



ИНСТИТУТ ЭТНОЛОГИИ И АНТРОПОЛОГИИ РАН

**ИССЛЕДОВАНИЯ ПО
ПРИКЛАДНОЙ
И НЕОТЛОЖНОЙ
ЭТНОЛОГИИ**

№ 224

М. Я. УСТИНОВА

**НЕГРАЖДАНЕ
ЛАТВИИ: СТАТУС И
ПЕРСПЕКТИВЫ
ИНТЕГРАЦИИ**

**Москва
2011**

ИНСТИТУТ ЭТНОЛОГИИ И АНТРОПОЛОГИИ РАН

ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ПРИКЛАДНОЙ И НЕОТЛОЖНОЙ
ЭТНОЛОГИИ
№ 224

М.Я. Устинова

НЕГРАЖДАНЕ ЛАТВИИ:
СТАТУС И ПЕРСПЕКТИВЫ ИНТЕГРАЦИИ

*Работа выполнена при поддержке Бергхофского фонда
по изучению конфликтов (грант № 09013).*

Москва
ИЭА РАН
2011

ББК 63.3(4Лат)64-36+66.0
УДК 323.1(474.3)(=161.1)

Серия:
Исследования по прикладной и неотложной этнологии
(издается с 1990 г.)

Редколлегия:
академик РАН В.А. Тишков (отв. ред.),
к.и.н. Н.А. Лопуленко,
д.и.н. М.Ю. Мартынова.

Материалы серии отражают точку зрения авторов
и могут не совпадать с позицией редакционной группы.
При использовании ссылка на материалы обязательна.

У-80 Устинова М.Я.

Государственная национальная политика в России и современность) / Исследования по прикладной и неотложной этнологии. — М., ИЭА РАН, 2011. — Вып. 224. — 31 с.
ISBN 978-5-4211-0045-4

В докладе анализируется правовой статус многочисленной категории населения Латвии – неграждан. Основное внимание уделено исследованию динамики натурализации и приобретения негражданами гражданства Латвии, а также оптимизации их интеграции в латвийское общество.

© ИЭА РАН – 2011 г.
© М.Я. Устинова – 2011 г.

М.Я. Устинова

Неграждане Латвии: статус и перспективы интеграции

Resume

NONCITIZENS OF LATVIA: THE STATUS AND INTEGRATION PROSPECTS

The paper is devoted to the analysis of legal status of the particular category of population in Latvia – noncitizens. The main focus is made on dynamics of their naturalization and on possible optimization of their integration into Latvia's society.

Проблема интеграции многочисленной категории населения Латвии – *неграждан* – в латвийское общество сохраняет свою актуальность с начала обретения республикой независимости. Ее значимость распространяется за пределы республики, и она часто становится предметом обсуждений на международном уровне, особенно – в контексте латвийско-российских отношений. Вопросы, связанные с институтом негражданства, привлекают внимание латвийских обществоведов и практических работников, вовлеченных в сферу интеграции общества Латвии. Проведен ряд обстоятельных исследований, посвященных анализу правового статуса этой когорты населения Латвии, истории ее возникновения, динамики процесса натурализации неграждан, их мотивации получить гражданство Латвийской Республики (ЛР) и другим вопросам. Изучение проблем неграждан осуществлялось также автором данного исследования в ходе полевых работ в 2007–2010 гг. Настоящая работа основана на анализе накопленных полевых материалов, законодательства и различных документов в области гражданства ЛР, а также результатов некоторых обследований, проведенных в республике.

По данным Регистра жителей к 01.01.2011 в Латвии проживало 326 735 неграждан, что составляло 14,6 % населения. Подавляющее их большинство (73 %) живет в городах республики, в т. ч. 51 % (166 973 чел.) в ее столице – Риге¹. Правовое положение этой категории населения определяется принятым в 1995 г.

Законом о статусе граждан бывшего СССР, у которых нет гражданства Латвии или другого государства. Юридической основой для возникновения этой неизвестной в правовой практике категории лиц послужило решение Верховного Совета Латвийской Республики (ЛР) от 15 октября 1991 г. «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основных условиях натурализации». Согласно этому решению гражданство Латвии было предоставлено лицам, которые имели статус гражданина/ки до 17 июня 1940 г. и их потомкам. Процедура выявления их совокупности происходила путем регистрации в Регистре жителей Латвии. В результате регистрации гражданство получили 1 770 800 чел., в т. ч. 288 864 русских, 39 087 поляков и 21 017 белорусов и ряда представителей других национальностей². В свою очередь, те лица, которые сами или их родители прибыли в Латвию в годы советской власти и которые в большинстве своем не принадлежали к латышскому населению, по этому решению гражданства не получили, хотя это и предусматривалось в предвыборной программе Народного фронта Латвии. Проблема состояла еще и в том, что, несмотря на восстановление латвийского гражданства, до 1994 г. не было закона о гражданстве. Это означало, что натурализация, путем которой гражданство приобреталось бы теми жителями республики, которые его не получили, не была возможна. Жители Латвии, которые утратили гражданские права с решением Верховного Совета ЛР от 15 октября 1991 г., были вынуждены ждать определения своего юридического статуса до 1995 г., когда был принят Закон о статусе тех граждан бывшего СССР, у которых нет гражданства Латвии или другого государства (далее – Закон неграждан).

На принятие этого Закона оказал влияние ряд обстоятельств. Как уже упоминалось, Закон о гражданстве, принятый в 1994 г., не предусматривал возможности натурализоваться всем и сразу, в связи с чем приобретение гражданства Латвии для рассматриваемой категории населения не представлялось возможным. Поскольку СССР более не существовал, эти лица не могли остаться гражданами СССР. Они не были также гражданами Российской Федерации, поскольку закон РФ «О гражданстве Российской Федерации» предусматривал его получение путем регистрации³. Выдача специальных паспортов неграждан началась только в 1997 г.⁴ В первой части ст. 1 Закона сказано:

Субъектами данного закона – негражданами являются те, живущие в Латвийской Республике, а также временно отсутствующие граждане бывшего СССР и их дети, которые одновременно соответствуют следующим условиям:

- 1 июля 1992 г. они были прописаны на территории Латвии независимо от статуса указанной в прописке жилой площади или их последним зарегистрированным местом жительства до 1 июля 1992 г. была Латвийская Республика, или судебным решением констатирован факт, что до указанной даты они непрерывно проживали на территории Латвии не менее 10 лет;
- Они не являются гражданами Латвии;
- Они не являются и не были гражданами другого государства.

Закон предусматривает исключения, которые изложены в третьей части ст. 1. Этот закон не распространяется на:

1) Военных специалистов, занятых в функционировании и демонтаже дислоцированных на территории Латвии военных объектов Российской Федерации, а также гражданских лиц, командированных с этой целью в Латвию;

2) Лиц, которые уволены с активной военной службы после 28 января 1992 г., если эти лица в момент призыва на службу не проживали на территории Латвии или не являются членами семьи граждан Латвии;

3) На брачных партнеров лиц, указанных в пп. 1 и 2 ч. 3 данной статьи, и проживающих вместе с ними членов семьи – детей и других иждивенцев, если эти лица прибыли в Латвию в связи со службой военнослужащего Российской Федерации (СССР), независимо от того, когда они прибыли в Латвию;

4) На лиц, которые получили вознаграждение (компенсацию) за выезд на постоянное место жительства за рубежом, независимо от того, выплатили ли это вознаграждение (компенсацию) государственные учреждения или учреждения местного самоуправления Латвийской Республики или международные (зарубежные) фонды или учреждения⁵.

По закону неграждане имеют права:

1. Сохранять свой родной язык и культуру в рамках культурно-национальной автономии, традиции, если они не противоречат законам ЛР;
2. Они не могут быть выдворены из Латвии, за исключением случая, когда выдворение происходит в определенном законом порядке и получено согласие какого-либо зарубежного государства принять выдворяемое лицо; выдворение в

государство, где это лицо подвергается преследованию по признаку расы, религии или этнической принадлежности, а также коллективное выдворение недопустимо⁶.

