно оказавшихся в Латвии граждан ЕС<sup>12</sup>. В частности, неграждане Латвии не обладают ни пассивным, ни активным избирательным правом даже на местном уровне. За негражданами Эстонии активное избирательное право признано только на уровне муниципалитетов.

Для устранения этого позорного для ЕС апартеида Яна Тоом (Эстония), Татьяна Жданок и Андрей Мамыкин (Латвия), три русских депутата Европарламента от трех разных фракций, летом 2016 года подали в Европарламент петицию с 20 тысячами подписей<sup>13</sup>. В 2017 году в Европарламенте ожидаются слушания по петиции<sup>14</sup>. По неофициальной информации, слушания по нескольким петициям о лицах без гражданства намечены на 29 июня.

Все вышесказанное демонстрирует актуальность мониторинга ситуации с массовым безгражданством, которым

Латвийский комитет по правам человека (ЛКПЧ) занимается с декабря 1992 года.

В настоящем исследовании, посвященном преимущественно негражданам Латвии, но с привлечением при необходимости и международных сравнений, дана история законодательства в отношении статуса населения Латвии, а также фактические сведения о ее негражданах за период с 1991 по январь 2017 года.

По мнению автора, основным выводом его исследования является необходимость незамедлительного признания неграждан Латвии и Эстонии гражданами стран их проживания.

## **2. Законодательство в области правового статуса населения**

### **2.1. Дифференциация жителей Латвии по правовому статусу**

**2.1.1.** В Регистре жителей Латвии на 1 января 2017 года с разбивкой по правовому статусу зарегистрированы 2 192 707 человек, в том числе 1 796 608 граждан Латвии, 242 560 неграждан Латвии, 89 992 граждан 127 стран, 484 лица, получивших в Латвии иной статус (лиц без подданства — 176, с альтернативным статусом — 213, беженцев — 95), 43 негражданина и лица без подданства из соседней Эстонии, еще 16 лиц без подданства или беженцев из 9 стран. Статус еще 4 человек не указан.

Неграждане Латвии, основной предмет нашего исследования, на протяжении последних 25 лет массово приобретали статус граждан Латвии или иностранцев. Поэтому нас будет, прежде всего, интересовать статус трех первых групп Регистра, составляющих соответственно 81,9%, 11,1% и 4,1%, а в совокупности 97,1% лиц, сведения о которых включены в Регистр.

**2.1.2.** Победивший на парламентских выборах в марте 1990 года Народный фронт Латвии (НФЛ) в своей действовавшей тогда программе сообщал, что «выступает за то, чтобы предоставить гражданство тем постоянным жителям Латвии,



которые декларируют свое желание приобрести гражданство Латвии и недвусмысленно свяжут свою судьбу с латвийским государством»<sup>15</sup>.

Латвия приобрела фактическую независимость 21 августа 1991 года. Уже 15 октября 1991 года латвийский парламент принял Постановление «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и об основных принципах натурализации»,<sup>16</sup> которое лишило права на автоматическое получение гражданства приблизительно одну треть всех избирателей Латвии, главным образом, нелатышей. Постановление основывалось на самом жестком варианте концепции о восстановлении института гражданства довоенного периода: только те жители Латвии, которые были гражданами независимой Латвии, а также их потомки, были восстановлены в гражданстве. Сменивший Постановление закон о гражданстве от 22 июля 1994 года<sup>17</sup> (см. п. 2.3) полностью унаследовал от Постановления концепцию «восстановления» довоенного гражданства.

**2.1.3.** Инструментом для выполнения Постановления, предусматривающего разделение населения страны на ее граждан и просто «постоянных жителей», была выбрана всеобщая регистрация в Регистре жителей, происходившая с массой злоупотреблений в отношении лиц, не признанных гражданами Латвии (см. п. 2.2).

О том, в качестве кого регистрировать лиц, не попадающих под категорию «граждан», в Верховном Совете велись ожесточенные дискуссии. Предполагалось, в частности, всем им выдавать периодически продлеваемые (или не продлеваемые) срочные виды на жительство. К 10 июня 1992 года этот спор разрешился принятием Постановления ВС ЛР «О порядке вступления в силу Закона ЛР “О въезде и пребывании иностранцев и лиц без гражданства в Латвийской Республике”<sup>18</sup>. Устанавливалось, что Закон, предусматривающий выдачу видов на жительство, относится лишь к тем иностранцам и лицам без подданства, которые въедут в Латвию после его вступления в силу (1 июля 1992 года). Правда, в том же пункте 1 Постановления говорилось, что закон распространяется и на тех лиц, не признанных гражданами Латвии, кто на 1

июля 1992 года проживал в Латвии без постоянной прописки. Им под угрозой выдворения из Латвии предписывалось в месячный срок оформить вид на жительство.

О счастливых обладателях постоянной прописки туманно говорилось во втором пункте, что, мол, «их статус и условия пребывания [в Латвии] определяют особые законодательные акты и международные договора». На такой зыбкой законодательной основе и зависли на три года около 70% проживавших тогда в Латвии нелатышей, или  $\frac{1}{3}$  населения страны. Определивший их статус закон «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства»<sup>19</sup> был принят только 12 апреля 1995 года (см. п. 2.4).

**2.1.4.** Часть 3 ст.2 закона «О статусе...» в исходной редакции устанавливала, что «органы, осуществляющие государственную власть и государственное управление, обязаны обеспечивать соблюдение (упомянутых в Законе) прав и не допускать ограничения этих прав в законах, постановлениях, инструкциях, распоряжениях и других актах, изданных государственными органами и органами самоуправления». Поправками от 30 марта 2000 года эта норма из закона была исключена. Тем не менее, и до принятия закона, и в период действия этой нормы, и после ее отмены во множестве нормативных актов различного уровня устанавливались эксклюзивные права для граждан Латвии, а позднее и для граждан других стран ЕС, которыми не пользовались неграждане (см. п. 2.5).

**2.1.5.** Упомянутые выше законы о гражданстве, статусе негражданина и заменивший начиная с 2000 года закон «О въезде и пребывании иностранцев и лиц без гражданства в Латвийской Республике» закон «Об иммиграции»<sup>20</sup> (см. п. 2.6) определяют статус жителей Латвии и в настоящее время.

## **2.2. Процедура первоначальной регистрации**

**2.2.1.** Закон «О регистре жителей»<sup>21</sup> от 11 декабря 1991 года предусматривал (ст. 11) включать в Регистр «лиц, родившихся на территории Латвийской Республики или въехавших в

Латвию [за исключением] иностранцев, пользующихся специальной международной правовой защитой».

Пункт 2 Постановления о вступлении закона в силу<sup>22</sup> гласил, что ст. 11 закона «не применяется в отношении действующих военнослужащих временно размещенных на территории ЛР вооруженных сил СССР и к лицам, прописанным в ... воинских частях». Процедура проведения регистрации законом (ст. 14) доверялась Департаменту гражданства и иммиграции (ДГИ) Министерства юстиции.

**2.2.2.** ДГИ проводил регистрацию на основании внутренних непубликуемых инструкций, существенно сужающих круг лиц, которые подлежали регистрации. Автор выявил круг этих лиц экспериментальным путем, разложив под новогодней елочкой у себя в квартире и отсортировав около 200 жалоб, полученных депутатами фракции «Равноправие» Верховного совета ЛР к концу декабря 1992 года. Выяснилось, что ДГИ не желает регистрировать две большие группы людей, не признанных гражданами Латвии:

— жильцов домов КЭЧ<sup>23</sup>, числящихся на балансе Прибалтийского военного округа, независимо от того, являются ли эти жители действующими или бывшими военнослужащими, членами семей военнослужащих, или не имеют никакого отношения к Советской армии (40% жалоб);

— жителей общежитий, независимо от того, является их прописка постоянной или временной, и того, были ли они постоянно прописаны в Латвии до того, как попали в общежитие (32%).

Результаты исследования были опубликованы<sup>24</sup> вместе с призывом от имени депутатов явиться на правовую консультацию в здание Рижского горсовета (ныне там находится МИД). На консультацию 8 января 1993 года пришли около 2 тысяч человек, полностью парализовавших работу мэрии. А еще 9 декабря 1992 года начал свои правовые консультации Латвийский комитет по правам человека (ЛКПЧ). Эта организация, возглавляемая тогда диссидентом советского времени Владимиром Богдановым, в которую вошли депутаты Верховного совета Татьяна Жданок и Константин Матвеев и автор

этих строк, тогда депутат Рижского горсовета, взяла на себя координацию борьбы за исполнение закона о Регистре.

**2.2.3.** Лицам, которым было отказано в регистрации, в паспорта вместо квадратного штампа с номером регистра ставили круглый штамп с номером регистрационного участка, на котором им было отказано. За что они и получили название «круглопечатники». Их правовое положение приближалось к положению нелегалов.

Численность «круглопечатников» приходилось оценивать косвенно, по разнице в количестве жителей, указываемых Центральным статистическим управлением (ЦСУ) и включенных в Регистр. Хотя регистрация должна была закончиться в марте 1993 года, на август 1993-го эта разница составляла 161 тысячу, на май 1994-го — 136 тысяч человек.

ЛКПЧ инициировал массовые судебные процессы против ДГИ. Число приговоров судов по этим делам только за первое полугодие 1994 года составило 2121, из них в пользу истцов — 1933 (или 91%)<sup>25</sup>. ДГИ отказывался исполнять судебные решения (некоторые не исполнялись более года), и лишь после вмешательства аккредитованной в Латвии постоянной миссии СБСЕ проблема «круглопечатников» для большинства из них была разрешена<sup>26</sup>.

## 2.3. Закон о гражданстве

**2.3.1.** Закон о гражданстве был принят с большим скандалом, включающим возвращение президентом закона на доработку в Сейм. Тем не менее, принцип гражданства до 1940 года, включенный еще в Постановление ВС ЛР от 15.10.1991 года (см. п. 2.1.2), остался неизменным.

Гражданами Латвии признаются следующие основные категории лиц:

- граждане Латвии до 17 июня 1940 года и их потомки;
- этнические латыши и ливы<sup>27</sup> (с некоторыми дополнительными условиями);
- женщины, утратившие гражданство довоенной Латвии ввиду замужества;

## 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА НАСЕЛЕНИЯ

— лица, окончившие полный курс школы с латышским языком обучения (после поправок 2013 года они все же должны пройти натурализацию, но освобождены от всех проверок);

— натурализованные граждане;

— дети граждан Латвии или сироты, родители которых неизвестны.

Граждане Латвии равны, независимо от способа получения гражданства, что выгодно отличает нас от также известной массовым безгражданством соседней Эстонии<sup>28</sup>.

**2.3.2.** Закон в первоначальной редакции предусматривал возможность натурализации будущих неграждан, но устанавливал для них специальные «окна» в зависимости от их возраста и факта рождения в Латвии. Право на натурализацию для тех  $\frac{2}{3}$  неграждан, которые не являлись местными уроженцами, наступало лишь через 7 лет после принятия закона.

Последующие поправки к закону (16.03.1995 и 06.02.1997) ничего по существу не изменили, и лишь мощное давление с Востока, Запада и изнутри страны заставило на референдуме принять существенные поправки к закону (22.06.1998). «Окна» натурализации были отменены, и был введен регистрационный порядок принятия в гражданство детей неграждан, родившихся в Латвии после возвращения ею независимости. За изменения в законе высказались 52,5% избирателей, против — 44,9%<sup>29</sup>, т.е. позитивный результат референдума оказался возможным благодаря голосованию граждан из числа наименьшинств, хотя большинство латышей голосовали «против».

**2.3.3.** Процедуру натурализации согласно закону осуществляло Управление натурализации (УН), а контролировала комиссия Сейма по исполнению закона о гражданстве. УН, находившемуся в подчинении Министерства юстиции, были также доверены широкие функции интеграции общества. Кабинет министров сумел с 4 февраля 2011 года ликвидировать УН, не меняя взрывоопасного закона, создав при УДГМ одноименный отдел с более узкими задачами, касающимися исключительно осуществления процесса натурализации. В процессе передачи было «потеряно» множество штатных сотрудников и несколько региональных отделений.

**2.3.4.** Несмотря на то, что правительство для публики заявляет, что натурализоваться в Латвии имеет право каждый, имеются ограничения на натурализацию (ст. 11 закона) разной степени обоснованности, в том числе носящие массовый характер.

К числу ограничений, признанных в мировой практике, относятся:

— запрет на занятие определенных должностей или работу в определенных службах в зарубежных государствах на момент подачи заявления;

— судимость за уголовное преступление, которое и в Латвии считалось таковым на момент принятия закона о гражданстве;

— борьба с государством антиконституционными методами, если это констатировано приговором суда.

К числу экзотических ограничений можно отнести:

— пропаганду после 4 мая 1990 года различных тоталитарных идей (например, коммунистических), если это констатировано решением суда;

— службу в КГБ;

— работу после 13 января 1991 года в 6 различных общественных организациях, из которых 5 были массовыми;

— выбор Латвии в качестве места жительства после 17 июня 1940 года после демобилизации из Вооруженных сил или внутренних войск СССР.

Все вышеприведенные действия люди совершали задолго до принятия закона о гражданстве, и закону явно придана обратная сила.

Следует отметить, что на 4 мая 1990 года (день провозглашения независимости) даже парламент Латвии на  $\frac{1}{3}$  состоял из действующих членов коммунистической партии, а всего действующих и бывших коммунистов (большинство из которых вышло из КПСС за пару месяцев до выборов) среди депутатов было более половины.

Комитет государственной безопасности был спецслужбой единой страны, в которую входила и Латвия, и граждан ЛР по рождению в латвийском филиале спецслужбы работало не меньше, чем будущих неграждан.

Общественные организации (КПСС, Объединенный совет трудовых коллективов, Совет ветеранов войны и труда и т.д.), о которых упоминается в законе, работали с 13 января по август 1991 года вполне легально, насчитывали десятки тысяч членов и были запрещены без суда простым голосованием в парламенте.

Исключением является Союз коммунистов Латвии, который возник гораздо позже упомянутой даты, в уже независимой республике, и ему просто отказали в регистрации.

Что касается демобилизованных военных, то максимальный срок совершения инкриминируемого им деяния уже на момент принятия закона составлял 54 года, а сейчас — 77 лет, что существенно выше средней продолжительности жизни латвийского мужчины. Не говоря уж о том, что соискатели гражданства служили в одной армии с будущими гражданами ЛР, и часто под их командованием.

При занятии различных, зачастую чрезвычайно ответственных должностей, предназначенных только для граждан Латвии, к соискателям также предъявляются сходные требования. Но, как правило, эти требования гораздо мягче критериев запрета натурализации.

**2.3.5.** Претендент, к которому не относятся ограничения, должен также:

- иметь пятилетний стаж проживания в Латвии, начиная с 4 мая 1990 года;
- обладать легальным источником дохода;
- выдержать натурализационные проверки;
- дать клятву на верность Латвии;
- заплатить государственную пошлину.

**2.3.6.** Пятилетний стаж проживания относят и к негражданам, хотя они и удовлетворяют этому требованию по определению своего статуса (см. п. 2.1.3 и п. 2.4).

Уроженец Латвии и лидер партии «Заря» Владимир Линдерман, проведший часть этого пятилетнего срока в российской тюрьме, обжаловал отказ в принятии документов на натурализацию<sup>30</sup>. По результатам процесса парламент

«уточнил» закон, и с 1 октября 2013 года пятилетний срок пребывания в Латвии должен быть непрерывным и для неграждан. Допускается перерыв не более года и не в последний год перед подачей заявления. Это уточнение вызвало большие затруднения для неграждан, желающих натурализоваться<sup>31</sup>, ибо факт пересечения границы Латвии для них никак не документируется.

**2.3.7.** Списки новограждан, прошедших все проверки, утверждает Кабинет министров. За время существования процесса натурализации здесь возникла лишь одна проблема, когда 16.11.2004 года Кабинет вычеркнул из списков Юрия Петропавловского, уроженца Риги (1955), получившего высшее образование на латышском языке в Академии художеств (1979).

Петропавловский, член руководства партии «ЗаПЧЕЛ»<sup>32</sup>, один из лидеров движения в защиту русских школ, за несколько дней до решения Кабинета министров был публично выдвинут партией «ЗаПЧЕЛ» в качестве лидера списка на выборах 2005 года в Рижскую думу и кандидата в мэры Риги. 06.12.2004 года административный суд отказался рассматривать жалобу Петропавловского, мотивируя это тем, что правительство приняло не административное, а политическое решение. 11.04.2005 года Сенат Верховного суда подтвердил решение суда первой инстанции, а 04.12.2006 года жалоба Петропавловского была зарегистрирована в Европейском суде по правам человека<sup>33</sup>. 03.06.2008 года было принято решение о приемлемости жалобы, но 01.06.2015 года жалоба была отклонена.

**2.3.8.** Основные требования к проверкам натурализуемых лиц закреплены в самом законе о гражданстве. Соискатель должен знать:

- латышский язык;
- основные положения Конституции;
- текст Государственного гимна и историю Латвии.

Уровень требований к знанию языка также установлен непосредственно законом:

- полностью понимать информацию бытового и официального характера;



- свободно беседовать и отвечать на вопросы по темам бытового характера;
- бегло читать и понимать любые инструкции и другие тексты бытового характера;
- быть способным написать письменную работу на заданную комиссией тему бытового характера.

Законом в редакции после 1 октября 2013 года очерчен и круг лиц, которым можно облегчать процедуру проверок. Ранее эти льготы устанавливались правилами Кабинета министров, и теоретически правительство могло исполнить многочисленные международные рекомендации по упрощению процедуры<sup>34</sup>. Теперь же для этого необходимо обращаться к парламенту, который в предпоследний раз менял закон в 1998 году.

От всех проверок освобождаются инвалиды 1-й группы, некоторые категории инвалидов 2-й и 3-й группы, а также лица, получившие образование на латышском языке (для основного образования — не менее половины учебной программы).

От проверки на знание языка освобождаются выпускники латвийских школ нацменьшинств, получившие на централизованном экзамене по латышскому языку: для основной школы — не менее 50% баллов, для средней — не менее 20%. Соответственно, по результатам экзамена 2012 года этим критериям удовлетворяли 84% выпускников основных, и 98% выпускников средних школ нацменьшинств.

Лица, достигшие 65 лет, освобождаются от письменной части проверки.

Никаких льгот местным уроженцам или лицам с длительным стажем проживания в Латвии (к которым относятся все неграждане) ни законом, ни Правилами Кабинета министров не предусмотрено.

**2.3.9.** Кабинет министров издает три вида правил, определяющих процедуру натурализации:

- о размере государственной пошлины;
- о правилах приема и рассмотрения заявлений;
- о порядке проведения проверок.

Эволюция этих правил не оказывала особого влияния на процедуру и результаты натурализации и имеет «экспортный» характер с целью продемонстрировать глубокое внимание к проблеме<sup>35</sup>. Исключением явились поправки к правилам от 08.08.2006 года, существенно усложнившие процедуру натурализации. Поправки явились реакцией на натурализационный бум 2004–2005 годов (см. ниже п. 5.1). В стороне не остался и Сейм. С 22.06.2006 года в Кодексе административных правонарушений (статья 175<sup>8</sup>) предусмотрена ответственность за сдачу натурализационных проверок за другое лицо — штраф до 500 латов или арест до 15 суток. С 21.06.2007 года аналогичные поправки введены и в уголовный закон (статья 281<sup>1</sup>) — за повторный проступок тюремное заключение сроком до 5 лет.

В настоящее время действуют правила о размере госпошлины от 17.09.2013 года<sup>36</sup>. Базовая пошлина — 28,46 евро, льготная в 4,27 евро (для пенсионеров, инвалидов, безработных, малообеспеченных, многодетных родителей, школьников и студентов). Освобождены от пошлины сироты, инвалиды 1-й группы, политически репрессированные и лица, находящиеся в центрах социальной опеки.

24 сентября 2013 года приняты новые Правила, регулирующие порядок приема и рассмотрения заявлений<sup>37</sup>, а также проведения проверок<sup>38</sup>. При этом была отменена предусмотренная прежними Правилами (номер 522 от 5 июля 2011 года) возможность не сдавать экзамен по языку повторно, если у претендента уже имеется языковое удостоверение на категории В или С<sup>39</sup>. Сохранены введенные 08.08.2006 года ограничения на число попыток сдачи проверок (не более трех), но сокращены интервалы между попытками (для проверок по языку — до трех месяцев, для проверок по знанию законодательства — до одного месяца).

**2.3.10.** Дети до 15 лет натурализуются вместе с родителями, а начиная с возраста 15 лет проходят процедуру натурализации самостоятельно.

Дети неграждан и лиц без гражданства, родившиеся на территории Латвии после 21 августа 1991 года, регистрируют-

ся в качестве граждан ЛР по заявлению родителей (с 1 октября 2013 года — одного из родителей). Этой процедуре посвящена отдельная статья в законе (статья 3<sup>1</sup>) и специальные Правила Кабинета министров, регламентирующие требования к детям, родителям и собираемым родителями документам<sup>40</sup>. Еще предшествующие Правила от 5 июля 2011 года<sup>41</sup> позволили вносить заявление о регистрации ребенка в качестве гражданина Латвии прямо при регистрации его рождения в загсе. С 1 октября 2013 года это требование из Правил перенесено непосредственно в закон, чем собственно и ограничилось упрощение существовавшей с 1999 года процедуры регистрации.

Рекомендации европейских структур относительно этих детей, безуспешно повторяемые уже 20 лет, совсем иные: регистрировать таких детей в качестве граждан, если родители не выскажут иного желания (см. также п. 5.4).

**2.3.11.** В сентябре 2011 года партия «ЗаПЧЕЛ», лишившаяся к тому времени представительства в Сейме, начала сбор подписей избирателей под поправками к закону о гражданстве с целью вынести законопроект на референдум. Разработанный юристом ЛКПЧ Александром Кузьминым законопроект<sup>42</sup> предусматривал предоставление гражданства Латвии всем негражданам, установив срок, за который негражданин мог от предоставляемого гражданства отказаться. С целью расширения круга лиц, поддерживающих законопроект, было основано движение «За равные права», и к 23 августа 2012 года в поддержку законопроекта были собраны необходимые для его дальнейшего продвижения 10 тысяч нотариально заверенных подписей избирателей.

ЦИК, получив законопроект вместе с подписями 4 сентября, на своем заседании 1 ноября 2012 года шестью голосами против трех приняла не имеющее прецедентов в истории Второй республики решение<sup>43</sup> не инициировать следующий этап подготовки к референдуму (организацию поддерживаемой государством процедуры сбора подписей  $\frac{1}{10}$  избирателей). При этом, по мнению инициаторов законопроекта, ЦИК превысила свои полномочия, оценивая текст законопро-

екта по существу, хотя Конституция (ст. 78) дает ЦИК право оценить лишь, является ли представленный ей текст законопроектом, а не просто набором благих пожеланий.

Юристы ЛКПЧ обжаловали решение ЦИК в районном административном суде (дело А420577912, поступило в суд 5 ноября 2012 года). Дело было передано судом в Сенат, и 23 января 2013 года юристы ЛКПЧ участвовали в его открытом рассмотрении. 11 февраля 2013 года Сенат Верховного суда принял решение передать дело Конституционному суду, возбуждавшему 12 марта 2013 года дело 2013-06-01. Решение КС по делу вынесено 18 декабря 2013 года, а окончательное решение Верховного суда — 12 февраля 2014 года.

**2.3.12.** Решение ЦИК послужило толчком для объявления 20 ноября 2012 года о формировании Конгресса неграждан, претендующего на представительство неграждан и актуализацию проблемы массового безгражданства. В июне 2013 года Конгресс провел альтернативные официальным муниципальным выборам без участия неграждан выборы Парламента непредставленных<sup>44</sup>.

В начале 90-х годов прошлого века в Латвии была создана организация со сходными задачами — Лига апатридов Латвии<sup>45</sup>. Инициатива ее создания принадлежала двум политическим партиям, представляющим нацменьшинства — движению «Равноправие» и партии Народного согласия, выдвинувшим в руководство Лиги двух сопредседателей — Константина Матвеева (бывшего депутата Верховного совета ЛР, ныне преподавателя юриспруденции в Балтийской международной академии) и Бориса Цилевича (ныне депутат Сейма от ЦС). Оргкомитет Лиги собирался в помещении редакции русской газеты «СМ Сегодня», опубликовавшей воззвание о ее создании 15 декабря 1993 года.

Наиболее известные деяния Лиги:

— уличные альтернативные выборы представительства неграждан (весна 1994 года, 36 тысяч участников, сознательно совмещены во времени с выборами самоуправлений, к которым неграждане не были допущены);

— пикет 5 тысяч человек у посольства США с парализацией уличного движения накануне визита в Латвию президента США Б. Клинтона (5 июля 1994 года);

— актуализация и распространение списка различий в правах граждан и неграждан Латвии (авторы Борис Цилевич, Александр Ручковский, Леонид Райхман, впервые опубликован в газете «СМ Сегодня» 22 декабря 1993 года).

Лиге было отказано в регистрации, и после выигранного через несколько лет соответствующего судебного процесса ее деятельность не возобновлялась.

### 2.4. Закон о статусе неграждан

**2.4.1.** В соответствии со ст. 1 Закона «О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства» неграждане — это граждане бывшего СССР, не являющиеся гражданами Латвии, никогда после распада СССР не имевшие гражданства третьего государства, живущие в Латвии или находящиеся во временном отсутствии, а также их дети.

В качестве дополнительного критерия причисления лица к совокупности неграждан выбрано сталинское понятие постоянной прописки — то есть обязательной регистрации граждан СССР по месту их жительства. А именно — негражданином ЛР является лицо, удовлетворяющее всем вышеприведенным условиям, если оно имело постоянную (без ограничения срока) прописку в Латвии на 1 июля 1992 года независимо от статуса занимаемой жилой площади.

Таким образом была решена проблема лиц, прописанных в общежитиях и домах КЭЧ (см. п. 2.2). В переходных положениях закона было даже специально сказано, что у лиц, проживающих в КЭЧевских домах, аннулируются срочные виды на жительство, а сведения о них вписываются в Регистр жителей на общих основаниях.

После изменений, внесенных поправками от 27 августа 1998 года, закон разрешил проблемы еще нескольких тысяч лиц, правовое положение которых оставалось неопределенным в течение семи лет. К совокупности неграждан оказа-

лись причисленными и лица, у которых до 1 июля 1992 года последним местом постоянной прописки была Латвия, а также лица, проживавшие на территории Латвии до 1 июля 1992 года без постоянной прописки не менее десяти лет в случае, если этот факт констатирован решением суда.

Из этого правила есть исключения, часть которых была введена уже поправками к закону (от 18 июня 1997 года), т.е. связана с лишением статуса тех лиц, которые уже были признаны негражданами.

К негражданам не относятся:

— военные и гражданские специалисты, обслуживавшие давно не существующие военные объекты Российской Федерации;

— лица, уволившись из вооруженных сил РФ после 28 января 1992 года (если они призывались не из Латвии и не являются членами семей граждан Латвии), а также живущие вместе с ними члены их семей, если они прибыли в Латвию в связи с появлением там военнослужащего, независимо от времени появления военнослужащего в Латвии (например, в 1945 году);

— лица, получившие компенсацию за выезд из Латвии (поправки к закону от 18 июня 1997 года).

**2.4.2.** Субъектам закона были гарантированы все права, предусмотренные в действующем тогда Конституционном законе, в том числе ранее предусмотренные только для граждан ЛР права свободно выбирать место жительства в Латвии, выезжать и возвращаться из Латвии, объединяться с живущими за границей супругами, детьми и родителями, а также не быть выдворенными из Латвии. Негражданам предусматривалось выдавать специальные латвийские паспорта.

Тем не менее, за эти права пришлось еще побороться.

**2.4.3.** Паспорта неграждан, гарантирующие их обладателям свободное перемещение за пределами Латвии, стали выдаваться лишь с апреля 1997 года. Тем не менее, Латвия с 1 января 1998 года объявила внутренние паспорта СССР (которые для 80% неграждан были тогда единственным удосто-

веряющим личность документом) негодными для выезда из Латвии, а с 1 июля 1998 года — и для въезда в страну. Срок действия загранпаспортов СССР, выдававшихся ранее негражданам для поездок на Запад для выезда (за исключением выезда в страны СНГ) также истек 1 января 1998 года, для въезда в Латвию — с 1 января 1999 года<sup>46</sup>.

13 февраля 1998 года партия «Равноправие» организовала массовый (около тысячи человек) пикет у здания Кабинета министров с требованием решить проблему въезда-выезда. 17 марта 1998 года акция у входа в Кабинет министров собрала уже около 10 тысяч человек и парализовала дорожное движение по главной улице Риги. Выступления нацменьшинств продолжались весь год и способствовали победе референдума по изменению закона о гражданстве (см. п. 2.3), впервые предоставившего негражданам реальную возможность натурализации. В ходе этой кампании политические партии нацменьшинств создали политическое объединение «ЗаПЧЕЛ», успешно действовавшее до мая 2003 года. Основные общественные организации нацменьшинств создали Совет общественных организаций Латвии, функционирующий до сих пор.

Резко ускорилась и выдача паспортов неграждан. На начало 1998 года их имели 78, в 1999-м — 331 и в 2000-м — 504 тысячи из предположительно 582 тысяч неграждан<sup>47</sup> (см. также рис. 5).

**2.4.4.** Другой проблемой явилось законодательное ограничение прав неграждан свободно выбирать место жительства за границей. Поправками к закону об их статусе от 27.08.1998 года основанием для лишения статуса негражданина установлено наличие постоянной прописки в странах СНГ, а от 20.05.2004 года — получение постоянного вида на жительство в любой другой стране. Эту проблему русскоязычной оппозиции в Сейме удалось решить иском в Конституционный суд, который своим приговором от 07.03.2005 года<sup>48</sup> отменил для неграждан оба ограничения на выбор постоянного места жительства за пределами Латвии.

Суд также констатировал, что «неграждане Латвии не могут рассматриваться как граждане, иностранцы или лица

без подданства, а являются лицами «с особым правовым статусом» (п. 15). А также «статус негражданина не является и не может рассматриваться как разновидность гражданства Латвии. В то же время приданные негражданам права и взятые в отношении этих лиц международные обязательства Латвии свидетельствуют, что правовая связь неграждан с Латвией в значительной мере признана, и на ее основе возникают взаимные обязанности и права» (п. 17). Эти выводы широко используются сторонами при попытках увеличить или уменьшить те или иные ограничения для неграждан.

**2.4.5.** Третьей проблемой свободы въезда-выезда являются устанавливаемые двухсторонними и многосторонними международными договорами существенные различия в списках стран, в которые граждане и неграждане Латвии могут въехать без виз.

Поправка к одному из регламентов ЕС<sup>49</sup>, внесенная депутатом Европарламента и членом ЛКПЧ Татьяной Жданок позволила негражданам Латвии и Эстонии с 19 января 2007 года путешествовать в пределах ЕС (за исключением Британских островов) без виз. До этого безвизовый режим для неграждан был обеспечен лишь с 7 странами, для граждан — с 77<sup>50</sup>.

Поправка Жданок способствовала включению неграждан и в круг лиц, на которых с декабря 2007 года были распространены Шенгенские соглашения. С июля 2008 года благодаря принятому по аргументированной просьбе партии «ЗаПЧЕЛ»<sup>51</sup> указу президента Дмитрия Медведева<sup>52</sup> та же группа лиц может попасть без виз и в Россию<sup>53</sup>. И после перехода армии с призыва на профессиональную воинскую службу в марте 2007 года эта возможность остается единственной привилегией перед гражданами (см. также п. 2.5), если к числу привилегий не причислять возможность получить гражданство России в упрощенном порядке.

**2.4.6.** В отношении гарантируемого законом для неграждан права на воссоединение семей ЛКПЧ фиксирует 8 различий в правах граждан и неграждан. Наиболее существенное ограничение — имеющееся лишь у гражданина Латвии



право воссоединяться с взрослыми детьми, могущими его содержать<sup>54</sup>. Это ограничение затрудняет возможность возвращения в Латвию множества людей, вытесненных из Латвии в описанный в п.2.2 период правовой неопределенности. Впрочем, гарантия на воссоединение семей была исключена из закона поправками от 30.03.2000 года. Этими же поправками был исключен из закона и запрет плодить ограничения для неграждан в других нормативных актах.

**2.4.7.** Негражданам гарантировались также права сохранять свой родной язык и культуру в рамках культурно-национальной автономии, а также исключенное поправками от 30.03.2000 года право использования переводчика и выбора языка общения с властями, «если это не противоречит латвийским законам». Впрочем, и сами эти законы постепенно становились такими, что перечисленные выше права были в значительной степени ограничены и для граждан Латвии «неправильной» национальности.

В принципе с такого рода гарантиями законодатели ломаются в открытую (или наоборот, закрытую) дверь, ибо этнический состав неграждан повторяет таковой среди граждан Латвии (см. ниже п. 3.1). Выделение в каждом этносе его неполноправной части как раз и препятствует защите родного языка и культуры делегированием в органы власти своих представителей.

Закон о ратификации Рамочной конвенции защиты национальных меньшинств<sup>55</sup> (ст. 2) устанавливает, что неграждане «не принадлежат к национальным меньшинствам в понимании Конвенции... но те, кто себя идентифицируют с отвечающим этому определению национальным меньшинством, могут использовать предусмотренные Конвенцией права, если закон не предусматривает исключений».

В Преамбуле правительственной программы интеграции общества на 2012-2018 годы<sup>56</sup> неграждане причислены к иммигрантам, которым «присвоены особые привилегии по сравнению с другими группами иммигрантов... и у которых есть право натурализоваться в индивидуальном порядке».

**2.4.8.** Поправки к закону от 30.03.2000 года регламентировали процедуру утраты статуса неграждан, установив в частности, что для лишения этого статуса иммиграционные власти должны обращаться в суд. Впрочем, уже 14.09.2000 года Сейм передумал, и до сих пор негражданин лишается своего статуса в административном порядке, хотя и с правом обжалования административного акта в суде. В период с 2006 по 2016 год статуса были лишены 1111 неграждан, в том числе в 2016 году — 71<sup>57</sup>.

Права неграждан в первоначальной редакции закона распространялись еще и на тех лиц, которые были вынуждены принять иностранное гражданство, но на 1 июля 1992 года были постоянно прописаны на территории Латвии. Но после поправок к закону от 20.05.2004 года эти права на «доморощенных» иностранцев больше не распространяются (см. также п. 2.6.6).

**2.4.9.** В последний раз закон менялся 21 июня 2007 года. В закон было включено право супругов из смешанных семей (негражданин и иностранец) по взаимному согласию регистрировать новорожденного младенца не как иностранца, а в более высоком статусе негражданина. Ранее это же право уже было предусмотрено законом о регистре жителей (ст. 11), и когда русскоязычная оппозиция стала препятствовать исключению нормы из закона о регистре, было решено ее не просто исключить, а перенести в закон о статусе неграждан.

УДГМ, тем не менее, саботировало и продолжает саботировать исполнение этой нормы, принуждая родителей регистрировать новорожденного ребенка как иностранца и оформлять для него постоянный вид на жительство. Юрист ЛКПЧ Алексей Димитров выиграл ряд возникших судебных исков в Сенате Верховного суда<sup>58</sup>.

В настоящее время действия УДГМ мотивируются тем, что иностранные государства в своем законодательстве о гражданстве игнорируют особый статус неграждан, считая их лицами без гражданства, а детей из смешанных семей —

своими гражданами<sup>59</sup>. УДГМ требует от родителей справку из соответствующего посольства о том, что ребенок не является гражданином этой страны. Длительный период у ЛКПЧ была договоренность с посольством России о том, что в таком случае посольство выдает справку о том, что родители за присвоением гражданства в посольство не обращались. Попытки автора убедить консульских работников продолжить эту практику в 2011 году успехом не увенчались. Жалоб от граждан других стран, которым бы отказывали в регистрации ребенка в качестве негражданина, в ЛКПЧ в течение последних нескольких лет не поступало (см. также табл. 13).