Согласно законодательству Латвии неграждане не являются при этом лицами без подданства или иностранцами. Статус негражданина предполагает право получения им удостоверяющего личность документа – особого паспорта негражданина и право пребывания в Латвии. Права, определенные для неграждан, и международные обязательства, которые Латвия взяла на себя по отношению к ним, свидетельствуют о том, что признается правовая связь неграждан с Латвией и, исходя из этого, существуют взаимные права и обязанности. Неграждане пользуются со стороны ЛР дипломатической защитой за рубежом. С 19 января 2007 г. эта категория населения пользуется равными с гражданами правами безвизового пересечения границ стран ЕС, а с 26 июня 2008 г. – также, в отличие от граждан ЛР, правом безвизового пересечения границы с РФ. Обеспечение безвизового пересечения границ с ЕС и РФ сильно облегчило положение неграждан в плане мобильности передвижения.

Закон о негражданах не преследовал цели постоянного сохранения этого статуса для всех лиц, не имеющих гражданство Латвии. Его действие предполагалось лишь на некоторый период, необходимый для того, чтобы лицо, имеющее такой статус, при желании имело возможность обрести гражданство Латвии или другого государства, подтверждая, таким образом, связь с этим государством, а не с Латвией. Цель ЛР, которая согласуется также с международным правом, состоит в сокращении числа неграждан и лиц без гражданства. Латвийское государство выбрало политику стимулирования мотивации людей приобрести полноценное гражданство Латвии, а не слияния двух статусов, т. е. граждан и неграждан, максимально приравнивая их в правах⁷.

Поскольку негражданство не рассматривается как разновидность гражданства, в правовом аспекте существуют различия между двумя категориями населения Латвии. Латвийский комитет по правам человека и леворадикальная партия «За права человека в единой Латвии» (ЗаПЧЕЛ), которые уделяют большое внимание мониторингу различий в правах граждан и неграждан, к 1.01.2008 г. выявили ряд различий и в этой сфере.

Ограничения относятся в основном к работе в публичном секторе. Неграждане не имеют права работать государственными чиновниками, судьями, поли-

цейскими, пожарными и др. Существуют также ограничения на получение работы в частном секторе, если она связана с исполнением судебной власти (адвокаты, руководители детективных служб). Неграждане ограничены в политических правах. Они не имеют права голосовать и быть избранными ни на местном, ни на национальном уровне. Неграждане могут участвовать в политической жизни республики как члены политических партий, основатели, лидеры и активисты НПО, однако, они не имеют права основать политические партии. Существуют также некоторые ограничения в имущественном аспекте. Так, неграждане получают меньшее по сравнению с гражданами число приватизационных сертификатов, для приобретения земли в собственность они должны получить особое разрешение местного самоуправления. Ограничены также некоторые социальные права: для неграждан при подсчете выплат пенсии по старости не учитывается срок, проработанный за пределами Латвии, если не существует соответствующего двустороннего международного договора⁸.

Сложившееся разделение общества по принципу гражданского статуса вызывает среди неграждан недоверие к властным структурам. Один из активистов НПО русскоязычного населения считает, что *«Безусловно, сейчас, после двадцати лет существования независимого государства, после, именно такого, решения проблемы гражданства, я очень сомневаюсь, что у нелатвийской части населения Латвии может существовать какое-то доверие по отношению к латвийскому государству, к правящей элите, вообще, к идее интеграции как таковой, потому что первооснова – она перечеркивает все. Вот это разделение общества по признаку: гражданин ты Латвийской Республики, или негражданин Латвийской Республики»*⁹.

Анализ ситуации с ограничением прав неграждан в целом позволяет сделать заключение о том, что с течением времени происходят все же существенные улучшения в нормативных правовых актах. Так, были внесены изменения в закон «Об авиации», который ограничивал права неграждан регистрировать свои воздушные суда в Регистре воздушных судов гражданской авиации. Были внесены также изменения в Закон о службе государственных доходов, который в прежней редакции не предусматривал права неграждан занимать должности в этой службе.

Омбудсмен Латвии признает, что в некоторых случаях ограничения прав неграждан в сфере занятости слишком строги. Это относится, например, к ограничениям занимать должности присяжных адвокатов, получать лицензию на охранную деятельность первой категории, на статус руководителя детективной службы и др.¹⁰ В целом неграждане сталкиваются с некоторыми трудностями в повседневной жизни. Однако основная проблема состоит в том, что они не могут в полной мере влиять на решения властных структур путем участия в выборах.

В связи с этим один из наиболее актуальных вопросов, касающихся положения неграждан Латвии, – это отсутствие прав участия в выборах, как на республиканском, так и на уровне местного самоуправления, а также в референдумах. Многие страны ЕС предусматривают определенные формы избирательного права (активное или пассивное право) для граждан третьих стран на уровне местного самоуправления, в т. ч. соседи Латвии – Эстония и Литва. Однако такие государства ЕС, как Франция, Германия, Великобритания, Италия и Польша таких прав не предоставляют. Ограничение политических прав в этом аспекте неоднократно вызывало критику латвийских властей со стороны международных организаций, в т. ч. Совета Европы, ОБСЕ и др. Правительству Латвии были высказаны их рекомендации по вопросам участия национальных меньшинств в политическом процессе, существенную долю которых составляют именно неграждане.

Это относится, прежде всего, к местному самоуправлению. Ст. 5 Закона о выборах в местное самоуправление определяет, что право участвовать в выборах в городскую и краевую думу и в волостной совет имеет 1) гражданин Латвии и 2) гражданин ЕС, который не является гражданином Латвии, но который зарегистрирован в Регистре жителей Латвии. Ст. 9 Закона определяет также, что право баллотироваться в органы местного самоуправления не имеют лица, которые после 13 января 1991 г. были в рядах КПСС (ЛКП), в Интернациональном фронте трудящихся Латвийской ССР, в Объединенном совете трудовых коллективов, в Организации ветеранов войны и труда, во Вселатвийском комитете общественного спасения или в ее региональных комитетах, а также те, кто являлся штатным сотрудником государственной службы безопасности, разведки или контрразведки СССР, ЛССР или зарубежных государств¹¹.

В латвийском обществе весьма активно обсуждается вопрос о том, следует ли предоставлять избирательные права на уровне местного самоуправления всем постоянным жителям Латвии. В пользу предоставления таких прав выдвигаются различные аргументы, начиная от признания того факта, что многие неграждане живут здесь длительное время или родились в Латвии, платят налоги и участвуют в хозяйственной жизни, до апеллирования к правам человека, а также к необходимости снижения напряженности в обществе и интеграции латвийского общества. В свою очередь противниками этой позиции приводятся такие аргументы, как, например, твердое убеждение в том, что право голосовать, как и в большинстве стран, должно принадлежать только гражданам, а стать гражданином Латвии и участвовать в таком качестве в выборах обеспечивает существующая возможность натурализоваться. Основным аргументом против предоставления избирательных прав негражданам служит опасение, что это решение уменьшит их мотивацию натурализоваться и таким образом процесс интеграции общества будет заторможен. В определенной части латвийского общества существует восприятие неграждан как нелояльной категории населения, которая не интересуется жизнью Латвии и которая не уважает страну. В среде латышей встречаются опасения, что предоставление избирательного права негражданам привело бы к перераспределению политических сил в пользу так называемых «русских» политических партий, в результате чего интересы латышей уже не стали бы защищаться на должном уровне.