### 2.5. Различия в правах граждан и неграждан

**2.5.1.** После прекращения действия Лиги апатридов Латвии (см. п. 2.3.12) ЛКПЧ унаследовал от нее помещение для приемов и ведение списка различий в правах граждан и неграждан Латвии. Первая модификация списка была издана ЛКПЧ по состоянию на сентябрь 1997 года<sup>60</sup>, десятая — на октябрь 2013 года<sup>61</sup>. В августе 2016 года была подготовлена одиннадцатая, ограниченная версия списка различий, без пересмотра списка дискриминирующих неграждан международных договоров<sup>62</sup>.

**2.5.2.** Периодический пересмотр списка связан с тем, что при изменении законодательства одни различия отменяются, а другие — вводятся (рис. 1).

Из рисунка видно, что история введения различий в правах граждан и неграждан делится на три периода:

- лавинообразное нарастание (1991–1995) — 93 различия введено, 10 отменено;
- половинчатые попытки сокращения различий (1996–2000) — 16 различий введено, 23 отменено;
- динамическое равновесие (2001–2016) — 38 различий введено, 30 — отменено.

По состоянию на август 2016 года нами фиксировались 147 различий, в том числе 84 действующих.

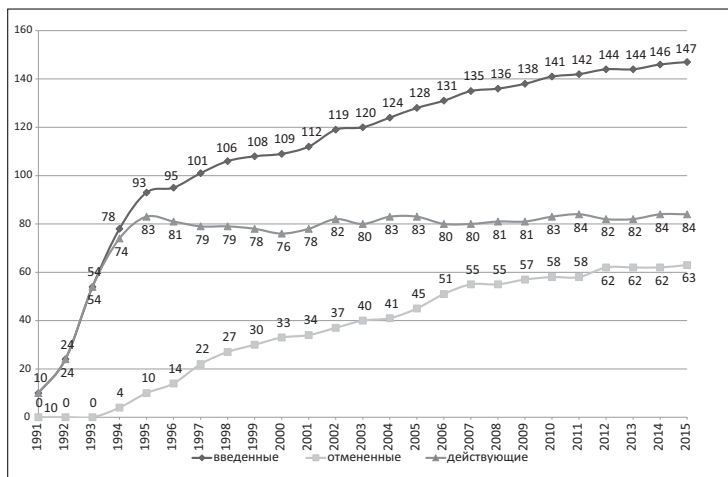


Рис. 1. Динамика количества различий в правах граждан и неграждан

Отраслевое разделение различий представлено на рис. 2.

Наиболее существенно (второе) сократилось число различий в социальной сфере и в правах собственности. Самыми устойчивыми оказались различия в праве занятия должностей в госсекторе и различия в общественной сфере.

Автор призывает оценивать различия в правах с учетом того, что ранее в Латвийской ССР будущие неграждане эти права имели, а некоторые и работали в позднее запрещенных для них профессиях.

Некоторые ограничения выглядят вполне логичными, как например, право работы в спецслужбах. С другой стороны, пост руководителя главной спецслужбы Латвии, Бюро защиты Сатверсме, с 2003 по 2013 год занимал Янис Кажоциньш, британский бригадный генерал, ветеран войны в Персидском заливе. Латвийское гражданство он получил за один день специальным законом<sup>63</sup>, принятым за месяц до вступления в новую должность.

А вот введенный в 2007 году, через 16 лет после достижения независимости, запрет негражданам работать патентоведами наводит на мысль, а имел ли гражданство Швейцарии родившийся в Германии Альберт Эйнштейн, также служив-

## 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА НАСЕЛЕНИЯ

ший определенное время в Берне в аналогичной должности. Кстати, это различие принадлежит сразу к двум большим группам:

1) 29 различий, когда конкретного права вместе с негражданами лишены алкоголики, наркоманы, душевнобольные и террористы из числа граждан;

2) 18 различий, когда конкретным преимуществом перед негражданами обладают не только граждане Латвии, но иностранцы — граждане Европейского союза.

**2.5.3.** Автор, пребывая в депутатском статусе два созыва подряд (2002-2010 годы), широко использовал список различий, предлагая от своей фракции «ЗаПЧЕЛ» или от себя лично отменить то или иное различие, подготавливая законопроекты, внося поправки к ним или подготавливая вопросы министрам, обращаясь в Конституционный суд и в Европейский суд по правам человека. Всего в 8-м Сейме (ноябрь 2002 — ноябрь 2006 года) фракция сделала 161 такую попытку, в 9-м (ноября 2006 — октябрь 2010 года) — 104. В период полномочий двух последующих составов Сейма (с ноября 2010 года),

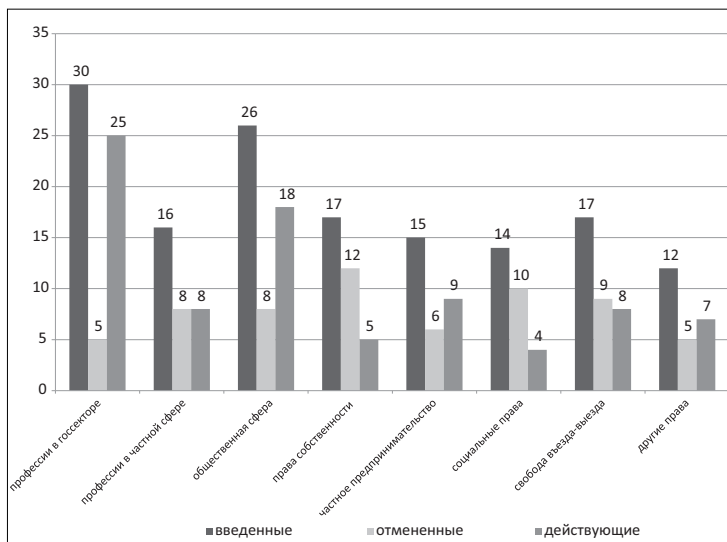


Рис. 2. Виды различий в правах граждан и неграждан

когда фракции «ЗАПЧЕЛ» там уже не было, таких попыток было лишь 13.

При отсутствии в Сейме депутатов, осознанно защищающих интересы неизбирателей, не исключены и случаи, когда предложения ввести новые ограничения для неграждан поддерживаются единогласно. Например, 15 сентября 2016 года в комиссии единогласно был передан проект постановления (394/Lm12), предусматривающего право собственности на сельскохозяйственные угодья и лес исключительно для граждан или компаний, 100% капитала в которых принадлежит гражданам Латвии.

**2.5.4.** Среди различий, отмененных под давлением депутатов в период полномочий 8-го Сейма, имеются:

- предоставление права негражданам свободно поселяться за рубежом;
- вменение в обязанность латвийским консульствам относиться к негражданам так же, как к гражданам;
- право неграждан наравне с гражданами:
  - поступать в латвийские вузы;
  - работать фармацевтами;
  - передавать в наследство земельные участки;
  - работать на рядовых должностях в службе госдоходов;
  - защищать свою честь и достоинство в СМИ;
  - быть капитаном воздушного судна и регистрировать собственные самолеты, если таковые имеются, наравне с гражданами.

В период 9-го Сейма наши успехи были более скромными. Удалось включить в закон о негражданах право родителей из семей, где один из них негражданин, а второй — иностранец, регистрировать ребенка как негражданина.

Министру иностранных дел был передан список тех международных договоров (на август 2010 года их было 150, заключенных с 95 странами), где неграждане Латвии дискриминируются по сравнению с ее гражданами. В результате практика МИД по заключению новых договоров стала к негражданам более толерантной.

Министру по делам самоуправлений был предан список тех 30 из них, в которых неграждан не допускали в комиссии и рабочие группы, а в двух — к участию в опросах. Министр разослал всем самоуправлениям письмо с требованием прекратить эту самодеятельность, и его распоряжение не выполнила только Рижская дума, в которой неграждан так и не допустили к работе в ревизионной комиссии.

Поправками к регламенту от 27 января 2015 года различие было ликвидировано вместе с самой ревизионной комиссией, с передачей функций комиссии карманному, по мнению оппозиции, управлению аудита и ревизий<sup>64</sup>. Из 63 зафиксированных случаев отмены привилегий граждан лишь в 39 случаях права неграждан были соответствующим образом расширены. В остальных случаях, как и в рассмотренном примере, эксклюзивные права граждан были просто упразднены.

**2.5.5.** Список различий по состоянию на август 2007 года был передан омбудсмену Роману Апситису, который после годичного его изучения признал 7 различий (например, упомянутый выше запрет работать патентоведами) несоразмерными и подлежащими отмене. К сожалению, Сейм, куда мы вносили аргументацию омбудсмена не менее дюжины раз, ни одного из этих различий так и не отменил. 15 октября 2009 года, в 18-ю годовщину возникновения неграждан (см. п. 2.1.2), фракция ЗаПЧЕЛ сама подала 7 соответствующих законопроектов с нулевого чтения и каждый защищала, но все они были отклонены уже на стадии передачи в комиссии. Третьим из них шли поправки к закону об адвокатуре. Автор, увидев результаты голосования по первым двум законопроектам, и помня, как в Третьем рейхе евреям запретили работать адвокатами, публично сравнил список ограничений для неграждан Латвии (80 на тот момент) и для евреев гитлеровской Германии (12 актов).

Список различий по состоянию на август 2010 года был передан на отзыв следующему омбудсмену Юрию Янсону от имени Совета общественных организаций Латвии. В ответном письме омбудсмен высказался за сокращение спи-

ска различий, но на своем официальном сайте опубликовал и распространил среди СМИ прямо противоположное мнение<sup>65</sup>. Оно уже не содержало указаний о необходимости расширить права неграждан и ликвидировать статус негражданина. Вместо критики достигнутого в деле сокращения числа неграждан появилось заявление, что «сокращение числа неграждан — не самоцель» и что не натурализовавшиеся неграждане «все еще верят в восстановление своей бывшей страны в ее прежних границах». К тому же омбудсмен заявил, будто различия в правах граждан и неграждан не являются дискриминацией.

**2.5.6.** За период полномочий пяти созывов парламента (1993–2010 годы) было предпринято 37 неудачных попыток допустить неграждан к участию в местных выборах, в которых с 2004 года иностранцы — граждане ЕС могут даже выставлять свои кандидатуры. Из 30 приложенных к списку по состоянию на октябрь 2013 года международных рекомендаций<sup>66</sup>, данных Латвии с 1998 года комитетами ООН, структурами ОБСЕ и Совета Европы в отношении неграждан, 26 содержат это требование к Латвии.

Отсутствие в Латвии всеобщего избирательного права даже на местном уровне привело к резко заниженной численности принадлежащих к нацменьшинствам депутатов самоуправлений даже по сравнению с долей нацменьшинств среди граждан<sup>67</sup>. В июне 2013 года в Латвии состоялись уже шестые муниципальные выборы без участия неграждан. По оценкам автора, переданным президенту страны 2 октября 2008 года вместе с просьбой не провозглашать очередной дискриминирующий неграждан законопроект, неграждане только в виде подоходного налога в не избираемые ими муниципалитеты внесли около 1,5 млрд латов (2,1 млрд евро).

**2.5.7.** Ограничения для неграждан являются косвенной причиной ограничения прав и граждан Латвии. Во всяком случае, законопроект о муниципальных референдумах рассматривается в Сейме и правительстве с 1997 года. В 2013 году очередной его вариант был одобрен парламентом в первом



чении, но так пока и не был принят. Последний раз законопроект (№ 76/Lp12) рассматривался уже в следующем составе парламента 23 апреля 2015 года, после чего лежит без движения уже более двух лет.

Участие неграждан (в отличие от граждан ЕС) в референдуме законопроектом не предусмотрено. Более того, в парламенте не нашлось ни одного депутата, который бы такое предложение внес.

Наличие неграждан сказалось и на гарантированном Конституцией (ст. 78) с 1922 года праве граждан инициировать общегосударственные референдумы, конкретизируемом законом о народном голосовании<sup>68</sup>. Согласно поправкам к закону от 8 ноября 2012 года<sup>69</sup>, сбор подписей за проведение референдума может начать или политическая партия (в учреждении которой неграждане участвовать не могут), или инициативная группа, которая должна состоять исключительно из граждан Латвии, причем числом не менее десяти. Как известно<sup>70</sup>, с организацией референдума по приданию русскому языку статуса государственного прекрасно справились четыре человека, из которых трое были негражданами. Что в совокупности со сбором подписей избирателей под законопроектом о предоставлении гражданства всем негражданам (см. п. 2.3.11) и вызвало появление поправок.

Заодно было существенно ограничено и конституционное право граждан на инициирование референдумов. В переходный период для возбуждения референдума инициаторам было нужно собрать без поддержки государства уже не 10, а 30 тысяч подписей, а с 1 января 2015 года — все 150 тысяч. Это, по отношению к численности избирателей, самая большая цифра в мире, и Латвия попадает в книгу рекордов Гиннесса еще в одной номинации<sup>71</sup>.

Если же оценивать это законодательное новшество с точки зрения теории непрерывности существования Латвийской Республики, то не следует забывать, что закон о референдумах также был «восстановлен», т.е. за его основу был взят соответствующий закон довоенной Латвии. Только в довоенной Латвии для инициирования референдума достаточно было не 10 тысяч, а тысяча подписей избирателей,

собранных за счет инициаторов<sup>72</sup>. Таким образом, в данном законе уровень демократии уже в процессе «восстановления» был уменьшен в 10 раз, а потом еще в 15. Что характерно для «восстановительного» процесса и в других областях.

**2.5.8.** Наиболее существенным ограничением в социальной сфере является отказ засчитывать негражданам в страховой стаж ту часть трудового стажа, которая была накоплена в советское время за пределами Латвии<sup>73</sup>. Этот стаж гражданам засчитывается, что существенно влияет на размеры пособий по безработице и пенсий по старости, инвалидности и потере кормильца. По нашим оценкам, с момента введения ограничения (1 января 1996 года) от него пострадали 57 тыс. человек, а нанесенный им ущерб составил 141 млн латов (200 млн евро)<sup>74</sup>.

Дело одной из этих 57 тысяч, Натальи Андреевой (дело 55707/00), у которой была отнята половина ее трудового стажа, было выиграно ЛКПЧ в Большой палате Европейского суда по правам человека 18 февраля 2009 года. Впервые одно из различий в правах граждан и неграждан было официально признано дискриминацией.

Правительство решило «устранить дискриминацию» самым оригинальным образом — отнять и у граждан право на зачет соответствующего стажа. Соответствующий законопроект (1362/Lp9) 27 августа 2009 года получил одобрение большинства депутатов в первом чтении, но так и не был рассмотрен до конца. В свою очередь предложения «ЗаПЧЕЛ» о полной (законопроект 1179/Lp9 от 22 апреля 2009 года, предусматривающий ретроспективные выплаты) и частичной (законопроект 1212/Lp9 от 14 мая 2009 года) ликвидации дискриминации были отклонены. Таким образом, дискриминационная норма закона так и осталась неизменной.

В связи с продолжающейся дискриминацией неграждан ЛКПЧ инициировал в Конституционном суде дело четырех неграждан, накопивших свой трудовой стаж преимущественно за пределами республик, с которыми у Латвии имеются социальные договоры. Отрицательный приговор суда последовал 17 февраля 2011 года. В нем преимущественно были

повторены те аргументы правительства, которые были ранее отвергнуты ЕСПЧ.

4 августа 2011 года 5 неграждан (пятый присоединился к группе в ходе процесса в Конституционном суде) подписали подготовленный ЛКПЧ иск в ЕСПЧ (*Savickis and Others v. Latvia* — application No. 49270/11). В июне 2015 года ЕСПЧ принял решение о частичной приемлемости жалобы, и прошла первая коммуникация с правительством.

**2.5.9.** По сравнению со списком 2013 года число учтенных различий возросло со 142 до 147, а действующих с 80 до 84. Связано это как с постановкой на баланс ранее пропущенных различий, так и с реальными изменениями ситуации.

Ранее пропущенных различий оказалось три. Неграждане Латвии с 2001 года не могут назначаться членами совета по конкуренции, следящего за исполнением антимонопольного законодательства. С 2009 года они не могут быть руководителями латвийских спортивных федераций, а с 2010-го — руководителями подразделений авиационной безопасности, например, фейсконтроля в аэропорту.

Одно новое различие появилось в новом законе об учреждениях и процедуре защиты промышленной собственности, принятом Сеймом в июне 2015 года. Негражданам, которые эту собственность в свое время создавали, теперь нельзя защищать то, что от нее осталось. Негражданам нельзя состоять не только в рядах охраняющих права собственности патентоведов (это существующее с 2007 года различие перемещено в закон из закона о патентах), но и в апелляционном совете, рассматривающем соответствующие споры. При этом иностранцам из стран ЕС работать патентоведами можно.

ЛКПЧ еще 1 декабря 2014 года направил в профильную комиссию Сейма письмо, в котором, ссылаясь на мнение предыдущего омбудсмана Романа Апситиса, предлагал эти ограничения из законопроекта исключить. Исполнительный секретарь ЛКПЧ Александр Кузьмин защищал это мнение на трех заседаниях комиссии, но большинство парламентариев наши предложения отвергли.

В другом случае Сейм внезапно решил отвергнуть теорию «оккупации», поддержав 3 апреля 2014 года без голосования предложение Министерства обороны включать в страховой стаж граждан Латвии период службы офицерами в Советской армии<sup>75</sup>. В течение предыдущих 16 лет существования закона такой стаж признавался лишь за теми офицерами, у которых было отнято воинское звание «из-за борьбы за свободу Латвии». Таковых, видимо, не нашлось ни одного.

Отменено, как сказано выше в п. 2.5.4, и различие в правах работать в ревизионной комиссии Рижской думы.

## 2.6. Статус иностранцев

**2.6.1.** Правовой статус иностранца в Латвии регламентируется преимущественно законом «Об иммиграции» (см. также п. 2.1.5). Если иностранец желает пребывать в Латвии более 6 месяцев, он должен получить срочный или постоянный вид на жительство. Подавляющее большинство постоянных видов на жительство выдается принявшим иностранное гражданство бывшим негражданам: в 2006 году 2892 из 3238, в 2013-м — 3113 из 3440<sup>76</sup>.

Постоянные виды на жительство выдаются супругам жителей Латвии, достигшим пенсионного возраста родителям граждан или неграждан, иностранцам, непрерывно прожившим в Латвии в течение пяти лет, несовершеннолетнему ребенку постоянного жителя Латвии, выпускнику латышской средней школы, переселенцу из числа этнических латышей и ливов, иностранцу, проживающему в Латвии, который перед этим был гражданином Латвии или негражданином Латвии, а также по некоторым другим основаниям. Лица с постоянным видом на жительство, в отличие от тех, кто имеет лишь срочный вид на жительство, пользуются большинством социальных благ (включая обучение за государственный счет, ряд бесплатных или льготных медицинских услуг, социальные пособия от государства и муниципалитетов) наравне с гражданами и негражданами Латвии. Тем не менее, постоянный вид на жительство может быть аннулирован по гораздо более широкому кругу причин, чем статус негражданина Латвии.

Например, в случаях, если иностранец совершил тяжкое уголовное преступление, включен в список нежелательных персон или без уважительных причин находился вне Латвии более года подряд.

Иностранцы из стран ЕС по ряду позиций (например, право на участие в муниципальных выборах, на владение землей и т.д., см. п. 2.5.2) находятся в более льготных условиях, чем неграждане Латвии.

**2.6.2.** Постоянный вид на жительство для лиц, не являющихся гражданами ЕС, в большинстве упомянутых выше случаев выдается, если иностранец освоил латышский язык. Необходимый уровень знания языка — степень А2 (вторая низшая категория из шести). С учетом того, что 21,2% представителей нацменьшинств в XXI веке прошли аттестацию на более низкую категорию (вместе с лицами, не сдавшими экзамен, эта доля составляет 35,5% от всех экзаменуемых), это требование представляет для ряда людей, особенно преклонного возраста, непреодолимые трудности.

Сами по себе языковые требования появились в законопроекте при рассмотрении его в третьем чтении в последние дни полномочий VII Сейма. Последующие многочисленные попытки русскоязычной оппозиции отменить или смягчить языковые требования для всех претендентов на вид на жительство или хотя бы для пожилых людей были отклонены. Правда, после письма фракции «ЗаПЧЕЛ» к омбудсмену в соответствующих правилах Кабинета министров появился список болезней, наличие которых у претендента является основанием для освобождения от экзамена.

Лицо, не могущее выдержать языковую проверку, вправе продолжать пребывать в Латвии на основании срочного вида на жительство, не пользуясь при этом рядом социальных льгот.

Доходит дело и до выдворения из страны. Примером является известная автору молодая россиянка, непрерывно прожившая в Латвии 12 лет, т.е. половину сознательной жизни, и выдворенная 18 ноября 2013 года, в 95-летнюю годовщину со дня провозглашения Латвийской Республики.

На иностранцев из стран ЕС, а также лиц, получающих постоянный вид на жительство после отказа от статуса гражданина или негражданина Латвии, языковые требования не распространяются.

**2.6.3.** Число ежегодно выдаваемых срочных видов на жительство в 2004–2013 годах колебалось в пределах от 2 до 8 тысяч<sup>77</sup>. В 2001 году было выдано 7347 постоянных и 2261 срочных вида на жительство, в 2011-м — соответственно 3264 и 4824<sup>78</sup>. В 2014 году было выдано 10 504 срочных вида на жительство, в 2015-м — 10 614<sup>79</sup>.

На 1 января 2016 года в Латвии проживал 52 001 человек с постоянным видом на жительство, в том числе 4398 граждан ЕС/ЕЭЗ. Постоянно проживающих в Латвии иностранцев (т.е. бывших граждан и неграждан Латвии) оказалось 39 054, а лиц из воссоединенных семей — 7999 (в том числе 2561 несовершеннолетний ребенок)<sup>80</sup>. Две упомянутые категории лиц составили 90% всех лиц, имеющих постоянный вид на жительство.

**2.6.4.** Получение вида на жительство в Латвии или даже въездной визы обеспечивает лицу все преимущества свободного перемещения в Шенгенской зоне. Это обстоятельство привело к появлению в законе «Об иммиграции» после поправок от 22 апреля 2010 года права на получение срочного вида на жительство для иностранца, вложившего в предприятия или недвижимость Латвии определенную, весьма крупную сумму.

За пять лет с лета 2010-го по июль 2015 года нерезиденты вложили в Латвию 1,313 млрд евро<sup>81</sup>. За это время УДГМ получило 16 295 заявлений на получение вида на жительство. Из них 6801 было подано самими инвесторами, а остальные — членами их семей. Выдано 15 820 разрешений, в 1380 случаях отказано. Большинство инвестиций проследовало в сектор жилой недвижимости — 1,093 млрд евро.

Национальное объединение периодически пыталось эту норму из закона исключить или ужесточить. В результате поправок, вступивших в силу с 1 сентября 2014 года, условия

получения вида на жительство стали неприемлемыми и для состоятельных россиян.

В первом полугодии 2015 года число заявок упало на 80,4% — до уровня, который был на старте этой программы в 2010 году.

**2.6.5.** В июне 2006 года парламент принял закон о статусе долговременных жителей Европейского Сообщества в Латвийской Республике<sup>82</sup>. Данный закон базируется на директиве ЕС и предусматривает присвоить определенные привилегии лицам, которые не являются гражданами государств ЕС, но в течение как минимум пяти лет проживали в Латвии. Этими привилегиями можно пользоваться только за пределами Латвии. Тем не менее, лицо, желающее получить статус, должно предъявить удостоверение на знание государственного языка. В сентябре 2008 года омбудсмен заявил, что считает такое требование для неграждан несоразмерным (см. также п. 2.5.4). В 2011 году статус получили 45 человек, в том числе 15 неграждан и 13 граждан России<sup>83</sup>. На 1 января 2016 года статус получили лишь 282 человека, в том числе 126 неграждан, 180 граждан России, 54 гражданина Украины, 24 гражданина Беларуси и 13 граждан США<sup>84</sup>.

**2.6.6.** По данным регистра жителей на 1 января 2017 года из 89 992 зарегистрированных в нем иностранцев 55 440 (61,6%) составляли граждане России, 6442 (7,2%) — Украины, 4785 (5,3%) — Литвы, 3034 — Беларуси, 2441 — Германии, 1641 — Узбекистана, 1197 — Эстонии, 1192 — КНР.

Граждане 14 республик бывшего СССР составили 83,3% всех включенных в Регистр иностранцев.

Это вовсе не значит, что Латвия испытывает особую дружбу к России и другим бывшим братским республикам СССР по отношению к остальному миру. Просто подавляющее число иностранцев — несостоявшиеся или бывшие неграждане Латвии, которые не захотели мириться с таким экзотическим правовым статусом. Этот вывод подтверждается значительным превышением числа выданных видов на жительство над числом иммигрантов, а также прямыми

данными. В 2001 году 77% постоянных видов на жительство были выданы в связи с приобретением иностранного гражданства постоянными жителями Латвии, в 2006-м — 89%, в 2013-м — 90%.<sup>85</sup>

Именно в этом контексте следует рассматривать исключение из закона о статусе неграждан гарантий для тех лиц, которые имели право на статус негражданина, но предпочли ему получение иностранного гражданства (см. п. 2.4.8).

**2.6.7.** Российское гражданство привлекательно и для лиц, не являющихся этническими русскими. Это доказывается тем, что по данным Регистра на 1 января 2017 года иностранцами были лишь 46 529 этнических русских, что существенно меньше числа зарегистрированных в Регистре граждан России (55 440). Зато украинцев среди иностранцев было 9053, белорусов — 6466, что существенно превышает численность зарегистрированных в Регистре граждан соответствующих стран (6442 и 3034).

Численность проживающих в Латвии граждан России длительный период времени ощутимо росла: 1996-м — 8149, 2000-м — 19 236, 2005-м — 23 251, 2010-м — 31 113<sup>86</sup>. С 2010 по 2015 гг. темпы роста граждан России, зарегистрированных в Регистре жителей, существенно превышали темпы натурализации, но в последнее время в процессе наблюдается существенный спад (табл. 1).

Таблица 1

**Темпы роста числа проживающих в Латвии граждан России в сравнении с темпами натурализации**

Дата	Всего граждан	Приняты в гражданство РФ	Приняты в гражданство ЛР
01.01.2017	55 440	-549	987
01.01.2016	55 989	549	987
01.01.2015	54 838	1151	971
01.01.2014	48 873	5965	939
01.01.2013	43 586	5287	1732



## 2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА НАСЕЛЕНИЯ

Дата	Всего граждан	Приняты в гражданство РФ	Приняты в гражданство ЛР
01.01.2012	39 798	3788	2213
01.01.2011	36 638	3160	2467
01.01.2010	31 590	5048	2336
01.01.2009	30 328	1262	2080
01.01.2008	29 182	1146	3004
01.01.2007	27 380	1802	6826

Лавинообразный рост численности граждан России традиционно объясняется возможностью получения гражданами России российской пенсии по старости<sup>87</sup>. Пенсионный возраст в Латвии для мужчин и женщин установлен в 62 года, с дальнейшим постепенным (в период с 2014 по 2025 год) повышением до 65 лет. В России же он пока остался неизменным с советского периода: 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин.

Резкое замедление темпов принятия жителями Латвии гражданства РФ произошло в 2015 году: 3273 за 2-е полугодие 2014 года, 708 и 443 за 1-е и 2-е полугодие 2015 года. В 2016 году начался спад их численности. Связано это, видимо, с резким падением курса рубля к евро<sup>88</sup>, сделавшим малопривлекательными российские пенсии. К тому же в 2015 году резко активизировалась «демонизация» России большинством латвийских СМИ.

При этом численность проживающих в Латвии граждан Беларуси и Украины (преимущественно бывших неграждан Латвии) продолжает расти: соответственно с 2893 до 3034 и с 5909 до 6442 за 2016 год.

**2.6.8.** В период установления правового статуса постоянных жителей множество из них попадало в группу нелегалов<sup>89</sup>. Количество обращений в ЛКПЧ в период 1995–2002 годов составляет 20% от выданных за это время распоряжений о выезде (6329). Среди обратившихся по этому вопросу в 75%

семей имелись граждане и неграждане Латвии (в 17% — граждане), а в 655 семей имелись местные уроженцы. Среди лиц, не имеющих семей, зафиксирован 21% местных уроженцев.

Под влиянием процесса вступления в ЕС ситуация с нелегальными иностранцами существенно улучшилась. Введены четкие процессуальные гарантии в делах о выдворении, обеспечены лучшие условия содержания и эффективная процедура судебного обжалования задержания. Этому способствовало и инициирование ЛКПЧ рассмотрения в Европейском суде по правам человека дел двух лиц, которым выдали распоряжения о выдворении: Л. Митина против Латвии — частичное решение (2002) и окончательное (2006) в пользу ЛР; Н. Шеванова против Латвии (о виде на жительство) — приговор (2006) в пользу Н. Шевановой обжалован в Большой палате суда, в 2007 году дело прекращено с выплатой судебных издержек в пользу Шевановой.

В 2011 году зафиксированы 2157 нарушений правил пребывания иностранцев в Латвии, 1230 лицам было отказано во въезде, зафиксированы 335 искателей убежища<sup>90</sup>. Распоряжение о выдворении было выдано 1004 человекам, решение о принудительном выдворении было принято в 48 случаях<sup>91</sup>.

В 2014 году УДГМ было выдано 265 решений о выдворении (в том числе 33 о принудительном), в 2013-м — 276<sup>92</sup>. Еще 1337 распоряжений о выдворении (в том числе 101 о принудительном) было выдано в 2014 году погранохраной<sup>93</sup>.

С 1998 года, когда была начата процедура предоставления убежища, по 31 декабря 2015 года убежища попросили 1768 человек, из которых статус беженца был представлен 71 человеку, и еще 148 человек получили альтернативный статус<sup>94</sup>. Неудивительно, что вопрос о распределении внутри ЕС квот на прием беженцев вызывает в столь негостеприимной стране ожесточенное сопротивление<sup>95</sup>.

### 3. Портрет негражданина

**3.1.** На 1 января 2017 года из 850 623 внесенных в Регистр нелатышей лишь 517 911 (60,9%) были гражданами Латвии, 241 989 (28,4%) были негражданами Латвии. Среди наиболее

### 3. ПОРТРЕТ НЕГРАЖДАНИНА

многочисленных этнических групп удельный вес неграждан следующий: белорусы — 48,1%, украинцы — 46,3%, русские — 28,5%, евреи — 23,6%, литовцы — 22,7%, поляки — 18,7% (см. также табл. 2).

Таблица 2

**Жители Латвии по этническому происхождению  
и гражданству (данные Регистра жителей  
на 1 января 2017 года)**

Этническое происхождение	Граждане	Неграждане	Прочие*	Всего
Латыши	1 277 061	581	1055	1 278 697
Русские	351 900	159 065	46653	557 618
Белорусы	29 490	33 330	6478	69 298
Украинцы	18 406	23 680	9072	51 158
Поляки	35 364	8507	1713	45 584
Литовцы	17 375	6040	3140	26 555
Евреи	5953	2037	630	8620

\* Под прочими подразумеваются преимущественно иностранцы, лица с более экзотическим статусом имеются в штучном количестве.

Если учесть, что согласно закону о ратификации Рамочной конвенции защиты национальных меньшинств нацменьшинствами являются только граждане Латвии, то вторым по численности нацменьшинством Латвии являются уже не белорусы, а поляки, реально уступающие по численности и белорусам, и украинцам.

Этнический состав неграждан за весь период их существования отражен в табл. 3.

**Этносы, составляющие общность неграждан  
(данные Регистра жителей соответственно  
на август 1993-го, январь 2000-го и январь 2017 года)**

Этнос/ год	Абсолютное количество			Доля этноса среди неграждан (%)			Доля неграждан среди этноса (%)		
	1993	2000	2017	1993	2000	2017	1993	2000	2017
Русские	505 486	393 190	159 065	64,2	66,8	65,6	60,9	55,6	28,5
Белору- сы	81 919	74 111	33 330	12,1	12,6	13,7	79,9	75,6	48,1
Украин- цы	70 555	54 705	23 680	8,6	9,3	9,8	93,7	85,5	46,3
Литовцы	25 918	17 087	6040	3,8	2,9	2,5	79,5	50,9	22,7
Поляки	21 581	20 114	8507	3,5	3,4	3,5	38,4	33,5	18,7
Латыши	21 745	4712	581	3,2	0,8	0,2	1,57	0,34	0,04
Всего в населе- нии	747 806	588 225	241 989	29,2	24,6	11,4			

Если с 1993 по 2000 год неграждане составляли большинство во всех крупнейших этносах нацменьшинств, кроме поляков, то к 2017 году они стали меньшинством даже среди украинцев и белорусов.

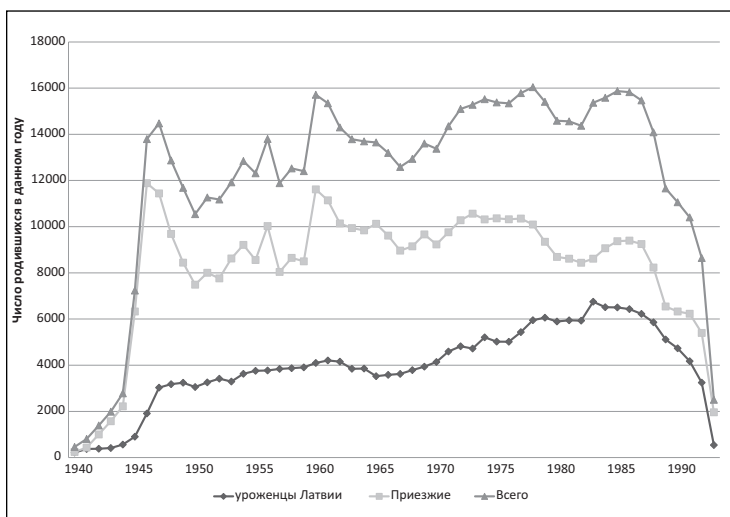
Хотя этнический критерий при лишении будущих неграждан политических прав формально и не выдвигался (см. п. 2.1.2), незначительная доля неграждан среди латышей, в особенности по сравнению с другими этносами, свидетельствует об очень хорошей избирательности этого оружия неравноправия.

**3.2.** В региональном плане неграждане, как и представители нацменьшинств, проживают преимущественно в крупных городах: в Риге — 51,7% всех неграждан, в 8 других городах республиканского значения — еще 22,1 % (для нацменьшинств в целом соответственно 46,4% и 25,1%).

### 3. ПОРТРЕТ НЕГРАЖДАНИНА

В Лиепае и Вентспилсе неграждане вместе с иностранцами составляют большинство нелатышского населения города — соответственно 51,5 и 50,7%. В Риге, Юрмале, Олайнском и Саласпилском округах эта доля составляет 43-47%. В Латгалии и ее крупнейших городах среди нелатышей преобладают граждане Латвии: в Даугавпилсе — 73%, Резекне — 86%.

**3.3.** Данные о возрасте и происхождении будущих неграждан (рис. 3) на момент их регистрации в качестве постоянных жителей имеются в неофициальной таблице Регистра жителей на октябрь 1993 года<sup>96</sup>.



**Рис. 3.** Неграждане Латвии по году рождения (для местных уроженцев) или году въезда в Латвию (данные Регистра жителей на октябрь 1993 года)

Больше всего будущих неграждан родились в Латвии в 1983 году — 6749, или 44% от всех 15 364 неграждан, появившихся в Латвии в этом году. В 1942 году в Латвию прибыли 1003, в 1943-м — 1576 лиц, зарегистрированных в 1993 году как будущие неграждане. Это был период карательных операций на территории соседних с Латвией республик (преимущественно Беларуси) с угоном населения на территорию Латвии.

Вторая Латвийская Республика, лишив их впоследствии политических прав, проявила в данном случае солидарность с организаторами нацистских репрессий.

Общая оценка данных Регистра показывает, что на 1993 год в качестве лиц, которым не было предоставлено гражданство Латвии, 32% составляли местные уроженцы, а средний срок проживания в Латвии остальных оказался 26 лет<sup>97</sup>.

С учетом того, что статус негражданина лицам, прибывшим в Латвию после 1 июля 1992 года, больше не присваивается, можно констатировать, что средний ценз проживания в Латвии тех неграждан, которые в Латвии не родились, составляет на 2017 год 50 лет. Это больше общей продолжительности независимости (1918–1940, 1991–2016) и вдвое больше срока существования Второй Латвийской Республики, с достойным лучшим применением упорством продолжающей считать их иммигрантами.