По данным «Количественного и качественного обследования по вопросу общественной интеграции и актуальных аспектах гражданства», проведенного в 2008 г., существенная доля (42 % опрошенного населения Латвии) считает, что негражданам необходимо дать избирательные права на выборах в местное самоуправление, 39 % против этого возражают, а у 14 % нет по этому поводу своего мнения. При этом мнения граждан и неграждан существенно различаются: если за указанные права выступают 80 % неграждан, то среди граждан их доля составляет лишь 38 %¹². Обследование «Неграждане Латвии и право голоса: компромиссы и решения» также выявило аналогичное отношение граждан к вопросу о предоставлении негражданам права участия в выборах местного самоуправления: 40 % опрошенных граждан положительно оценили бы предоставленную негражданам возможность участия в выборах местного самоуправления, у 21 %

отношение к этому вопросу было бы нейтральным, а у 31 % – негативным. Не удивительно, что у рассматриваемых сторон существуют различия в этническом аспекте: если положительно оценили бы возможность неграждан участвовать в выборах местного самоуправления 72 % латышей, то доля аналогично ответивших латышей составляет 27 %; у 24 % латышей отношение к этому вопросу было бы нейтральным, а у 43 % – негативным¹³.

Большинство неграждан воспользовались бы своим избирательным правом, если бы оно им было предоставлено. Так, трое из четырех респондентов (77 %) скорее всего участвовало бы в выборах, 11 % – отнеслось бы равнодушно к этой возможности и 8 % – не принимало бы участие в выборах, однако, такую возможность оценило бы позитивно¹⁴.

Неграждане, предположительно, стремились бы защитить свои интересы, голосуя за так называемые «русские» партии. В ходе указанного выше обследования лицам, выразившим готовность участвовать в выборах, был задан вопрос о том, за какие партии они голосовали бы. Примерно одна треть (35 %) ответила, что рассматривала бы возможность голосовать только за те партии, которые активно защищают интересы русскоязычного населения Латвии (Центр согласия, ЗаПЧЕЛ и др.); 18 % из них рассматривали бы возможность голосовать за все партии, которые обещали учитывать интересы русскоязычного населения, и еще 24 % – за все партии, которые не настроены враждебно по отношению к русскоязычному населению. 17 % респондентов предположительно голосовали бы за все партии, независимо от их отношения к русскоязычному населению.

Таким образом, мнения о предоставлении прав негражданам участвовать в выборах местного самоуправления разделяются, однако положительное отношение к этому вопросу встречается чаще, чем негативное. Преобладающая часть граждан Латвии такой шаг воспринимала бы позитивно или нейтрально, негативное отношение было лишь у трети граждан. Несмотря на то, что поддержка расширения прав неграждан среди латышей ниже, чем среди латышей, все же существенная часть латышей настроена нейтрально или позитивно, и эта доля в совокупности превышает долю тех, кто негативно относится к возможности предоставления негражданам избирательных прав на уровне местного самоуправления. Исследователи проблем участия неграждан в выборах на уровне местного самоуправления высказывают ряд предположений, при которых политически

были бы возможны изменения в соответствующем законодательстве. Во-первых, для таких изменений была бы необходима поддержка, по меньшей мере, части «латышских» политических партий, которые могли бы разъяснить, почему расширение политического участия неграждан соответствует интересам всего общества и государства. Это можно было бы сделать путем разъяснения, в чем реально состоят компетенции местного самоуправления. Следовало бы рассеять представление о том, что участие неграждан на уровне местного самоуправления могло бы трансформироваться в изменения национального законодательства в этнополитически чувствительных сферах. Во-вторых, вопрос об избирательных правах неграждан составляет часть широкого спектра этнополитических вопросов и может быть решен путем компромисса в разных его формах. Так, например, избирательное право могло бы быть предоставлено только для неграждан Латвии, но не гражданам третьих стран (за исключением граждан стран ЕС). Участие неграждан в выборах местного самоуправления могло бы быть ограничено их правом голосовать, а не быть избранными. Вовлечение неграждан в политический процесс на местном уровне означало бы путь к политической интеграции и могло бы быть расценено как символический шаг в развитии взаимоотношений государства и сообщества неграждан, а также русскоязычного населения в целом. Поддержка же этого процесса со стороны общества привела бы к уменьшению недоверия и сокращению дистанции между двумя этнолингвистическими общностями Латвии¹⁵. Активист защиты школ с русским языком обучения охарактеризовал ситуацию следующим образом:

«Неграждане лишены возможности участвовать в формировании государства. Значит, они не могут избирать ни самоуправление, ни государственные институты, ни выставлять свои кандидатуры в эти институты. Это означает, что большая часть населения отодвинута от этого процесса. Скажем честно, что ни латыши, ни русские особенно в политику не вовлекаются. Каждый делает свои повседневные дела. И все же негражданам в некоторых случаях труднее»¹⁶.

Неграждане – претенденты на гражданство ЛР, не попадающие в категорию лиц, имеющих право получить ее путем регистрации, для приобретения гражданства должны пройти процедуру натурализации. Право на натурализацию имеют лица, которые постоянно проживают в Латвии не менее 5 лет и имеют легальный

источник средств существования. Совместно с родителями натурализоваться могут и дети, не достигшие 15-летнего возраста и постоянно проживающие в Латвии. Для натурализации необходимо пройти проверку на знание латышского языка, которая состоит из двух частей – проверки устных и письменных навыков, а также знания основ Конституции (Сатверстме) ЛР, текста государственного гимна и истории Латвии. Это определено Законом о гражданстве. Выдвинутый в Законе для претендентов уровень знания латышского языка предписан в таком объеме, чтобы лицо, приобретшее гражданство, было бы способно реализовать свои гражданские права и выполнять свои обязанности, следовательно, реально поддерживать правовую связь с латвийским государством, жить в информационном пространстве государства и функционировать в обществе. Соискатели гражданства, достигшие возраста 65 лет, освобождаются от письменной проверки навыков владения латышским языком. Для выпускников начальных и средних общеобразовательных школ, которые осваивают программу образования этнических меньшинств и желают натурализоваться, знание языка проверяется в ходе централизованного экзамена латышского языка и литературы сформированной Министерством образования и науки экзаменационной комиссией согласно инструкции министра. Различные освобождения от проверок предоставляются инвалидам I, II и III групп в зависимости от инвалидности.

Кроме того, претендент должен подписать обещание верности Латвийской Республике¹⁷.

В начале процесса натурализации (1995 г.) были определены ее квоты по годам, а также возрастные ограничения, которые вызывали недовольство не только неграждан, но и широкой общественности Латвии. Скоро выяснилось, что эти ограничения тормозят темпы натурализации, т. к. с 1995 по 1997 гг. только 7 % от числа лиц, которые имели право натурализоваться, воспользовались этим правом¹⁸. Назрела необходимость внести поправки в Закон о гражданстве. Такие поправки вносились трижды, наиболее существенные из которых закреплены в законе «Поправки к Закону о гражданстве», вступившем в силу 10 ноября 1998 г. Согласно этим поправкам были отменены так называемые ежегодные квоты для натурализации. Поправки определяли также, что гражданами Латвии признаются все дети неграждан и лиц без подданства, родившиеся после 21 августа 1991 г. Однако они не признаются гражданами Латвии автоматически и при рождении

имеют статус негражданина. Процедура предполагает, что родители таких детей могут подать заявление до достижения ими 15 лет о признании их гражданами Латвии. С 15 лет молодые люди сами могут обратиться с просьбой о регистрации их в качестве гражданина/ки Латвии. Хотя эти поправки и позволяют регистрировать детей в качестве граждан ЛР, установлено, что в конце 2007 г. эта возможность родителями-негражданами была использована лишь 7089 раз, тогда как число детей, которые могли бы приобрести гражданство таким путем, насчитывало 16 500 чел. В рамках проекта «Будущее твоего ребенка», реализованного обществом «Dialogi.lv» при поддержке функционировавшего в то время Секретариата министра по особым поручениям в делах интеграции общества, были выявлены причины низкой активности родителей-неграждан в процессе регистрации своих детей гражданами ЛР. Основные причины их пассивности заключаются в недостатках самого Закона о гражданстве, отсутствии информации у родителей об этих правах, а также недоверии со стороны родителей к государственным учреждениям. Так, родители-неграждане нередко считают, что дети, которые родились после 21 августа 1991 г., автоматически признаются гражданами. Порядок предоставления гражданства в этом случае регламентируется специальными правилами Кабинета министров ЛР¹⁹. Даже знающим об этом правиле следует принимать во внимание еще ряд условий. Например, в Законе сказано, что при подаче заявления о признании ребенка гражданином/кой ЛР необходимо присутствие обоих родителей. Известно, что существуют ситуации, когда родители состоят в разводе и не поддерживают контактов, а также один из родителей лишен родительских прав или же находится в местах заключения, или по другим причинам не может принять участие в акте подачи заявления. Иногда признание гражданства может затруднить тот факт, что оба родителя должны быть негражданами не только в момент рождения ребенка, но и в момент подачи заявления: часто один из родителей в этой ситуации проходит натурализацию, однако, не включает ребенка в своем заявлении, полагая, что ребенок будет признан гражданином автоматически. Ребенок утрачивает свое право быть признанным гражданином ЛР в том случае, если его родители или один из них становится гражданином другого государства. Авторы проекта «Будущее твоего ребенка» считают, что тесная связь прав ребенка со статусом обоих родителей, а не с признанием ребенка гражданином в зависимости от места и времени его