В Регистре 1993 года зафиксировано 1137 не признанных гражданами уроженцев Латвии, родившихся в ней до 1945 года. Самый старший из них, не удостоившийся высокого звания гражданина, появился на свет в будущей Латвии в 1892 году. Но даже если считать, что первый уроженец Латвии, зарегистрированный впоследствии негражданином, появился здесь в 1945 году, то за последующие 70 лет он вполне мог обзавестись детьми, внуками и правнуками. И если его правнук был зарегистрирован при рождении в качестве негражданина, что вполне возможно по латвийским законам, то он представляет собой уже четвертое поколение «иммигрантов» из числа местных уроженцев.

В Эстонии среди лиц с «неопределенным гражданством» на 1 января 2016 года 46% принадлежат к первому, 36% — второму, 17% — третьему поколению «лиц иностранного происхождения»<sup>98</sup>.

**3.4.** Изменения в возрастном составе неграждан с 1993 по 2012 год и данные о месте их рождения представлены в табл. 4.

Таблица 4

**Распределение неграждан Латвии по возрасту  
и месту рождения<sup>99</sup>**

Возраст	1993 год			2012 год		
	Род. в Латвии	Род. вне Латвии	Всего	Род. в Латвии	Род. вне Латвии	Всего
0-18	101 342	156 594	257 936	13 133	241	13 374
19-20	9926	20 877	30 803	2908	117	3025
21-49	100 810	264 313	365 123	77 720	32814	110 534
50 и старше	2309	4913	7222	35 301	153070	188 371
Всего	214 387	446 697	661 084	129 062	186242	315 304

В 1993 году процедуре отнятия политических и прочих (см. п. 2.4) прав подверглись молодые люди и лица трудоспособного возраста. За истекшее до 2012 года время часть из них успела уехать, умереть, приобрести гражданство Латвии и др. стран, а значительная часть просто переместиться в нижние строчки таблицы. В 2012 году доля местных уроженцев среди всех неграждан составляла 41%, а среди лиц младше 50 лет — 74%.

**3.5.** Определенные проблемы для исследователей создает несовпадение данных переписи населения и Регистра жителей, касающееся и численности неграждан. Сравним данные о правовом статусе населения, полученные в ходе переписи населения 1 марта 2011 года, и ближайшей по времени актуализации данных Регистра на 1 января 2011 года (табл. 5).

Таблица 5

**Распределение населения Латвии по правовому статусу согласно данным переписи населения и Регистра жителей на начало 2011 года**

Категория	Данные переписи	Данные регистра	Разница абс.	Разница %
Все население	2 070 371	2 236 910	166 539	8,04
Граждане	1 728 213	1 854 684	126 471	7,32

Категория	Данные переписи	Данные регистра	Разница абс.	Разница %
Неграждане	295 122	326 735	31 613	10,71
Иностранцы	47 036	55 491	8455	17,98

Иностранцы, как и следовало ожидать, оказались самой мобильной частью населения и лидируют по доле лиц с соответствующим статусом, оказавшихся на момент переписи вне Латвии. Что касается неграждан, то отсутствие примерно 11% из них в Латвии на момент переписи вовсе не является фактором сокращения массового безгражданства. Решением Конституционного суда (см. п. 2.4.4) после 2005 года они получили свободу постоянной регистрации места проживания за пределами Латвии.

В каких бы уголках мира они ни пребывали со своими фиолетовыми паспортами, они, с точки зрения государства пребывания, являются латвийскими подданными, т.е. экспортировали позорный статус «недогражданина» Латвии.

Куда они уехали, можно косвенно судить по данным Регистра, публикующего сведения по лицам, сообщившим МВД о своих перемещениях. Всего таких законопослушных граждан на 1 января 2017 года оказалось 155 965, неграждан — 4836 (ср. с табл. 5).

По данным Регистра на 1 июля 2012 года для граждан в десятке самых популярных стран (по убыванию предпочтения) оказались Великобритания, США, Ирландия, Германия, Австралия, Канада, Россия, Швеция, Израиль, Эстония. Для неграждан десятка самых популярных стран выглядела следующим образом: Россия, Германия, США, Беларусь, Франция, Украина, Великобритания, Израиль, Литва, Ирландия.

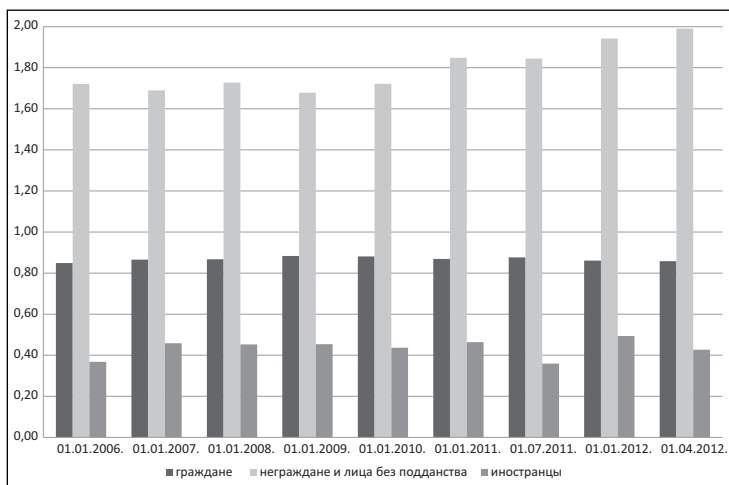
На 1 января 2016 и 2017 (в скобках) года предпочтения неграждан выглядели следующим образом: Германия — 805 (887) постоянно проживающих неграждан Латвии, США — 690 (723), Россия — 545 (528), Великобритания — 377 (426), Франция — 239 (263), Беларусь — 228 (229), Ирландия — 204 (220), Испания — 199 (213), Украина — 183 (185), Италия — 127 (140), Литва — 104 (108).



**3.6.** Социально-экономическое положение неграждан близко к таковому у нацменьшинств в целом, с поправкой на возрастные особенности и описанные в п. 2.5 различия в правах.

Известны данные о количестве неграждан в тюрьмах<sup>100</sup> (рис. 4). В частности на 2012 год удельная доля среди заключенных составляла: латыши — 0.71, нацменьшинства — 1.47, граждане — 0.86, неграждане — 1.99. Таким образом, неграждане более склонны попадать за решетку, чем представители нацменьшинств в целом.

Видимо, низкое правовое положение не способствует законопослушному поведению. Предлагается также этот феномен оценить в том контексте, что неграждан среди судей, прокуроров, адвокатов и полицейских нет, а нацменьшинства в этих профессиях представлены непропорционально мало даже в сравнении с их долей среди граждан.



**Рис. 4.** Удельная доля лиц с различным правовым статусом среди заключенных (1 = доля среди заключенных совпадает с долей в составе населения)

**3.7.** В июле 2012 года иностранные и, как ни странно, отечественные СМИ опубликовали с отзывом на Eurostat и без ссылки на конкретный источник информацию о том, что Латвия является третьей страной в ЕС по числу негражд-

дан<sup>101</sup> после Люксембурга и Кипра. Обращение к материалам Eurostat<sup>102</sup> свидетельствует, что Люксембург действительно является лидером на душу населения по доле проживающих в нем лиц, не являющихся гражданами страны (более 40%), а Латвия, Эстония и Кипр следуют за ним, имея таковых в составе населения чуть менее 20%. При этом как в Люксембурге, так и на Кипре эти лица, не являющиеся гражданами страны пребывания, при ближайшем рассмотрении оказываются вовсе не негражданами, а иностранцами, причем преимущественно из стран ЕС. В Латвии (как мы видели в п. 2) подавляющее большинство этих лиц не имеет не только гражданства Латвии, но и какого-либо другого государства.

Латвия является не третьей, а первой в ЕС страной по числу лиц, не имеющих гражданства какого-либо государства, причем не по доле их в составе населения, а по абсолютному их числу (табл. 6).

Таблица 6

**Число лиц без гражданства в странах ЕС**

Страна	УВКБ ООН 2011/2012	Eurostat 2014
Латвия	312 362	283 060
Эстония	97 749	86 553
Швеция	10 344	13 020
Германия	8044	9165
Финляндия	3614	779
Литва	3480	1827
Дания	3183	4184
Нидерланды	2005	1944
Франция	1180	
Италия	1176	813
Польша	763	1951
Бельгия	697	654

### 3. ПОРТРЕТ НЕГРАЖДАНИНА

Страна	УВКБ ООН 2011/2012	Eurostat 2014
Австрия	464	2491
Греция	205	21
Великобритания	205	
Люксембург	177	42
Венгрия	89	149
Словакия	63	1501
Испания	36	618
Португалия	31	14
Болгария	0	1669
Чехия	0	
Ирландия	0	1672
Кипр	0	
Мальта	0	
Румыния	0	287
Словения	0	
Всего	445 867	414 488

Следует отметить, что УВКБ ООН<sup>103</sup> и Eurostat<sup>104</sup> по-разному относятся к негражданам Латвии и Эстонии. УВКБ считает их лицами без гражданства (stateless persons), а Eurostat упорно причисляет их к иностранцам (т.е. к гражданам государства, прекратившего свое существование четверть века назад). В Латвии, по его мнению, проживает лишь 184 лица без гражданства. Поэтому в правой колонке таблицы пришлось поставить численность неграждан на 2014 год, прибавив к ним еще 184 человека.

В Эстонии, по мнению Eurostat, лиц без гражданства нет вообще. Стоящие в правой колонке данные — это усредненное число неграждан Эстонии на 1 июля 2012 и 2016 годов.

Несмотря на все допуски и несовпадение данных по отдельным странам, общая сумма по обоим источникам почти одинаковая. Исходя из данных УВКБ ООН, которыми мы и будем руководствоваться далее, неграждане Латвии составляют 69,7%, Эстонии — 21,8% от общего числа апатридов ЕС. По данным Eurostat — соответственно 68,3% и 20,9%.

Латвия по абсолютной численности неграждан является первой не только в ЕС, но и во всей Европе (второе место — у России, третье — у Эстонии), а в мировом списке самых «негражданских» стран занимает «почетное» 4-е место (табл. 7)<sup>105</sup>.

Таблица 7

**Топ-20 стран мира — лидеров по числу неграждан  
(данные на конец 2013 года)**

Страна	Число неграждан	Население, млн чел.	Неграждан на 10 000 населения
Мьянма (Бирма)	810 000	54,3	149
Кот' д Ивуар (Берег Слоновой Кости)	700 000	23,3	300
Таиланд	506 197	65,3	78
Латвия	267 789	2	1339
Доминиканская республика	210 000	10,6	198
Российская Федерация	178 000	146,5	12
Сирия	160 000	18,6	86
Ирак	120 000	37,5	32
Кувейт	93 000	4	233
Эстония	91 281	1,3	702
Саудовская Аравия	70 000	32,2	22
Малайзия	40 000	31,7	13

#### 4. СОКРАЩЕНИЕ МАССОВОГО БЕЗГРАЖДАНСТВА

Страна	Число неграждан	Население, млн чел.	Неграждан на 10 000 населения
Украина	33 271	42,5	8
Бруней	20 524	0,43	477
Швеция	20 450	9,8	21
Кения	20 000	47,2	4
Германия	11 709	82,2	1
Киргизстан	11 425	6	19
Вьетнам	11 000	92,7	1
Польша	10 825	38,4	3
Всего	3 385 471	37,3	45

По данным источника, численность неграждан в странах, включенных в список, составляет 97,6% от их общемировой численности. Соответственно численность неграждан Латвии и Эстонии составляет 10% от их общемировой численности.

По доле неграждан на душу населения Латвия и Эстония не знают себе равных, превосходя среднюю величину стран из топ-20 (45 на 10 000) соответственно в 30 и 15 раз.

### 4. Сокращение массового безгражданства

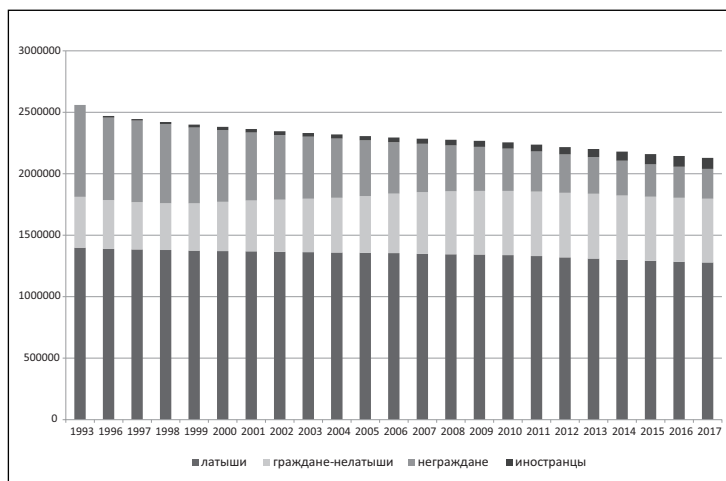
**4.1.** Как видно из таблицы 3, число неграждан за 24 года сократилось втрое. Представляет интерес оценить факторы, обуславливающие это сокращение.

**4.2.** Убыль неграждан за первый период (77 328 человек): 63% — эмиграция, 19% — превышение смертности над рождаемостью, 17% — принятие иностранного гражданства, 1% — приобретение гражданства Латвии. Общая эмиграция за рассматриваемый период составила 54 530 человек, и, следовательно, около 90% ее произошло за счет неграждан<sup>106</sup>.

**4.3.** Второй период документирован значительно лучше, хотя и возникают проблемы расхождения данных переписей населения и Регистра жителей (см. выше п. 3.5). ЦСУ, к примеру, отозвало свои данные о количестве граждан и неграждан Латвии между переписями населения 2000 и 2011 годов, (ранее были представлены ЦСУ в табл. ISG09), но по-прежнему уверенно дает статистику за период 1996-1999 и 2011-2016 годов.

Самые ранние общедоступные данные Регистра жителей имеются на 1 января 2007 года. По ним численность неграждан (392 816) практически совпадает с забракованными данными ЦСУ (392 282). Возобновленные начиная с 2011 года оценки численности неграждан у ЦСУ на 8-12% меньше, чем по данным Регистра.

Учитывая, что в Регистр включены реальные люди, а ЦСУ руководствуется балансовыми оценками, на представленном ниже рисунке 5 по 2006 год — данные ЦСУ, далее — данные Регистра. Постулируется, что все латыши являются гражданами, т.е. численность граждан — представителей нацменьшинств дается простым вычитанием числа латышей из числа граждан.



**Рис. 5. Изменение гражданской принадлежности жителей Латвии**

#### 4. СОКРАЩЕНИЕ МАССОВОГО БЕЗГРАЖДАНСТВА

Несмотря на общую убыль численности обоих основных этносов, численность граждан Латвии за счет приобретения гражданства нацменьшинствами росла вплоть до 2009 года (максимум в 1861 тыс. чел.). Численность граждан из числа нацменьшинств достигла максимума (527 тыс. чел.) в 2013 году, а доля как нацменьшинств среди граждан, так и граждан среди нацменьшинств растет до сих пор (соответственно 28,8% и 60,9% на январь 2017 года). Доля неграждан среди населения за весь период упала с 29,2 до 11,4%, а среди нацменьшинств — с 64,5 до 28,5%.

Численность, доля и баланс для некоторых категорий населения на три срока периода отражены в табл. 8.

Таблица 8

#### Различные категории жителей Латвии в 1996–2016 годах

Год	1996		2006		2016		1996–2016	
	абс.	%	абс.	%	абс.	%	абс.	% к 1996
Все население	2 469 531	100,0	2 294 590	100,0	2 144 763	100,0	324 768	13,2
Граждане	1 786 211	72,3	1 837 832	80,1	1 804 392	84,1	18 181	1,0
Граждане-нелатыши	397 791	16,1	483 659	21,1	519 625	24,2	121 834	-30,6
Неграждане	670 478	27,2	418 686	18,2	252 017	11,8	418 461	62,4
Иностранцы	12 842	0,5	38 072	1,7	88 354	4,1	75 512	588,0

Численность неграждан за 20 лет уменьшилась на 418 461 человека, или более чем вдвое. При этом лишь 29% от сокращения неграждан составил прирост граждан-нелатышей, и еще 18% — прирост иностранцев. Остальные потери — естественная убыль и эмиграция — не связаны с изменением правового статуса.

В период с 1 января 1996 по 1 января 2016 года гражданство путем натурализации получили 143 528 человек<sup>107</sup>. Это состав-

ляет 34% от общего сокращения неграждан, но больше, чем прирост граждан-нелатышей. Последнее связано, конечно, с естественной убылью и эмиграцией, что заставляет производить оценку эффективности процедуры натурализации за каждый год в отдельности (табл. 9).

Таблица 9

**Причины убьли числа неграждан**

Год	Убыль числа неграждан	Прирост числа иностранцев		Натурализация		Причины, не связанные с изменением правового статуса	
		абс.	%	абс.	%	абс.	%
1996	6683	-130	-1,9	3016	45,1	3797	56,8
1997	20 833	4716	22,6	2992	14,4	13 125	63,0
1998	26 704	6272	23,5	4439	16,6	15 993	59,9
1999	34 083	3873	11,4	12 427	36,5	17 783	52,2
2000	29 931	1872	6,3	14 900	49,8	13 159	44,0
2001	26 790	1902	7,1	10 637	39,7	14 251	53,2
2002	20 882	-1385	-6,6	9844	47,1	12 423	59,5
2003	22 937	3369	14,7	10 049	43,8	9519	41,5
2004	29 333	1579	5,4	16 064	54,8	11 690	39,9
2005	33 616	3162	9,4	19 169	57,0	11 285	33,6
2006	25 870	3367	13,0	16 439	63,5	6064	23,4
2007	20 395	4914	24,1	6826	33,5	8655	42,4
2008	14 610	3104	21,2	3004	20,6	8502	58,2
2009	13 716	884	6,4	2080	15,2	10 752	78,4
2010	17 360	5150	29,7	2236	12,9	9974	57,5
2011	14 546	4632	31,8	2467	17,0	7447	51,2
2012	14 306	5984	41,8	2213	15,5	6109	42,7
2013	15 007	8175	54,5	1732	11,5	5100	34,0



#### 4. СОКРАЩЕНИЕ МАССОВОГО БЕЗГРАЖДАНСТВА

Год	Убыль числа неграждан	Прирост числа иностранцев		Натурализация		Причины, не связанные с изменением правового статуса	
		абс.	%	абс.	%	абс.	%
2014	20 254	9755	48,2	939	4,6	9560	47,2
2015	10 605	4317	40,7	971	9,2	5317	50,1

Данные 1996 года, равно как и данные по числу иностранцев в 2002–2003 годах, получаемые простым вычетом численности лиц с иным статусом из численности населения, представляются сомнительными. К тому же, среди факторов изменения правового статуса неграждан не учтено плохо документированное приобретение гражданства путем регистрации. По данным УН<sup>108</sup>, отвечавшего за этот процесс до 2009 года, за период с 1999 по 2009 год гражданство по заявлению родителей приобрели 8133 детей неграждан, и еще 9364 человека обрели гражданство по другим видам регистрации. В сумме это составляет 14% от числа лиц, ставших за этот период гражданами в результате натурализации.