рождения, противоречат праву ребенка на гражданство. В ходе проекта также было выявлено, что для родителей-неграждан, знания латышского языка у которых недостаточны для понимания относящихся к вопросам гражданства сложных нормативных текстов, затруднения вызывает отсутствие перевода этих текстов на русский язык. Недоступность необходимой информации в большинстве случаев существенно затрудняет процесс признания ребенка гражданином Латвии, т. к. родители не могут учесть все формальности и те факторы, которые влияют на решение о признании гражданства ребенка²⁰. Правда, портал Управления по делам гражданства и миграции предоставляет такую информацию на русском языке, однако, видимо, этого недостаточно.

Очевидно, что сокращение числа детей-неграждан можно стимулировать несколькими путями, например, информировать родителей о процессе регистрации детей гражданами, при этом упрощая процедуры этой регистрации и совершая регистрацию одновременно с регистрацией ребенка, а не при подаче особого заявления в Управление по делам гражданства и миграции МВД ЛР. Устранение этих помех способствовало бы возрастанию у неграждан числа детей – граждан ЛР. Следует отметить, что вопрос признания гражданства ЛР детей неграждан привлекает внимание руководства страны. Так, в начале 2011 г. президентом Латвии Валдисом Затлерсом были поданы предложения о поправках к Закону о гражданстве, которые касались, в частности, и этого вопроса. Президент предлагает признать гражданами ЛР всех детей неграждан, родившихся после 21 августа 1991 г., не требуя заявления от родителей.

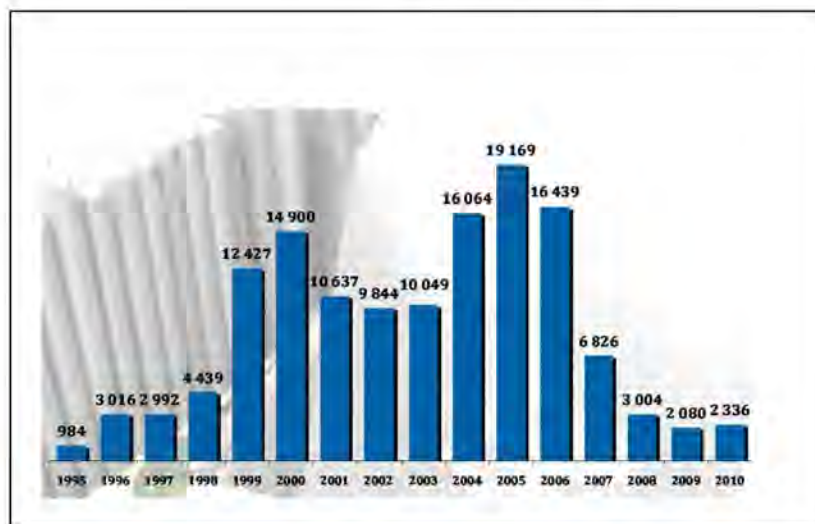
До этого, однако, ежегодно около 800 детей, рожденных в Латвии, воспроизводили статус неграждан. Существует множество семей, в которых гражданский статус родителей и детей различен. Это может влиять также на взаимоотношения поколений в этих семьях, однако, чаще такая ситуация вызывает у детей чувство обиды за родителей. Как отметил один из наших экспертов-исследователей, *«в одном из моих обследований, которое происходило в школах, большинство или все ученики были гражданами, однако, у каждого в семье кто-либо из родителей был негражданин. Там очень чувствовалась обида за судьбу родителей, что родителям не досталось это гражданство, чувство отчужденности в этом смысле, что они не чувствуют свою принадлежность, но определена четкая дистанция по отношению к государственному аппарату, бюрократии и т. д.*

Чувство обиды продолжает существовать. Это не означает, что люди руководствуются только этим чувством, но что-то там всегда присутствует. Они стремятся думать и действовать рационально. В их интересах – обустроить жизнь здесь в Латвии, а не уезжать в Россию или еще куда-нибудь, и не протестовать против чего-либо, а попытаться освоить язык»²¹.

С начала процесса натурализации 1 февраля 1995 г. до 31 декабря 2010 г. было получено 134 284 заявления на натурализацию от 147 485 чел. Решением Кабинета министров за этот период гражданство Латвии было предоставлено 135 206 заявителям, в т. ч. 13 911 несовершеннолетним детям, которые натурализовались вместе с родителями. В процессе натурализации было два пика, когда гражданство было присвоено наибольшему числу заявителей, желавших натурализоваться: с 1998 по 2000 гг. и в 2004–2006 гг. (см. рис. 1).

Рисунок 1

Численность лиц, принятых в гражданство Латвии путем натурализации



Источник:
Данные
Управления
по делам
гражданства и
миграции:
<http://www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/Naturalizacija.html>

Первый пик был связан с внесением в результате референдума 1998 г. поправок, упомянутых выше, в Закон о гражданстве и облегчением процедуры натурализации. В это время проводилась интенсивная работа, связанная с признанием детей неграждан гражданами ЛР. Так, в 2004 г. функционировавший

в то время Секретариат министра по особым поручениям по делам общественной интеграции при сотрудничестве с Министерством по делам детей и семьи разослал 15 000 писем негражданам – родителям детей, родившихся после 21 августа 1991 г., с обращением зарегистрировать детей гражданами Латвии и разъяснением, как это следует оформлять. После этой акции был замечен рост активности родителей. С ее начала до 31 июля 2006 г. было получено 4195 заявлений, и гражданство получили 3851 ребенок, что было существенным приростом в сравнении с 2003 г., когда гражданами было зарегистрировано только 356 детей. В 2005 г. гражданство получили 1510 детей. Всего гражданами Латвии были признаны 5365 детей из числа родившихся в Латвии после 21 августа 1991 г. у неграждан и лиц без гражданства.

Перед вступлением Латвии в ЕС наблюдался рост числа неграждан, желающих приобрести гражданство ЛР. Так, если в 2002 г. натурализацию прошло 9844 чел., в 2003 г. – 10 049 чел., то в 2004 г., когда Латвия вступала в ЕС, натурализовалось 16 064 чел. Наибольшее число натурализовавшихся отмечено в 2005 г. – 19 169 чел. Возрастание числа заявлений на натурализацию началось уже в 2003 г., после референдума о вступлении Латвии в ЕС. Для выяснения причин этого процесса Управление натурализации осуществило анкетирование претендентов на гражданство по всей территории республики. В результате было установлено, что основное побуждение для получения гражданства Латвии для 55,8 % опрошенных – это желание стать полноправными членами латвийского общества. Этот мотив чаще всего упоминали респонденты в возрасте от 41 до 50 лет (59 %) и от 51 до 60 лет (64,7 %). Менее важным он был для лиц в возрасте от 25 до 30 лет. Второй по значимости мотив, которым руководствовались 28,1 % опрошенных – практические соображения, связанные с работой, зарубежными поездками и т. п. Такая практическая необходимость в стремлении получить гражданство характерна для молодежи в возрасте от 18 до 24 лет. С увеличением возраста значимость этого мотива снижается до 5 % в возрастной группе 65 лет и старше. Для 22,5 % опрошенных важным мотивом получения гражданства служило то, что Латвия вступит в ЕС. Эта причина была значимой для респондентов в возрасте от 31 до 40 и от 25 до 30 лет (соответственно 30,6 % и 27,4 %).

Ожидаемое вступление Латвии в ЕС было побудительным мотивом в частности для индивидуальных предпринимателей. Назывались и другие, менее зна-

чимые причины, среди которых – уменьшение государственной пошлины для натурализации и др.²² Как было установлено в ходе изучения региональных аспектов вопросов гражданства (2003 г.), подавляющее большинство – 90 % обследованных неграждан поддерживают тех, которые получали латвийское гражданство. Они считали этот шаг положительным, свидетельствующим о стремлении принадлежать к латвийскому обществу и государству. Доля лиц, заявивших, что они – принципиальные противники гражданства Латвии, незначительна²³.

Как видно из рис. 1, в годы, последовавшие за вступлением ЛР в ЕС, численность лиц, получивших гражданство путем натурализации, несколько снизилась. Так, если в 2006 г. гражданство приобрели 16 439 чел., то в 2009 г. – лишь 2080 чел. В 2010 г. гражданство Латвии было предоставлено 2336 чел., в т. ч. их 105 несовершеннолетним детям²⁴. Сокращение численности натурализовавшихся неграждан объясняется тем, что ресурс новых потенциальных граждан Латвии был значительно исчерпан в предыдущие годы.

Сравнение процесса натурализации по регионам Латвии свидетельствует о том, что наиболее активно он протекает в Рижском регионе, включая Ригу, Юрмалу и Рижский район, где сосредоточено наибольшее число неграждан республики. По данным на 2002 г., распределение неграждан выглядело следующим образом: в Рижском регионе их было 59,5 % от общего числа неграждан, в историко-культурной области Латвии – Земгале – 11,3 %, в Видземе – 6 %, в Курземе – 11,1 %, а в Латгале – 12,1 % (см. рис. 2). Соответственно этому распределению формируется также расположение подавших заявление на натурализацию по этим регионам: доля подавших заявление от Рижского региона составляла 58,5 % от общего количества заявлений, за Рижским регионом следует Земгале, где доля заявлений на натурализацию в этом же году составляла 12,7 %, затем Курземе с 10,7 %, Латгале – 10,4 % и Видземе – 7,6 %²⁵.

Несмотря на весьма медленные темпы натурализации, численность неграждан снижается. Так, если к 01.01.2006 г. насчитывалось 418 440 чел. неграждан, то к 01.01.2011 г. оно сократилось до 326 735 чел., что составляет 14,6 % населения республики. На процесс сокращения числа неграждан влияют также демографические причины и эмиграция.

Рисунок 2

Историко-культурные области Латвии*



Источник: http://www.li.lv/images_new/images/lv_novadu_karte.jpg.

* Kurzeme – Курземе; Zemgale – Земгале; Vidzeme – Видземе; Latgale – Латгале.

Проблема негражданства так или иначе влияет на климат межэтнических отношений, поскольку подавляющее большинство неграждан принадлежит к представителям национальных меньшинств (см. табл. 1).

Как видно из таблицы, большинство неграждан принадлежит к наиболее многочисленному национальному меньшинству – русским, а также к белорусам и украинцам. В совокупности они составляют почти 90 % от числа неграждан, и их доля из года в год остается почти неизменной. Не удивительно, что именно эти национальные меньшинства занимают также лидирующее место в числе претендентов на приобретение гражданства. Так, с 1996 г. по апрель 2008 г. из общей численности претендентов на получение гражданства, подавших заявление об этом намерении (126 213 чел.), 68 % составляли русские, 10,4 % – белорусы, 9,2 % – украинцы и 12,4 % – остальные национальности (латыши, литовцы, поляки и др.)²⁶.

Таблица 1

Распределение неграждан Латвии по национальности (численность / %)

Национальность	2006 (к 01.01.2006)	2007 (к 01.04. 2007)	2008 (к 01.01. 2008)	2010 (к 01.07.2010)	2011 (к 01.01.2011)
Латыши	2053 / 0,5	1851 / 0,5	1724 / 0,5	1463 / 0,4	1403 / 0,4
Литовцы	11 799 / 2,8	10 933 / 2,8	10 245 / 2,8	8892 / 2,7	8657 / 2,6
Эстонцы	630 / 0,2	609 / 0,2	573 / 0,2	504 / 0,2	485 / 0,2
Белорусы	55 254 / 13,2	52 382 / 13,3	50 008 / 13,3	45 227 / 13,5	44 091 / 13,5
Русские	278 213 / 66,5	259 651 / 66,1	245 665 / 66,0	221 174 / 65,7	214 834 / 65,8
Украинцы	39 633 / 9,5	37 171 / 9,5	35 290 / 9,5	32 112 / 9,5	31 291 / 9,6
Поляки	14 385 / 3,4	13 369 / 3,5	12 693 / 3,4	11 377 / 3,4	11 091 / 3,4
Евреи	2704 / 0,6	3380 / 0,9	3217 / 0,9	2877 / 0,9	2820 / 0,9
Др. нац-сти	13 769 / 3,3	12 454 / 3,2	13 006 / 3,4	12 292 / 3,7	12 063 / 3,6
Всего	418 440 / 100	392 816 / 100	372 421 / 100	335 918 / 100	326 735 / 100

Источник: Посчитано по данным Управления по делам гражданства и миграции:
<http://www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/iedzivotaju.html>.

В гражданском статусе существуют расхождения между представителями разных национальностей, что свидетельствует о различиях в их отношении к натурализации и приобретению гражданства (см. табл. 2).

Как свидетельствуют данные таблицы, в процентном отношении наибольшая доля неграждан (57 %) наблюдается у украинцев и белорусов (55,9 %). Неграждане составляют 35 % лиц русской национальности и 29,5 % – евреев. Не удивительно, что доля неграждан среди латышей составляет лишь 0,1 %, т. к. большинство из них приобрело гражданство при регистрации жителей Латвии и в последующие годы. Интересно отметить, что гражданство приобрели также почти все цыгане (рома) Латвии (93,5 %), а статус неграждан имеют лишь 6 % представителей этого национального меньшинства республики²⁷. Столь низкая доля неграждан среди цыган объясняется тем, что для рома не существует основного препятствия для приобретения гражданства – цыгане хорошо владеют латышским языком.

Таблица 2

Распределение национальностей Латвии по гражданскому статусу
(на 01.01.2011 г.) (численность / %)

Национальность	Граждане	Неграждане	Другой статус (лицо без подданства, беженцы или др.)	Всего
Латыши	1 328 275 / 99,8	1403 / 0,1	1091 / 0,1	1 330 769 / 100
Литовцы	18 402 / 62,5	8657 / 29,4	2387 / 8,1	29 446 / 100
Эстонцы	1437 / 60,9	485 / 20,5	440 / 18,6	2362 / 100
Белорусы	31 092 / 39,4	44 091 / 55,9	3707 / 4,7	78 890 / 100
Русские	366 069 / 59,9	214 834 / 35,0	31 403 / 5,1	612 306 / 100
Украинцы	18 328 / 33,5	31 291 / 57,0	5233 / 9,5	54 852 / 100
Поляки	39 289 / 76,2	11 091 / 21,5	1168 / 2,3	51 548 / 100
Евреи	6291 / 65,7	2820 / 29,5	460 / 4,8	9571 / 100
Др. нац-сти	45 501 / 67,7	12 063 / 18,0	9602 / 14,3	67 166 / 100
Всего / %	1 854 684 / 82,9	326 735 / 14,6	55 491 / 2,5	2 236 910 / 100

Источник: Посчитано по данным Управления гражданства и миграции:
<http://www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/iedzivotaju.html>.