Тем не менее, таблица позволяет судить об эффективности ликвидации массового безгражданства путем натурализации.

Натурализация способствовала сокращению массового безгражданства на 40–70% в период с 1999 по 2007 год. В последние годы натурализация практически не оказывает влияния на процесс сокращения числа неграждан.

**4.4.** В последние 6 лет приобретение негражданами иностранного гражданства (преимущественно — российского) стало популярнее сдачи натурализационных экзаменов. Связано это, видимо, прежде всего, с разницей в возрасте, дающем право выхода на пенсию в Латвии и в России (см. также п. 2.6.7).

Гораздо дальше по этому пути зашла русскоязычная община Эстонии. Всего в 1992–2008 годах в Эстонии натурализовалось 149 351 человек, а общее число лиц, принявших российское гражданство с 1992 года по конец 2007 года, составило

147 659 человек<sup>109</sup>. На начало 2009 года в Эстонии проживало 110 284 «лица с неопределенным гражданством» и 96 616 граждан России с действительными видами на жительство<sup>110</sup>.

Соотношение различных категорий «некоренного» населения в Латвии и в Эстонии на 2011-2012 годы приведено в табл. 10.

Таблица 10

**Сравнительные данные по статусу групп населения в Эстонии и Латвии (2011-2012 гг.)<sup>111</sup>**

	Эстония			Латвия		
	абс.	отн.	отн. меньш.	абс.	отн.	отн. меньш.
Все население	1 339 662	100		2 070 371	100	
Коренное	924 966	69,0		1 285 136	62,1	
Нац. меньшинства	414 696	31,0	100	785 235	37,9	100
Граждане страны	1 146 610	85,6		1 728 213	83,5	
Гражд. нац. меньш.	221 644	16,5	53,4	443 077	21,4	56,4
Натурализовались	154 874	11,6	37,3	139 786	6,8	17,8
Неграждане	92 351	6,9	22,3	295 122	14,3	37,6
Граждане РФ	94 638	7,1	22,8	34 091	1,6	4,3

Следует отметить, что статус негражданина Латвии выше, чем статус иностранца с постоянным видом на жительство из страны, не входящей в ЕС. Негражданина, по крайней мере, не могут ни под каким предлогом выдворить из страны. Список различий в правах неграждан и таких иностранцев составлен нами еще в 2004 году<sup>112</sup>, но, к сожалению, с тех пор не уточнялся.

**4.5.** Прогноз снижения численности неграждан по темпам фактической убыли проведем исходя из затухающей экспоненты убыли популяции с периодом полураспада  $t = \ln(2)/k$ <sup>113</sup>, где «к» — коэффициент убыли, т.е. отношение величины годовой убыли к численности популяции.

Численность латвийских неграждан по данным Регистра на 1 января 2017 года — 242 560 человек, т.е. за год сокра-

тилась на 9457. Для Эстонии, по данным МВД, эти величины составляют, соответственно 79 438 и 3123 человека. Ежегодный коэффициент убыли для обеих стран близок к 0,039, что соответствует сокращению популяции вдвое за 18 лет.

Соответственно (без учета прогрессирующей смертности людей старших возрастов), к 2035 году в Латвии останется около 120 тысяч, а в Эстонии — около 40 тысяч неграждан, а к середине века — в совокупности около 80 тысяч человек.

Только 36 тысяч лиц без гражданства нелатвийского и неэстонского происхождения проживало в ЕС в 2012 году (см. табл. 6). Поэтому вопрос сокращения массового безгражданства в этих двух странах может оказаться актуальным для ЕС и во второй половине века.

## 5. Натурализация

**5.1.** Натурализация длительный период была главным фактором сокращения массового безгражданства. Среди получивших гражданство путем натурализации в период с 2001 по 2013 год доля бывших неграждан составляет 97%<sup>114</sup>. То есть, и в XXI веке продолжают восстанавливать свои политические права лица, у которых они были отняты в 1991 году, и их потомки.

Темпы натурализации (рис. 6) представлены за весь период существования этой процедуры<sup>115</sup>.

На графиках видно годовое запаздывание пиков кривой принятых в гражданство по сравнению с кривой числа поданных заявлений, что отвечает примерно годичной длительности индивидуальной процедуры приема в гражданство — от подачи документов до издания соответствующего распоряжения Кабинета министров.

Первый пик подачи заявлений связан с отменой т.н. «окон натурализации», т.е. предоставлением права подавать заявления лицам всех возрастов. Второй пик традиционно объясняют вступлением Латвии в ЕС. Хотя как раз на 2004 год приходится резкая активизация русской общины в связи с борьбой против т.н. «школьной реформы», прекратившейся в 2006 году.

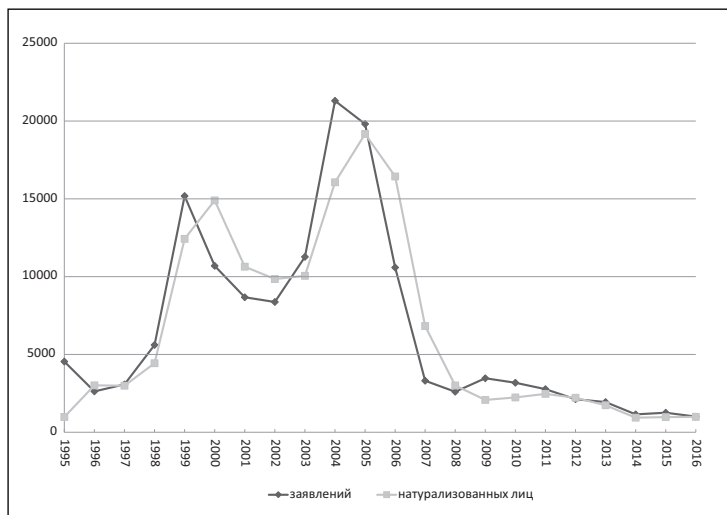


Рис. 6. Темпы натурализации в Латвии

Темпы натурализации 2008–2017 годов оказались ниже, чем в начале этого процесса. При наличии на 1 января 2017 года в регистре жителей 243 тысяч неграждан на их натурализацию темпами 2016 года (987 новограждан) чисто арифметически (без учета других, проанализированных в п. 4.3 причин сокращения безгражданства) понадобится около 250 лет.

Резкий спад подачи заявлений связывают с введением по инициативе члена (и бывшего сопредседателя) ЛКПЧ депутата Европарламента Татьяны Жданок безвизового въезда для неграждан в большинство стран ЕС (январь 2007 года), и принятого по просьбе партии «ЗаПЧЕЛ» указа президента РФ о безвизовом въезде неграждан в Россию (июнь 2008 года). Однако спад темпов подачи заявлений вдвое произошел еще в 2006 году.

Следует отметить, что оба подарка для подавляющего большинства неграждан явились совершенно неожиданными, и от них могла последовать лишь апостеорная реакция. Помесячный график подачи заявлений за три года (рис. 7), на наш взгляд, такой реакции не подтверждает.

Интересно сравнить ход натурализации в Латвии с аналогичным процессом в Эстонии (рис. 8)<sup>116</sup>.

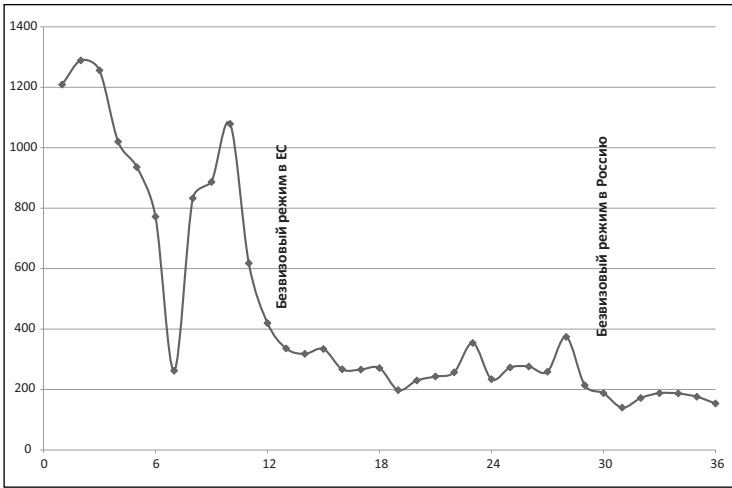


Рис. 7. Помесячный график подачи заявлений за период 2006–2008 годов

Пик присвоения эстонского гражданства пришелся на самое начало процесса, когда нашим товарищам по несчастью из соседней страны пришлось выбирать между эстонским гражданством и видами на жительство. При этом годовые темпы приема в гражданство трижды превысили латвийский рекорд (19 169 новограждан в 2005 году), традиционно связываемый со вступлением Латвии в ЕС. Это лишний раз доказывает, что насилие действует на население гораздо эффективнее, чем бонусы.

Тем не менее, тот факт, что не только неграждане Эстонии, но и иностранцы с постоянным видом на жительство изначально получили активное (без возможности выдвигать свою кандидатуру) право голоса на местных выборах, ничуть не помешал (а может, и помог) впечатляющим темпам натурализации в 1993–1996 годах.

В Эстонии неграждане также среагировали на вступление страны в ЕС в 2004 году. В 2005 году (не забывайте, что пик числа принятых в гражданство отстает от пика подачи заявлений на год) число принятых в гражданство возросло в 1,91 раза по сравнению с 2003 годом, а в 2007 году снова уменьшилось в 1,7 раза.

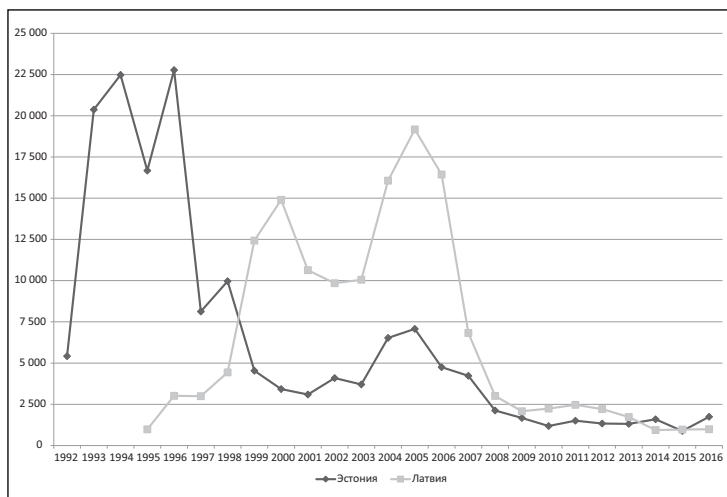


Рис. 8. Натурализация в Эстонии и в Латвии (число новограждан в год)

В Латвии аналогичные цифры составляют 1,91 и 2,8, т.е. увеличение происходило теми же темпами, что и в Эстонии, а снижение было гораздо более резким. Абсолютные цифры в 2003–2005 годах были в 2,7 раза выше, чем в Эстонии. Но там и неграждан (на 2012 год) было примерно втрое меньше.

В 2008–2010 годах число эстонских новограждан составляло 0,3, 0,24 и 0,17 от уровня 2005 года, латвийских — соответственно 0,16, 0,11 и 0,12.

Число натурализованных в Эстонии даже физически больше, чем в Латвии (см. табл. 10), хотя число неэстонцев почти вдвое меньше, чем нелатышей. В 2012 году в Латвии появилось 2121, в Эстонии 1238 новограждан, т.е. примерно вдвое меньше, при трехкратной разнице в числе неграждан, т.е. процесс натурализации в Эстонии был в 1,5 раза более популярен, чем в Латвии. В 2014 и 2016 году года страны по абсолютному числу новограждан даже поменялись местами.

Хотя эстонский язык, на знание которого проводится проверка, относится к финно-угорской языковой семье, а латышский язык и русский язык мирно соседствуют в индоевропейской.

Впрочем, по данным Eurostat на 2010 год, где численность приобретших гражданство для Латвии оценивается в

## 5. НАТУРАЛИЗАЦИЯ

3660 человек (видимо, учитываются все виды приобретения гражданства), Латвия опережает Эстонию по темпам приобретения гражданства на душу населения: 0,16% против 0,09%. С этим показателем Латвия занимает 13-е место в ЕС (табл. 11). При этом темпы принятия в гражданство у Латвии впятеро меньше, чем у лидирующего в таблице Люксембурга. Хотя в Люксембурге принимают в гражданство настоящих иностранцев, а в Латвии лиц, ранее имевших все политические права, не имеющих гражданства какого-либо государства, да вдобавок и удостоверяющие личность документы получивших исключительно от Латвии.

Таблица 11

### Темпы приобретения гражданства в странах ЕС, ЕАСТ и кандидатках

Страна	Население	Новограждан	%
Люксембург	502 066	4311	0,859
Швейцария	7 785 806	39 314	0,505
Швеция	9 340 682	32 457	0,347
Бельгия	10 839 905	34 636	0,320
Великобритания	62 026 962	194 842	0,314
Испания	45 989 016	123 721	0,269
Лихтенштейн	35 894	95	0,265
Кипр	803 147	1937	0,241
Норвегия	4 858 199	11 645	0,240
Мальта	414 372	943	0,228
Франция	64 694 497	143 275	0,221
Португалия	10 637 713	21 750	0,204
<b>Латвия</b>	<b>2 248 374</b>	<b>3660</b>	<b>0,163</b>
Нидерланды	16 574 989	26 275	0,159
Ирландия	4 467 854	6387	0,143
Исландия	317 630	450	0,142

Страна	Население	Новограждан	%
Германия	81 802 257	104 600	0,128
Италия	60 340 328	65 938	0,109
Словения	2 046 976	1840	0,090
Эстония	1 340 127	1184	0,088
Греция	11 305 118	9387	0,083
Финляндия	5 351 427	4334	0,081
Хорватия	4 425 747	3263	0,074
Австрия	8 375 290	6135	0,073
Дания	5 534 738	4027	0,073
Венгрия	10 014 324	6086	0,061
Македония	2 052 722	1193	0,058
Турция	72 561 312	9488	0,013
Болгария	7 563 710	889	0,012
Чехия	10 506 813	1085	0,010
Польша	38 167 329	2926	0,008
Литва	3 329 039	181	0,005
Словакия	5 424 925	239	0,004

В своей публикации 2013 года Eurostat «исправился» и уже не боится называть кошку кошкой<sup>117</sup>. Еврочиновники не только поняли, кто они такие, эти «non-citizens», но даже специально разъяснили, что в Латвии и Эстонии они составили 96% и 88% от всех принятых в гражданство в 2011 году. В целом по ЕС диверсификация контингента принятых в гражданства на порядок выше: наибольшую группу получивших гражданство стран ЕС составили граждане Марокко — лишь 8,2% из 780 тысяч натурализованных; на втором месте выходцы из Турции — 6,2%.

Латвия и Эстония, подарившие ЕС соответственно 70% и 22% проживающих в нем лиц без гражданства, приняли в



гражданство по 12 человек на 10 000 жителей, при среднем по ЕС показателе в 16. Если считать от числа резидентов, не имеющих гражданства страны проживания, то для Латвии это 6 на 1000, третье место с конца после Чехии и Словакии, и вчетверо меньше, чем в среднем по ЕС. В Швеции, к примеру, этот показатель натурализации, применяемый не к доморощенным, а к настоящим иностранцам, вдесятеро выше, чем в Латвии.

Последняя публикация Eurostat 2016 года<sup>118</sup> не внесла ничего нового в описанную выше картину.

В 2014 году в ЕС в целом получили гражданство одной из стран ЕС 2,6 на сотню лиц, не имеющих гражданства страны проживания. Лидерами оказались Швеция (6,3), Венгрия (6,2) и Португалия (5,3). Места с противоположного конца распределились следующим образом: Словакия (0,4), Латвия (0,7), Австрия (0,7), Эстония (0,8) и Литва (0,9)<sup>119</sup>.

Что касается численности натурализованных лиц на 1000 человек собственного населения, то лидерами являются Люксембург (5,7), Ирландия (4,6) и Швеция (4,5). Эстония (1,2) и Латвия (1,1) на 16-м и 17-м местах среди 28 стран ЕС. Средний показатель по ЕС — 1,7<sup>120</sup>.

Так что никаких действенных мер по ликвидации массового безгражданства, сосредоточенного именно в этих двух балтийских странах, в действительности не принимается.

**5.2.** На низкие темпы натурализации, кроме мотивации<sup>121</sup>, влияют еще и объективные факторы. И прежде всего, наличие большого числа лиц, не могущих выдержать две установленные нормативными актами проверки: на знание гимна, основ Конституции и истории Латвии, а также проверку на знание языка.

Сопоставление образовательного уровня претендентов и доли лиц, не могущих выдержать проверки приведено на рис. 9<sup>122</sup>.

Уровню латвийских требований к натурализации (категория В1, третья по сложности из 6) не удовлетворяют от 54 до 60 % взрослых представителей национальных меньшинств и 16-17 % выпускников средней или основной школы<sup>123</sup>.

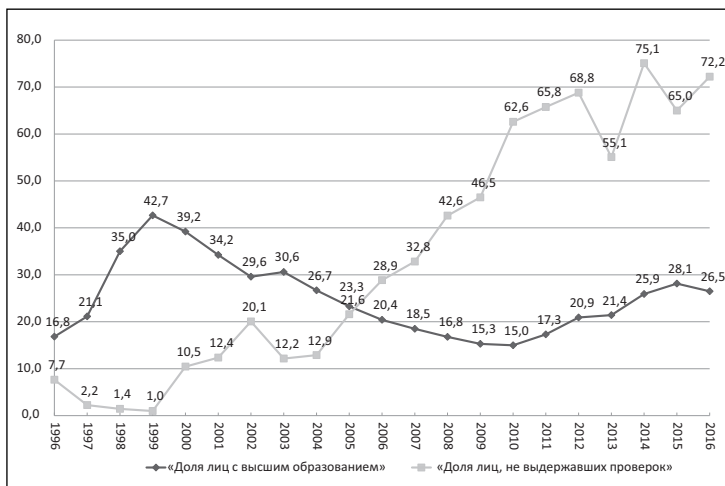


Рис. 9. Сопоставление результатов проверок и образовательного уровня претендентов

5.3. Темпы натурализации резко различаются для различных возрастных групп неграждан (табл. 12).

Таблица 12

Условные темпы натурализации различных возрастных групп (данные 2009 года)

Возрастная группа (лет)	0-14	15-17	18-30	31-40	41-50	51-60	>60
Число неграждан	11 719	3555	39 082	40 464	61 372	74 390	113 513
Число новограждан за год	520	61	1113	352	284	171	76
Условная длительность процесса (лет)	23	59	35	115	216	435	1503

Численность неграждан в каждой группе рассчитана исходя из данных регистра жителей на 01.01.2010. Число новограждан от 15 лет и старше рассчитано по данным отчета Управления натурализации 2009 года о претендентах с привлечением принятого для всех групп одинакового среднего

коэффициента отсева претендентов (2080/3470). Число лиц, получивших гражданство до 15 лет (зарегистрированных по заявлению родителей, получивших гражданство в результате регистрации, или натурализации вместе с родителями) взято по факту из отчета УН.

Очевидно, что никакой натурализации для лиц старших возрастов в реальности не существует, хотя формально законом она и не запрещена.

**5.4.** Просвещенная Европа, молча проглотив само появление массового безгражданства в Латвии, требует решить проблему хотя бы в рамках жизни одного поколения и реализовать нулевой вариант гражданства для лиц, родившихся после достижения Латвией независимости, т.е. после 21 августа 1991 года (см. также п. 2.3.10).

Численность неграждан вполне перспективного возраста для появления детей, как видно из табл. 12, приближается к 100 тысячам. Тем не менее, число лиц, регистрируемых в качестве неграждан с момента рождения, незначительно. Латвийский МИД справедливо указывает, что удельный вес детей неграждан от общего количества новорожденных продолжает уменьшаться. В 2010 году их было 2%, а на 1 июля 2013 года являются негражданами только 1,2% от всех родившихся детей. В общем на данный момент только 2,68% от всех детей (лиц, не достигших 18 лет) — неграждане<sup>124</sup>.

Это связано с тем, что, во-первых, ребенок, родившийся в семье гражданина и негражданина, считается гражданином Латвии. Во-вторых, если постулировать равную вероятность вступления в брак независимо от гражданской принадлежности, то число семей, в которых оба родителя являются негражданами, пропорционально не доле неграждан в составе населения, а квадрату этой доли.

Тем не менее, в абсолютных цифрах это 10 500 детей, получивших свой «временный» статус уже в XXI веке. Не следует забывать, что в ЕС проживает лишь около 36 тысяч лиц без гражданства, не связанных с Латвией и Эстонией (см. табл. 6). Так что наши «мальчики кровавые в глазах», не дающие спо-

койно спать просвещенной Европе, составляют почти 1/3 от этого общего числа.

Общее количество детей неграждан и эволюцию их правового статуса можно отследить по следующим данным (табл. 13).

Таблица 13

**Дети неграждан в XXI веке**

Год рождения ребенка	Число родившихся <sup>125</sup>		Число детей, оставшихся негражданами на следующую дату <sup>126</sup>			
	Неграждане оба родителя	Один из родителей иностранец	01.01.2007	01.01.2010	01.01.2013	01.01.2016
<b>2001</b>	1121	1743	1076	799	656	521
<b>2002</b>	1069	1643	923	751	632	518
<b>2003</b>	957	1563	909	747	609	510
<b>2004</b>	946	1471	879	724	600	491
<b>2005</b>	853	1275	861	698	558	464
<b>2006</b>	684	1069	844	755	599	508
<b>2007</b>	596	903	909	680	549	449
<b>2008</b>	512	847		650	518	430
<b>2009</b>	436	735		588	469	377
<b>2010</b>	321	605			401	330
<b>2011</b>	313	525			359	292
<b>2012</b>	292	472			260	215
<b>2013</b>	277	449				161
<b>2014</b>	254	254				85
<b>2015</b>	235	235				82
<b>Всего</b>	8866	14 105	6401	6392	6210	5433

Второй и третий столбцы таблицы показывают минимальное и максимальное число детей, получающих статус негражданина при рождении (о детях из смешанных семей

## 5. НАТУРАЛИЗАЦИЯ

см. также п. 2.4.9). Со временем часть этих детей умирают, эмигрируют вместе с родителями или получают гражданство Латвии. Эта динамика отражается в последующих столбцах таблицы.

Общее число неграждан, родившихся в XXI веке и продолжающих оставаться негражданами, за 6 лет с 2007 по 2013 год сократилось лишь на 191 человека, или на 3%. После принятия вступивших в силу 1 октября 2013 года поправок к закону о гражданстве ситуация стала улучшаться более динамично — сокращение за три года на 777 человек, или на 12,5%.

Пройдут какие-то 24 ( $3 \cdot 100 / 12,5$ ) года, и в 2040 году Европа удовлетворенно заметит, что проблема детей неграждан решена. В это время первому ребенку, родившемуся негражданином, будет уже около 50.

На 1 июля 2013 года в Регистре жителей числилось 12 610 неграждан, родившихся после 1 января 1992 года. На 1 января 2017 года их оставалось «только» 9973.

**5.5.** По данным Регистра жителей октября 1993 года 1 171 743 жителя Латвии были или гражданами довоенной республики, или оба родителя у них были гражданами. Лиц, у которых оба родителя были негражданами, насчитывалось 821 665. Наконец, у **395 928** человек гражданином был только один из родителей. Вот их-то автоматически признали гражданами, и с Латвийской Республикой от этого ничего плохого не случилось. По данным переписи населения марта 2011 года в Латвии проживали всего лишь **295 122** негражданина.

## Примечания

<sup>1</sup> Бузаев В.В. Неграждане Латвии. Рига: ЛКПЧ. 2007: С. 6 (табл.1): [http://www.lhrc.lv/biblioteka/Negrzhdane\\_Latvii.pdf](http://www.lhrc.lv/biblioteka/Negrzhdane_Latvii.pdf)

<sup>2</sup> Проблемы прав национальных меньшинств в Латвии и Эстонии / Ред. В. В. Полещук. М.: «Русская панорама», 2009. С. 110

<sup>3</sup> Оценка автора по вышеприведенным данным «лишенцев» и данным переписи населения СССР 1989 года.

<sup>4</sup> Данные Регистра жителей Латвии на 1 января 2017 года. Все население — 2 129 320; нелатыши (вместе с лицами с неуказанной национальностью) — 850 623; неграждане — 242 560. Статистика Регистра жителей доступна на латышской версии сайта Департамента по делам гражданства и иммиграции (УДГМ): <http://www.pmlp.gov.lv/lv/>

Данные по Эстонии на 1 января 2016 года. ЦСУ (табл. Р00222): все население — 1 315 944; неэстонцы (вместе с лицами с неуказанной национальностью) — 410 139. МВД (<https://www.siseministeerium.ee/en/activities/citizenship-and-migration>): лица с неопределенным гражданством — 82 561.

<sup>5</sup> *Buzayev* Legal and social situation of the Russian-speaking minority in Latvia Riga. LHRC, 2013. P. 29:

[http://www.russkije.lv/files/images/text/PDF\\_Files/Legal-and-social-situation.pdf](http://www.russkije.lv/files/images/text/PDF_Files/Legal-and-social-situation.pdf)

<sup>6</sup> 119 000 граждан России, имеющих право голоса на выборах Госдумы (данные посольства РФ на сентябрь 2016 года: <http://baltnews.ee/obc/20160913/1015169618.html>), 79 438 лиц с неопределенным гражданством на 1 января 2017 года (данные МВД. *Op. cit.* — см. прим. 4).

<sup>7</sup> «Представляется, что задание, касающееся изменения правового и практического положения меньшинств в Эстонии и Латвии, было полностью провалено Еврокомиссией в ходе подготовки этих стран в ЕС» *Коченов Д. В.* Европейский союз и этнополитики: пример Латвии и Эстонии, в сб. «Этническая политика в странах Балтии». М.: Наука, 2013. С. 314

<sup>8</sup> *Buzayev*. *Op. cit.* (см. прим. 5). P.125

<sup>9</sup> Данные Регистра жителей Латвии и МВД Эстонии на 1 января 2017 года.

<sup>10</sup> Парламент Эстонии упростил условия получения гражданства несовершеннолетними // *The Baltic course*. 22.01.2015: <http://www.baltic-course.com/rus/pravo/?doc=101392>

<sup>11</sup> Данные Регистра жителей Латвии на 1 января 2017 года.

<sup>12</sup> Бузаев В.В. Правовое и фактическое положение русскоговорящего меньшинства в Латвии. Раздел IV. Массовое безгражданство. Рига. ЛКПЧ, 2016. Стр. 26. Монография доступна на сайте ЛКПЧ по адресу: [http://lhrc.lv/biblioteka/kniga\\_2016\\_glava4\\_pic.pdf](http://lhrc.lv/biblioteka/kniga_2016_glava4_pic.pdf)

<sup>13</sup> В Европарламент подана петиция в поддержку неграждан // BaltNews, 21 июня 2016 года: <http://baltnews.lv/pasaule/20160621/1016773058.html>

<sup>14</sup> Европарламент заслушивает петицию о правах неграждан Латвии и Эстонии // Rubaltic.ru, 30 января 2017 года: <http://www.rubaltic.ru/news/30012017-evroparlament-petitsiya-negrzazhdane/>

<sup>15</sup> Программа НФЛ, принятая на 2 съезде НФЛ 7-8 октября 1989 года, п. 2.5., “Latvijas Tautas frontes 2. kongress. Programma. Statūti. Rezolūcijas” — Rīga, Latvijas Tautas frontes izdevniecība, 1990.

<sup>16</sup> Latvijas Republikas Augstākās padomes lēmums „**Par Latvijas Republikas pilsoņu tiesību atjaunošanu un naturalizācijas pamatnoteikumiem**” (Ziņotājs, №43, 31.10.1991).

<sup>17</sup> 22.07.1994. likums «Pilsonības likums» (“LV”, 93 (224), 11.08.1994., Ziņotājs, 17, 08.09.1994.) [stājas spēkā 25.08.1994.]

<sup>18</sup> 10.06.1992. AP lēmums «Par Latvijas Republikas likuma “Par ārvalstnieku un bezvalstnieku iecelšanu un uzturēšanos Latvijas Republikā” spēkā stāšanās kārtību» (Ziņotājs, 27, 09.07.1992.) [stājas spēkā 10.06.1992.; zaudējis spēku 01.05.2003.]

<sup>19</sup> 12.04.1995. likums “Par to bijušās PSRS pilsoņu statusu, kuriem nav Latvijas vai citas valsts pilsonības” (“LV”, 63 (346), 25.04.1995., Ziņotājs, 10, 25.05.1995.) [stājas spēkā 09.05.1995.]

<sup>20</sup> 31.10.2002. likums «Imigrācijas likums» (“Latvijas Vēstnesis”, 169 (2744), 20.11.2002., “Ziņotājs”, 24, 27.12.2002) [stājas spēkā 01.05.2003.]

<sup>21</sup> 11.12.1991. likums “Par iedzīvotāju reģistru” (Ziņotājs, 2, 16.01.1992.) [stājas spēkā 01.01.1992.; zaudējis spēku 24.09.1998.]

<sup>22</sup> 17.12.1991. AP lēmums “Par Latvijas Republikas likuma “Par iedzīvotāju reģistru” spēkā stāšanās kārtību» [stājas spēkā 17.12.1991.; zaudējis spēku 09.05.1995.]

<sup>23</sup> Обычные жилые дома, построенные силами Прибалтийского военного округа.

<sup>24</sup> В списках не значится. По ту сторону регистрации. Бузаев В., «Панорама Латвии» от 6 января 1993 года. Репринт статьи — в сб. «Правовое и фактическое положение национальных меньшинств в Латвии. Демография, язык, образование, историческая память, безгражданство, социальные проблемы». Рига: ЛКПЧ, 2015. С. 169-172: [http://www.russkije.lv/files/images/text/PDF\\_Files/Buzaev\\_book\\_2.pdf](http://www.russkije.lv/files/images/text/PDF_Files/Buzaev_book_2.pdf)

<sup>25</sup> Газета «Диена» от 14 июля 1994 года.

<sup>26</sup> Подробнее проблема отказа в регистрации изложена в п. 4.4 следующего издания:

— Бузаев В., Елкина Н., Жданок Т., Тарвид Н. Тенденции изменения правового статуса различных групп российских соотечественников, постоянно проживающих в Латвийской Республике. Рига: ЛКПЧ, 2004. [http://www.lhrc.lv/biblioteka/tendencii\\_2004\\_2.pdf](http://www.lhrc.lv/biblioteka/tendencii_2004_2.pdf);

а также в п. 3.2 издания «Неграждане Латвии». *Op. cit.* (см. прим. 1).

<sup>27</sup> Автохтонный этнос, почти полностью ассимилированный латышами еще в позапрошлом веке. По переписи населения 2011 года их было 250 человек.

<sup>28</sup> Натурализованный гражданин Эстонии, в отличие от гражданина по рождению, может быть по ряду оснований лишен гражданства решением Кабинета министров. Проблемы прав национальных меньшинств. *Op. cit.* (см. прим. 2). С. 125, 126

<sup>29</sup> Поддержанный большинством Сейма правительственный законопроект был вынесен на референдум по инициативе  $\frac{1}{3}$  настроенных против нацменьшинств депутатов. Так что приведенные выше голоса — «против» и «за» его отмену. Референдум происходил одновременно с парламентскими выборами, на которых только что созданное объединение «ЗаПЧЕЛ», которому накануне выборов отказали в регистрации и которое было вынуждено стартовать по списку одной из входящих в объединение партий, получило 16 мандатов. См. также информацию с сайта ЦИК: <http://www.cvk.lv/cgi-bin/wdbcgiw/base/base.vel7.sa3>

<sup>30</sup> Положительный приговор по делу А420744110 от 31 октября 2011 года, отрицательный приговор апелляционной инстанции от 4 марта 2013 года, кассационной — 14 марта 2014 года.

<sup>31</sup> Газета: желающих натурализоваться неграждан подвергают издевкам. Портал Mixnews, 11 июля 2016 года: [http://www.mixnews.lv/ru/society/news/204872\\_gazeta-zhelayus4ix-naturalizo-vatsya-negrzhdan-podvergayut-izdevkam/](http://www.mixnews.lv/ru/society/news/204872_gazeta-zhelayus4ix-naturalizo-vatsya-negrzhdan-podvergayut-izdevkam/)

<sup>32</sup> «ЗаПЧЕЛ» — одна из политических партий, защищающих русскоговорящее население Латвии. Основана в 1993 году. Нынешнее название — Русский союз Латвии. Официальный сайт: <http://www.rusojuz.lv/ru/>

<sup>33</sup> Application 44230/06.

<sup>34</sup> Список из 37 международных рекомендаций, данных Латвии в отношении сокращения массового безгражданства, см. в приложении 3 к Бузаев. *Op. cit.* (см. прим. 5).

<sup>35</sup> «Неграждане Латвии». *Op. cit.* (см. прим. 1), п. 3.4.7



<sup>36</sup> 17.09.2013. МК noteikumi Nr.849 “Noteikumi par valsts nodevu naturalizācijas iesnieguma iesniegšanai” («LV», 183 (4989), 19.09.2013.)

<sup>37</sup> 24.09.2013. МК noteikumi Nr.1001 «Naturalizācijas iesnieguma pieņemšanas un izskatīšanas kārtība» («LV», 191 (4997), 01.10.2013.)

<sup>38</sup> 24.09.2013. МК noteikumi Nr.973 “Noteikumi par Pilsonības likumā noteikto latviešu valodas prasmes un Latvijas Republikas Satversmes pamatnoteikumu, valsts himnas teksta un Latvijas vēstures zināšanu pārbaudi” (LV), 191 (4997), 01.10.2013.)

<sup>39</sup> В Латвии с 1992 года почти каждой профессии или должности соответствует категория знания государственного языка, необходимая для трудоустройства лица, окончившего русскую школу. В XX веке соответствующим экзаменам были подвергнуты около 500 тысяч из 715 тысяч занятых нелатышей, в XXI веке — еще 100 тысяч. Категории В и С — две высшие категории из 3. Подробности см. в Buzayev. Op. cit. (см. прим. 5), глава 2.

<sup>40</sup> 24.09.2013. МК noteikumi Nr.976 “Kārtība, kādā bezvalstnieku vai nepilsoņu bērnu, kas dzimis Latvijā pēc 1991.gada 21.augusta, atzīst par Latvijas pilsoni” (“LV”, 191 (4997), 01.10.2013.)

<sup>41</sup> 05.07.2011. МК noteikumi Nr.520 «Kārtība, kādā tiek iesniegts un izskatīts iesniegums bērna atzīšanai par Latvijas pilsoni» («LV», 105 (4503), 08.07.2011.)