Хотя число неграждан и сокращается, учитывая современные темпы натурализации, потребуется более 10 лет для того, чтобы все неграждане получили гражданство. При этом велика вероятность того, что некоторая часть этой категории населения Латвии вообще не пройдет натурализацию. По мнению руководства функционировавшего в свое время Управления натурализации Э. Алдермане²⁸, численность неграждан, остающихся таковыми и не претендующих на гражданство, может исчисляться от 100 000 до 150 000 чел.²⁹ По данным опроса неграждан, проведенного Управлением натурализации ЛР в 2003 г., на вопрос «хотите ли Вы получить латвийское гражданство?» 64,3 % ответили утвердительно, 19,6 % – не думали об этом, 14,2 % ответили отрицательно (1,9 % – нет ответа)³⁰. Латвийские исследователи проблем интеграции считают, что столь высокая доля желающих получить латвийское гражданство была вызвана ожиданиями и надеждами, связанными со вступлением Латвии в ЕС. Сравнение этой доли, по данным обследования 2008 г., обнаруживает резкое ее падение. На во-

прос: «планируете ли Вы приобрести гражданство Латвии в ближайшие 12 месяцев?» утвердительно ответили лишь 24 % опрошенных, отрицательно – 48 %, а 28 % – ответили «не знаю».

В качестве мотивов натурализоваться наиболее часто упоминаются эмоциональные причины. Так, например, из опрошенных в обследовании 2008 г. неграждан, которые планируют получить гражданство Латвии в течение ближайших 12 месяцев, 87 % назвали причиной чувство своей принадлежности к Латвии, 49 % указали желание участвовать в выборах и др. причины³¹.

Неграждане, не планирующие в ближайшее время получить гражданство Латвии, наиболее часто в качестве причины упоминают отсутствие практической выгоды и не видят необходимости тратить время на сдачу экзаменов, чтобы стать гражданами Латвии (29 %). Это говорит о том, что у граждан нет привилегий, которые привлекали бы неграждан к прохождению натурализации. Среди других причин называют также недостаточное знание латышского языка (37 %), недостаточное знание истории (24 %) и другие причины. Следует отметить, что одна пятая часть тех, кто не собирается натурализоваться, считает, что это их унижает, столько же указали в качестве причины то, что для них участие в выборах не представляет важности, 17 % отметили, что они не чувствуют своей принадлежности к Латвии, а 10 % – что это затруднило бы их выезды в Россию. В то же время, подавляющее большинство (86 %) желает, чтобы их дети стали гражданами Латвии³². Обследование, проведенное в 2009 г. по теме «Латвийские неграждане и право голоса: компромиссы и решения», установило различия мотиваций: 28 % ответили, что ждут, когда гражданство Латвии будет им предоставлено автоматически, 10 % не хотят натурализоваться принципиально, 10 % считают, что они не нуждаются в гражданстве ЛР и еще 6 % – что с паспортом негражданина жить удобнее³³. Один из активистов русскоязычного НПО отметил, что «... негражданство было неудобно, когда нельзя было ездить без виз по Европе. Потом отменили визы в Европу для неграждан, затем Латвия вступила в Шенген, это всё потеряло актуальность, а затем уже, когда и Россия открыла границы для неграждан, безвизовый режим, то тогда это стало просто. Гражданам надо в Россию визы делать и прочее, мучиться. Неграждане могут ездить (без визы – М.У.) и так далее. Соответственно, это стало просто. Я знаю людей, которые не отказываются от своего негражданского

паспорта именно по этой причине, потому что это удобно передвижению. То есть, если у них нет какой-то потребности голосовать и так далее, то всё»³⁴.

Многие представители национальных меньшинств не видят особой необходимости иметь гражданство ЛР в повседневной жизни и по другим причинам. Один из активистов еврейской НПО рассуждает следующим образом: «... гражданство Латвии, как оно может проявиться? Он (гражданин – М.У.) может выбирать и может быть избранным. Какие ограничения еще есть для негражданина? Если это тебя не особо волнует, то это все ... ну, ездить куда-то за границу, когда мы стали Европейским Союзом, и так люди получают возможность – граждане-неграждане нет никакой разницы. А старики – куда они так особо ездят? Их больше интересуют белорусские, русские родственники. Что, они чиновниками хотят стать или кем? То есть, какие у них ограничения? Поэтому пожилые люди, ну что они ... нет у них мотивации и дискомфорта нет»³⁵.

В ходе уже упомянутого обследования общественного мнения об актуальных вопросах интеграции, проведенного в 2008 г., большинство русских (64 %) и представителей других национальностей (64 %) ответило, что иметь статус негражданина выгодно именно по причине безвизового путешествия в РФ³⁶. Следует отметить, что для пересечения границы с Украиной необходима виза. Как сказал активист украинской НПО Латвии, «... для нас это большой вопрос, потому что Украина для неграждан имеет визовый режим. Вот гражданин Латвии, украинец, едет в Украину без визы, а негражданин Латвии, украинец, должен оформлять визу, платить деньги, терять время и тому подобное. Молодой сын или дочка взяли латвийское гражданство, вопросов нету. А отец или мать, которые хотят поехать к родственникам, которые уже вымирают там или ещё есть, – им надо оформлять всё. И вот из Лиенаи или Салдуса, или Даугавпилса надо ехать сюда, в Ригу, в посольство, писать заявку, заплатить деньги, через неделю или через десять дней приезжать за визой»³⁷.

Определенная часть неграждан не желает натурализоваться из-за чувства обиды за то, что им гражданство не было предоставлено автоматически, как это планировалось в программе Народного Фронта Латвии. В результате, как отмечает активист русскоязычного НПО, общество Латвии было разделено: «Я думаю, что достаточно сильна обида с 94-го года, когда был принят Закон о гражданстве, разделивший на граждан и неграждан. Для многих людей этот

фактор оставляет такую как бы обиду в душе, и может быть, со временем она становится менее заметной, но всё равно этот нюанс – он где-то остаётся. Что разделили, вот это отчуждение произошло, и в общем-то, сейчас как бы говорят, вот, натурализуйтесь, но многие не хотят... Сейчас таких людей становится больше, кто поддерживает, потому что тогда можно натурализоваться, может, стоит забыть про какие-то обиды, которые были, тогда можно влиять на какие-то политические решения в стране. Часто происходят между гражданами и негражданами споры из серии, кто-то говорит: "Я этого не хочу, потому что меня обидели", другие говорят: "Ну, на обиженных как бы воду возят"»³⁸.

Некоторые респонденты это чувство обиды выражали более радикально: «Пересмотреть это (существование статуса негражданина – М.У.) невозможно, но это обижает людей, потому что те, которых такими считают, на самом деле приезжали сюда с благими намерениями, очень многие работали... И они сами не ощущали себя никем... А теперь им вешают этот ярлык. Конечно, любому нормальному человеку, обывателю, это обидно... Он тут при чем? Если были руководители, которые так сделали, этот рядовой человек при чем? Он-то себя так не чувствует, а его все так называют и считают»³⁹.

Интересно отметить, что в ходе лет, со времени, когда началась натурализация, менялся баланс заявителей по полу. Обобщающие данные с 1996 г. до конца 2009 г. свидетельствуют о том, что из общего числа лиц, подавших заявление на натурализацию, женщин было 63 %. Однако, если в первые десять лет натурализации соотношение женщин и мужчин среди заявителей измерялось как две трети к одной трети и было относительно стабильным, то с середины 2000-х гг. это соотношение заметно выравнивается, а в 2009 г. в числе заявителей на натурализацию стали преобладать мужчины⁴⁰.

Проведенные в Латвии в 2003 и в 2008 гг. обследования установили также, что темпы натурализации более низкие в регионах с плохой экономической ситуацией. Существует и другая закономерность: чем старше по возрасту когорта неграждан, тем медленнее происходит их натурализация. Чаще стремится получить гражданство социально активная часть населения.

Процесс получения гражданства – вопрос также жизненной стратегии каждого конкретного человека, которая складывается на разных основах. Среди них

важное место занимают национально-смешанные браки, которые, как и в годы советской власти, в Латвии составляют сегодня около 20 % всех заключенных браков.