<sup>42</sup> Текст законопроекта доступен на сайте ЦИК по адресу: <http://web.cvk.lv/pub/public/30430.html>

<sup>43</sup> Текст решения доступен на сайте ЦИК по адресу: <http://web.cvk.lv/pub/public/30441.html>

<sup>44</sup> Официальный сайт Конгресса: [www.kongress.lv](http://www.kongress.lv)

<sup>45</sup> Сведения о Лиге можно найти, например, в статье Б. Циличевича «Парламент неграждан: хорошо забытое старое?» на сайте Конгресса по адресу: <http://kongress.lv/ru/material/13>

<sup>46</sup> «Тенденции изменения правового статуса...». Op. cit. (см. прим. 26), п. 4.5.

<sup>47</sup> Там же, рис. 13.

<sup>48</sup> [http://eudo-citizenship.eu/caselawDB/docs/LAT%20Case%202004-15-0106\\_ENGLISH.pdf](http://eudo-citizenship.eu/caselawDB/docs/LAT%20Case%202004-15-0106_ENGLISH.pdf)

<sup>49</sup> Регламент номер 1932/2006 от 21 декабря 2006 года, ст. 1, п. 1в — безвизовый режим устанавливается, кроме апатридов, также и для «других лиц, у которых нет гражданства ни одного государства, которые постоянно проживают в одном из государств-участников и которые являются держателями проездного документа, выданного этим государством».

<sup>50</sup> См., напр., публикацию «“ЗаПЧЕЛ” — МИДу: займитесь безвизовым режимом для неграждан» в газете «Час» от 19 ян-

варя 2007 года: [http://www.gorod.lv/novosti/44516-zapchel\\_midu\\_zaymites\\_bezvizovyim\\_rezhimom\\_dlya\\_negrazhdan](http://www.gorod.lv/novosti/44516-zapchel_midu_zaymites_bezvizovyim_rezhimom_dlya_negrazhdan)

<sup>51</sup> См., напр., открытое письмо правления «ЗаПЧЕЛ» фракциям Государственной думы РФ «Ратифицируя договор о границе, не забывайте о соотечественниках в Латвии» от 18 августа 2007 года, доступное на партийном сайте по адресу: <http://www.gusojuz.lv/ru/wethink/17594/>

<sup>52</sup> Указ «О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации лиц без гражданства, состоявших в гражданстве СССР и проживающих в Латвийской республике или Эстонской республике» от 17 июня 2008 года.

<sup>53</sup> В указе не был учтен феномен рождения неграждан уже после распада СССР, в результате чего достигшие совершеннолетия «постсоветские» неграждане утратили право безвизового въезда на территорию России. Проблема была разрешена новым президентским указом от 05.04.2017 № 153

<sup>54</sup> Такое право для граждан предусмотрено ст. 24 (1.6.), 31 (1) закона «Об иммиграции».

<sup>55</sup> 26.05.2005. likums “Par Vispārējo konvenciju par nacionālo minoritāšu aizsardzību” (“LV”, 85 (3243), 31.05.2005., Ziņotājs, 12, 22.06.2005.)

<sup>56</sup> 2011.gada 20.oktobra Ministru kabineta rīkojums Nr.542 “Par Nacionālās identitātes, pilsoniskās sabiedrības un integrācijas politikas pamatnostādņēm 2012.—2018.gadam” (“Latvijas Vēstnesis”, 167 (4565), 21.10.2011.)

<sup>57</sup> Данные с сайта УДГМ (рисунок):

<http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/statistika/personu-statusa-kontrole.html>

<sup>58</sup> Прецедентное дело (Nr. A42173104 SKA-136) гражданина России Сергея Захарова по поводу регистрации родившейся 9 июля 2004 года дочери Елизаветы было выиграно 13 апреля 2005 года.

<sup>59</sup> См., напр., п.1 б статьи 12 закона о гражданстве Российской Федерации

<sup>60</sup> Газета «СМ» Nr. 238(13424) от 17 октября 1997 года.

<sup>61</sup> Бузаев В., Кузьмин А. Список различий в правах граждан и неграждан Латвии (2013). Рига, ЛКПЧ, 2013, 67 стр.: [http://lhrc.lv/biblioteka/svod\\_razl\\_2013\\_rus.pdf](http://lhrc.lv/biblioteka/svod_razl_2013_rus.pdf)

<sup>62</sup> Бузаев В. Правовое и фактическое... Op. cit. (см. прим. 12), С. 62–73

<sup>63</sup> 27.03.2003. likums “Par Jāņa Kažociņa atzīšanu par Latvijas pilsoni” (“LV”, 52 (2817), 03.04.2003., Ziņotājs, 8, 24.04.2003.) [stājas spēkā 04.04.2003.]

<sup>64</sup> Rīgas domes deputāti ar valdošās koalīcijas balsu pārsvaru šodien nolēma likvidēt domes Revīzijas komisiju, LETA, 2015. gada

27. janvāris. — Депутаты Рижской думы голосами правящей коалиции сегодня решили ликвидировать думскую ревизионную комиссию: [http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/545350-likvide\\_rigas\\_domes\\_revizijas\\_komisiju](http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/545350-likvide_rigas_domes_revizijas_komisiju)

<sup>65</sup> Совместное письмо трех НГО омбудсмену о противоречиях в его заключениях о негражданах от 28 декабря 2011 года: [http://www.lhrc.lv/?lang=ru&mendes=men2\\_men2c&tid=89](http://www.lhrc.lv/?lang=ru&mendes=men2_men2c&tid=89)

<sup>66</sup> К августу 2016 года в «коллекции» ЛКПЧ накопилось уже 38 таких рекомендаций: Бузаев В. Правовое и фактическое.. / Op. cit. (см. прим. 12) / С. 74–86

<sup>67</sup> По результатам последних выборов 2013 года доля нацменьшинств в населении составляла 39,5%, среди избирателей — 27,7%, кандидатов в депутаты — 13,7%, избранных депутатов — 10,5%. Подробности см. Buzayev. Op. cit. (см. прим. 5), табл. 2.13.

<sup>68</sup> Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu (“Latvijas Vēstnesis”, 47 (178), 20.04.1994.)

<sup>69</sup> 08.11.2012. likums «Grozījumi likumā “Par tautas nobalsošanu, likumu ierosināšanu un Eiropas pilsoņu iniciatīvu»” (“LV”, 186 (4789), 27.11.2012.) [stājas spēkā 11.12.2012.]

<sup>70</sup> Референдум о придании русскому языку в Латвии статуса государственного прошел 18 февраля 2012 года. Большинство граждан из числа нацменьшинств приняли в нем участие и проголосовали «за». Подробности см.: Buzayev. Op. cit. (см. прим. 5), п. 2.2.2.

<sup>71</sup> Бузаев В. Страна рекордов Гиннеса: как избирателей отодвигают от референдумов // Портал «ДЕЛФИ», 25 апреля 2012 года: <http://rus.delfi.lv/news/daily/versions/vladimir-buzaev-strana-rekordov-ginnessa-kak-izbiratelej-otodvigayut-ot-referendumov.d?id=42307272>

<sup>72</sup> См., напр., дискуссию в Сейме на момент «восстановления» закона 31 марта 1994 года по его ст. 18: [http://www.saeima.lv/steno/st\\_94/st3103.html](http://www.saeima.lv/steno/st_94/st3103.html)

<sup>73</sup> Более подробно проблема с пенсиями неграждан описана в сборнике «Правовое и фактическое положение национальных меньшинств в Латвии. Демография, язык, образование, историческая память, безгражданство, социальные проблемы». Рига: ЛКПЧ, 2015.

[http://www.russkije.lv/files/images/text/PDF\\_Files/Buzaev\\_book\\_2.pdf](http://www.russkije.lv/files/images/text/PDF_Files/Buzaev_book_2.pdf)

— Статья автора «Илиада и Одиссея в одном томе. Дело “Андреева против Латвии”», а также прил. 4.

<sup>74</sup> В. Бузаев, «Вечная оккупация или нетленные останки СССР // Имхоклуб, 10 ноября 2011 года:

<https://imhoclub.lv/ru/material/vechnaja-okkupacija-ili-netlenie-ostanki-sssr>

<sup>75</sup> Законопроект № 1095/Lp11.

<sup>76</sup> Данные УДГМ за 2004–2013 годы, доступны на сайте организации: [http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/images/Uzturēšanās/Pirmreizēji%20izsniegtās%20termiņuzturēšanās%20un%20pastāvīgās%20uzturēšanās%20atļaujas%20pa%20gadiem%20un%20iemesliem%20\(2004-2013\).pdf](http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/images/Uzturēšanās/Pirmreizēji%20izsniegtās%20termiņuzturēšanās%20un%20pastāvīgās%20uzturēšanās%20atļaujas%20pa%20gadiem%20un%20iemesliem%20(2004-2013).pdf)

<sup>77</sup> Там же.

<sup>78</sup> Данные УДГМ, доступны на сайте организации: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/statistika/uzturesanas-atlaujas.html>

<sup>79</sup> Отчет УДГМ за 2015 год: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/jaunumi/publikacijas/gada-parskati/>

<sup>80</sup> Данные УДГМ, доступны на сайте организации: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/statistika/uzturesanas-atlaujas.html>

<sup>81</sup> Печальная судьба программы обмена видов на инвестиции здесь и далее описана по статье Семена Дойкина «Без вида на инвестиции. Поток денег в обмен на жительство иссяк». Портал Baltnews, 29.09.2015: <http://baltnews.lv/news/20150929/1014556884.html>

<sup>82</sup> 22.06.2006. likums “Par Eiropas Kopienas pastāvīgā iedzīvotāja statusu Latvijas Republikā” (“LV”, 107 (3475), 07.07.2006, Ziņotājs, 15, 10.08.2006.)

<sup>83</sup> PMLP publiskais pārskats, 2011 — публичный отчет УДГМ, 2011. С. 11:

<http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/jaunumi/publikacijas/gada-parskati/>

<sup>84</sup> Блюменталь М. Замок на окне в Европу // Вести сегодня. 10 августа 2016 года: <http://vesti.lv/news/zamok-na-okne-v-evropu>

<sup>85</sup> Данные 2001 года — «Тенденции изменения правового статуса...». Op. cit. (см. прим. 26), п. 5.1, данные 2006–2013 годов с сайта УДГМ (см. также п. 2.6).

<sup>86</sup> Данные ЦСУ, табл. ISG09

<sup>87</sup> См., напр., Устинова М.Я. Неграждане Латвии: Статус и перспективы интеграции. М., 2011. С. 29.

<sup>88</sup> 09.2014–46 руб./евро, 12.2014–69, 02.2015–73, 02.2016–86: <https://news.yandex.ru/quotes/23.html>

<sup>89</sup> «Тенденции изменения правового статуса...». Op. cit. (см. прим. 26), п. 5.3.

<sup>90</sup> Valsts robežsardzes 2011.gada publiskais pārskats (Публичный отчет Государственной пограничной охраны за 2011 г.)... п.п. 2.5.5–2.5.7:

[http://www.rs.gov.lv/doc\\_upl//Valsts%20robezsardzes%202011.gada%20publiskais%20parskats.pdf](http://www.rs.gov.lv/doc_upl//Valsts%20robezsardzes%202011.gada%20publiskais%20parskats.pdf)

<sup>91</sup> Данные УДГМ, в 2012 году были доступны на сайте организации: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/lemumi.html>

<sup>92</sup> Отчет УДГМ за 2014 год.

<sup>93</sup> Отчет погранохраны за 2014 год: [http://www.rs.gov.lv/faili/doc2013/valsts\\_robez\\_sardzes\\_2014.gada\\_publiciskais\\_parskats.pdf](http://www.rs.gov.lv/faili/doc2013/valsts_robez_sardzes_2014.gada_publiciskais_parskats.pdf)

<sup>94</sup> Отчет УДГМ за 2015 год.

<sup>95</sup> См., напр., статью «Квоты на прием беженцев могут быть увеличены» от 19.04.2017 на портале общественных СМИ: <http://rus.lsm.lv/statja/politika/novosti/kvoti-na-priem-bezhencev-vozhno-budut-velicheni.a233346/>

<sup>96</sup> История попадания этого объявленного секретным материала в руки автора описана в *Бузаев*. *Op. cit.* (см. прим. 5). С. 98.

<sup>97</sup> Методика расчета дана в «Неграждане Латвии» *Op. cit.* (см. прим. 1). С. 12–13.

<sup>98</sup> Результат обработки данных из двух источников:

1) таблица Р007 ЦСУ Эстонии — общие данные по численности указанных категорий лиц;

2) Quarterly Bulletin of Statistics Estonia. Published: 31.03.2017. P. 47 — таблица с данными по доле лиц с разным правовым статусом среди указанных категорий лиц.

<sup>99</sup> Данные за 2012 год заимствованы из: Second Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Republic of Latvia, table 2.

<sup>100</sup> Там же, table 20. Удельные данные рассчитаны автором.

<sup>101</sup> См., напр., сообщение «Eurostat: Латвия на третьем месте по числу неграждан» сразу в нескольких СМИ: <http://rus.delfi.lv/news/daily/europe/eurostat-latviya-na-tretem-meste-po-chislu-negrahdan.d?id=42502282>

<sup>102</sup> Migration and migrant population statistics. From Statistics Explained, October, 2011, figure 4.

<sup>103</sup> Сайт УВКБ ООН с выбором информации по каждой стране: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home> Интересующие нас лица квалифицируются как «stateless persons» (в 2017 году статистика по отдельным странам уже недоступна)

<sup>104</sup> Таблица Eurostat migr\_pop1ctz — Population on 1 January by five year age group, sex and citizenship: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_pop1ctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_pop1ctz&lang=en)

<sup>105</sup> Данные по числу неграждан — The World's Stateless. Institute on Statelessness and Inclusion, 2014, 171 p., p. 56, table 1; по численности населения стран — Википедия (данные 2014–2016 гг.).

<sup>106</sup> *Бузаев В.* Как выживают русских. О последствиях национальной политики Латвии. Рига: ЛКПЧ, 2010. С. 46:

[http://www.lhrc.lv/biblioteka/Boozaev\\_kniga\\_2010.pdf](http://www.lhrc.lv/biblioteka/Boozaev_kniga_2010.pdf)

<sup>107</sup> Суммирование ежегодных данных с сайта УДГМ

<sup>108</sup> Отчет УН за 2009 год, доступен на сайте УДГМ: [http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/jaunumi/publikacijas/gada-parskati/naturalizacijas-parvaldes-2009.gada-parskats-\(pdf\).pdf](http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/jaunumi/publikacijas/gada-parskati/naturalizacijas-parvaldes-2009.gada-parskats-(pdf).pdf)

<sup>109</sup> Бузаев В.В., Никуфоров И.В. Современная европейская этнократия: Нарушение прав национальных меньшинств в Эстонии и Латвии. М.: Фонд «Историческая память», 2009. С 30:

<http://www.rusojuz.lv/gu/library/10>

<sup>110</sup> Там же. С. 54.

<sup>111</sup> Данные по населению Эстонии и численности эстонцев — с сайта Департамента статистики (01.01.2012), данные по гражданству (01.07.2012) — с сайта <http://estonia.eu/about-estonia/society/estonians.html> (в 2017 году уже недоступен), данные по населению Латвии, числу латышей и численности лиц с различным правовым статусом — перепись 2011 года, данные по числу натурализовавшихся — на 01.01.2013.

<sup>112</sup> «Тенденции изменения правового статуса...». *Op. cit.* (см. прим. 26), гл. 2.

<sup>113</sup> В приведенных ниже прогнозах не учитывается фактор увеличения со временем смертности в популяции, воспроизводство численности которой путем рождаемости существенно ограничено (см. ниже п. 5.4).

<sup>114</sup> Данные ЦСУ, табл. IB07.

<sup>115</sup> Данные с сайта УДГМ: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/sakums/statistika/naturalizacija.html>

<sup>116</sup> Данные по темпам натурализации в Эстонии см. прим. 4, 111.

<sup>117</sup> News release 177/2013 “Acquisition of citizenship in the EU”, 27 November 2013: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-27112013-AP/EN/3-27112013-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-27112013-AP/EN/3-27112013-AP-EN.PDF). См. также п. 4.2.6.

<sup>118</sup> Acquisition of citizenship statistics. *Data extracted in May 2016*: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition\\_of\\_citizenship\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics)

<sup>119</sup> Там же.

<sup>120</sup> Расчеты выполнены автором по двум рекомендованным в вышеупомянутой работе таблицам Евростата — *migr\_pop1ctz* и *migr\_acg* (Acquisition of citizenship by sex, age group and former citizenship): [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_acg&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_acg&lang=en)

<sup>121</sup> Исследованию мотивации неграждан, желающих и не желающих получать гражданство Латвии, посвящено множество работ. Полемике автора с такими исследователями, не желающими видеть объективной сложности процесса натурализации, посвящена его статья «Они о нас. Как исследуют неграждан», в сб. «Правовое и фактическое положение...». *Op. cit.* (см. прим. 73).

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>122</sup> Данные с сайта УДГМ: <http://www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/Naturalizacija.html> Доля лиц, не могущих выдержать проверки, в данном случае — отношение суммы лиц, не сдавших оба экзамена, к общему числу претендентов. С учетом того, что часть претендентов освобождается от одного из экзаменов, расчетная доля даже несколько занижена.

<sup>123</sup> *Vižayev V.* Op. cit. (см. прим. 5). P. 54.

<sup>124</sup> Комментарий Министерства иностранных дел в связи с поправками к Закону о гражданстве. 26 ноября 2013: <http://www.mfa.gov.lv/ru/novosti/novosti-ministerstva/38694-kommentarij-ministerstva-inostrannyh-del-v-svyazi-s-popravlkami-k-zakonu-o-grazhdanstve>

<sup>125</sup> Данные ЦСУ, табл. IDG076.

<sup>126</sup> Данные Регистра жителей.

Научное издание

**Владимир Бузаев**

**ГРАЖДАНЕ И «НЕГРАЖДАНЕ»:  
ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ РАЗДЕЛЕНИЕ ЖИТЕЛЕЙ ЛАТВИИ  
В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД**

Ответственный редактор *Г. Пернавский*

Художественный редактор *М. Левыкин*

Технический редактор *Н. Атауллина*

Верстка *А. Григорьев*

Корректор *Д. Мельник*

ISBN 978-5-906995-30-8



9 785906 995308

Подписано в печать 26.09.2017.

Формат 84x108<sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Гарнитура «Грета Текст Про». Печать офсетная.

Бум. офс. Усл. печ. л. Тираж 150 экз.