Интересна история председателя белорусской НПО «Лянок» Е. (г. Елгава). Она приехала в Латвию с родителями из Белоруссии в 1983 г. и сначала жила, как это часто происходило с мигрантами того времени, в восточной части Латвии – Латгале. Здесь она закончила Даугавпилсский пединститут, а затем – Латвийский госуниверситет в г. Риге. Е. вышла замуж за латыша и имеет гражданство ЛР. Она считает, что этническая интеграция в их семье «реализована полностью». Е., как и ее дети, владеют латышским языком и в семье латышский и русский языки используются в равной мере⁴¹.

Характерна также судьба активистки украинского НПО «Джерело» Г. (г. Елгава). Она родилась на Колыме, куда был выслан ее отец. В 1960-е гг. он получил разрешение покинуть Магаданский край, и семья переехала в Киев. Здесь Г. провела детские и юношеские годы. По специальности Г. – техник-кораблестроитель, однако, в настоящее время занимается общественной деятельностью. В 1983 г. она приехала в Латгалию (г. Краслава) и вышла замуж за местного парня, который, по ее словам, имел белорусско-польско-латышскую идентичность. Позже семья переехала в Елгаву. В семье двое детей – дочь, которая живет и работает в Киеве и считает себя украинкой, и сын, который живет и работает в Риге и считает себя латышом. Сын свободно владеет латышским, а также английским и немецким языками. В семье Г. общение происходит на русском языке. Сама Г. – негражданка, а ее муж и сын – граждане ЛР⁴².

Очевидно, что для ускорения натурализации неграждан необходимы некоторые стимулы и упрощение самой процедуры. Это тем более важно, поскольку национальный состав граждан влияет на представительство национальных меньшинств и их интересов в структурах власти. Один из лидеров русскоязычной НПО отметил: *«Так как большую долю неграждан составляют лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, то это означает, что их интересы не учитываются. Например, что происходит в самоуправлениях – в краях, где интересы национальных меньшинств не осознаются в такой мере, чтобы что-то предпринять. Например, в г. Тукумсе живет много неграждан, тукумчан, принадлежащих к русской национальности. Но они – неграждане и из-за этого не*

могут голосовать, поэтому их интересы как бы никто в Тукумской думе не защищает. Я не хочу сказать, что Тукумская дума плохая. Просто там представлен человек, какой он есть: знает много о том, о сем, однако, о том, какие интересы выражают тукумчане, принадлежащие к национальным меньшинствам, он не знает. На него оказывают влияние политики в Саеиме (парламенте – М.У.) и политические партии, которые говорят, что, мол, для национальных меньшинств очень полезно, если бы все учились бы на латышском языке, в конце концов – это единственный государственный язык и его надо знать. И он говорит, что это действительно надо делать, надо знать латышский язык и поэтому надо обеспечивать, чтобы дети национальных меньшинств учились бы на латышском языке»⁴³.

Один из опрошенных нами представителей русскоязычного НПО считает, что стимулом для натурализации могло бы стать предоставление более широких политических прав и смягчение требований к освоению латышского языка, за которыми последует и более активное участие в натурализации: «Надо начать, конечно, с политического какого-то уровня, во-первых, ну, вот эти вопросы выставлять на повестку дня, во-вторых, – пойти навстречу друг другу в плане того, что русским можно предоставить право выбирать более активно. Пойдут натурализоваться и не будет такого отрицания. Ну, не знаю – попытаться найти какие-то точки соприкосновения по вопросам языковым, по другим вопросам. То есть может стать в плане языка более толерантными, не так, что если меня заставляют – я не буду учить»⁴⁴.

Ограниченность прав лиц, принадлежащих к когорте неграждан и необходимость облегчения процедуры натурализации признается также нашими экспертами: «Институт неграждан, без сомнения, ограничен в правах. Возможно, что проблему неграждан можно было бы решить другим путем, например, без экзаменов для лиц старшего возраста. Подали (заявление – М.У.) – хочу стать гражданином, ну и хорошо, предоставляем, может быть, пошлину уменьшаем или как-то так. Одним словом, эта чуткость может выражаться с разных позиций»⁴⁵.

В то же время о значимости натурализации и самого гражданства среди русскоязычного населения существуют разные точки зрения. Так, руководитель НПО «Гражданская инициатива – 21» считает, что общественная напряженность вокруг проблем негражданства преувеличена: «...проблема неграждан оста-

нется, хотя в принципе я в этом не вижу, честно говоря, ничего страшного. Я понимаю, что эти конвенции, уменьшение безгражданства и все такое. Они же (неграждане – М.У.) могут жить свободно и с негражданским статусом, ну, зачем? Особой необходимости, такой жизненной необходимости нет... неграждане имеют те же права, что и граждане, ну, там за исключением каких-то профессий, там немножко того, сего, голосование, да, это – единственное, ну и что? Они так и так на выборы не ходит половина, ну он – негражданин не ходит, будет гражданин – тоже не пойдет»⁴⁶.

Некоторые категории лиц, как уже отмечалось, могут быть признаны гражданами путем регистрации. С начала этой процедуры до 31 декабря 2009 г. 9364 неграждан получили гражданство именно путем регистрации. Почти 65 % из них составляли представители возрастной группы от 15 до 30 лет. Таким образом, эту долю составляют в основном люди, получившие образование в школах с латышским языком обучения и успешно сдавшие единый государственный экзамен по латышскому языку, что дает право на гражданство. Ежегодно численность приобретших гражданство таким путем составляет около 500 чел.⁴⁷

Несмотря на отмеченные выше ограничения в правах неграждан, они чувствуют свою связь с Латвией. Причем сильнее эта связь проявляется по отношению к своему ближайшему окружению или городу. По данным обследования, проведенного в 2008 г. по заказу Секретариата министра по особым поручениям в делах интеграции общества, 51 % опрошенных неграждан ответили, что они ощущают тесную или очень тесную связь с Латвией, а по отношению к своему ближайшему окружению или городу такое отношение выразили 74 % неграждан. В то же время 49 % неграждан отметили свою тесную связь с Россией. Чувство принадлежности к стране могут прояснить также вопросы о патриотизме и готовности ее защитить в случае необходимости. Одна пятая часть опрошенных неграждан считают себя патриотами Латвии и 27 % выразили готовность защитить республику, если бы ее независимости угрожала опасность. Несмотря на то, что эти показатели существенно ниже по сравнению с результатами опроса граждан (71 % граждан считают себя патриотами Латвии и 64 % готовы защитить ее независимость), они все же говорят о том, что у части неграждан выявляется сильная эмоциональная связь с Латвией. Готовность защитить Латвию в случае необходимости выразили 38 % русских, 52 % представителей других национальностей и

64 % латышей⁴⁸. К сожалению, в ходе обследования не установлено распределение этого мнения в зависимости от гражданского статуса представителей конкретных национальностей. Приведенные данные свидетельствуют о том, что, несмотря на весьма существенные различия между негражданами и гражданами, каждая из этих категорий населения характеризуется также внутренней неоднородностью в столь эмоциональных сферах, как связь с Латвией. Эту неоднородность необходимо учитывать при интерпретации процессов интеграции латвийского общества.

Неграждане характеризуются большей территориальной мобильностью по сравнению с гражданами. Они склонны к радикальной смене места жительства в поисках лучших условий жизни в большей степени, чем граждане. Так, по данным обследования, проведенного в 2008 г., 51 % неграждан были бы готовы переселиться в какое-либо государство ЕС, столько же (51 %) готовы направиться за пределы ЕС. Для граждан соответствующие доли составляют 45 % и 29 %⁴⁹.

Замедление темпов натурализации свидетельствует о том, что натурализация утрачивает свою роль основного инструмента интеграции латвийского общества. Вместе с тем существуют и другие формы и возможности интеграции неграждан. Очевидно, что предоставление избирательных прав этой категории населения Латвии усилило бы их чувство принадлежности к стране и к латвийскому обществу и содействовало бы интеграции общества в целом. В целом неграждане предпочитали бы голосовать за политические партии, защищающие интересы русскоязычного населения, но, тем не менее, они все же выражают готовность поддержки также других политических партий. Участие неграждан в местной демократии, где вопросы, разделяющие этнолингвистические общности сравнительно малозначимы, могло бы способствовать переходу от модели «этнического голосования» к интегрированной системе партий⁵⁰.

Как уже упоминалось выше, неграждане Латвии имеют свои индивидуальные стратегии изменения гражданского статуса. Среди них наряду с натурализацией и приобретением гражданства Латвии, с каждым годом популярнее становится приобретение гражданства Российской Федерации. В 2009 и 2010 гг. возросла численность неграждан, принявших гражданство РФ. При этом число соискателей гражданства РФ превышает по годам число тех, кто решил натурализоваться и получить гражданство ЛР. По обобщенным статистическим данным

Управления по делам гражданства и миграции, в 2010 г. гражданство РФ приняли 5763 неграждан Латвии, что в два раза больше, чем в 2009 г. В 2010 г. Управление получило 5972 заявления об отказе от статуса негражданина. Большинство из заявителей приобрело гражданство РФ, в 91 случае лица получили гражданство Литвы, в 31 – гражданство Украины, 29 – Белоруссии, а 18 чел. стали гражданами Германии.

До сих пор не исследованы мотивы, по которым люди выбирают гражданство РФ, однако, в беседах с соискателями гражданства РФ чаще всего упоминаются экономические проблемы: различия в пенсионных системах и возможность приобретения некоторых экономических выгод, например, возможность раньше уйти на пенсию или получить какую-либо финансовую поддержку со стороны РФ⁵¹. Это подтверждается также статистическими данными Регистра жителей, согласно которым в 2010 г. наиболее активно в гражданство РФ переходили лица старше 40 лет, особенно в предпенсионном возрасте и старше 62 лет. В совокупности эта возрастная категория составляла 5500 чел., в то время как в трудоспособном возрасте – от 18 до 40 лет гражданство РФ приняли лишь 220 неграждан Латвии. К тому же латвийское государство в расчете пенсий для неграждан или граждан других государств в их стаж не включает годы трудовой деятельности вне Латвии, что может быть существенной потерей в размерах пенсии. Несмотря на смену гражданства, эти граждане РФ остаются жить в Латвии. Вероятно, мотивация для получения гражданства РФ для прагматично настроенной части неграждан исчезнет после ратификации договора о сотрудничестве в социальной сфере между Латвией и Россией. В этом случае пенсию будет выплачивать то государство, где человек живет. Правда, новая система выплаты пенсий приведет к дополнительной нагрузке на бюджет Латвии.

Поскольку мотивация приобретения гражданства РФ практически не изучена, нельзя исключать также политические мотивы этого шага. Нельзя забывать о том, что латвийский Закон о гражданстве определяет ряд ограничений для получения гражданства Латвии. Это – непреодолимые препятствия для бывших военнослужащих или сотрудников КГБ, а также для лиц, осужденных за уголовные преступления и некоторых других категорий (см. выше). Граждане РФ в Латвии имеют возможность оформить постоянный вид на жительство при условии, что их заявление об отказе от статуса негражданина подано в Управление

по делам гражданства и миграции в течение 30 дней после приобретения нового гражданства⁵².

Таким образом, проблема интеграции неграждан Латвии сохраняет свою актуальность, хотя и численность этой когорты населения уменьшается. Ее решение зависит как от государственной политики в этом вопросе, так и от самих неграждан, их жизненных стратегий. Интеграции неграждан способствовали бы дополнительные шаги для усиления их мотивации натурализоваться и получить гражданство. Вероятно, этого можно было бы достичь, еще более облегчая саму процедуру натурализации для отдельных категорий населения (например, представителей старшего поколения и др.), обеспечивая бесплатные курсы освоения латышского языка для претендентов на гражданство и т. п. Остроту этой проблемы можно было бы снизить, представляя негражданам некоторые дополнительные права, например, избирательные на уровне местного самоуправления, как это имеет место в Эстонии и в некоторых других странах ЕС. Однако проблема негражданства, несмотря на ее определенное международное значение, – вопрос, прежде всего, внутривнутриполитического процесса Латвии, и ее решение находится в тесной зависимости от соотношения латвийских политических сил, так или иначе использующих эту проблему в своих целях.

ПРИМЕЧАНИЯ:

¹ Iedzīvotāju skaits pašvaldībās sadalījumā pēc valstiskās piederības. <http://www.pmlp.gov.lv>.

² LR sākotnējs ziņojums par EP Vispārējās konvencijas par nacionālo minoritāšu aizsardzību izpildi Latvijā. Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts. Bez gada un izdošanas vietas. 8. lpp.

³ Статус неграждан Латвии отличается от статуса неграждан Эстонии, поскольку в Эстонии правовая связь неграждан с государством признается в меньшей мере. Неграждане Эстонии не признаются особой категорией. Они рассматриваются в каче-

стве лиц с неопределенным гражданством, статус которых регулируется Законом об иностранцах. Из-за этого неграждане Эстонии должны получать вид на жительство. На 2.01.2009 г. в Эстонии проживало 110 284 лица с неопределенным гражданством, составляя 8,2 % населения. См. Makarovs Viktors un Aleksejs Dimitrovs. Latvijas nepilsoņi un balsstiesības: kompromisi un risinājumi. Rīga, 2009. g. www.politika.lv. 7.–8.lpp.

⁴ Brands Kehris I. Citizenship, Participation and Representation// Muiznieks Nils (ed.) How

- Integrated is Latvian Society? An Audit of Achievements, Failures and Challenges. Riga: University of Latvia Press, 2010. PP. 42. http://szf.lu.lv/files/petnieciba/publikacijas/Integracija_anglu.pdf. Обложка паспорта неграждан – фиолетового цвета в отличие от бордового паспорта граждан. По-английски он называется Alien's passport.
- ⁵ <http://www.likumi.lv>.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ Atzinums pārbaudes lietā, http://www.tiesibsargs.lv/lat/tiesibsargs/majas_lapas_jaunumi/?doc=397.
- ⁸ Citizens of a Non-Existent State. Riga. Latvian Human Rights Committee. 2008. p.24–31; *Makarovs V. un A. Dimitrovs*. Op.cit.
- ⁹ Полевые материалы автора (далее – ПМА) 2010.
- ¹⁰ Atzinums pārbaudes lietā, http://www.tiesibsargs.lv/lat/tiesibsargs/majas_lapas_jaunumi/?doc=397
- ¹¹ <http://web.cvk.lv/pub/public/27694.html>.
- ¹² Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums par sabiedrības integrācijas un pilsonības aktuālajiem aspektiem. 2008. www.politika.lv/index.php?id=16923. Выборочная совокупность составляла 1200 чел. Обследование было осуществлено фирмой SIA «AC Konsultācijas» по заказу Секретариата Министра по особым поручениям в делах интеграции общества.
- ¹³ *Makarovs V. un A. Dimitrovs*. Op.cit. 13.–15.lpp.
- ¹⁴ Ibidem. 13.lpp.
- ¹⁵ Как свидетельствует опыт Эстонии, где неграждане уже несколько лет имеют права участия в выборах в местное самоуправление и где компетенции местного самоуправления весьма похожи на соответствующие компетенции в Латвии, расширение неграждан и русскоязычных избирателей не вызвало напряжение в этнополитически чувствительных вопросах. См: *Makarovs V. un A. Dimitrovs*. Op.cit. 19.–20.lpp.
- ¹⁶ ПМА 2010.
- ¹⁷ Обещание верности Латвийской Республике, предусмотренное Законом о гражданстве (1994 г.), получая гражданство ЛР, имеет следующую редакцию (перевод автора): «Я (имя, фамилия), рожденный(ая) (место и дата рождения), обещаю быть верным(ой) исключительно Латвийской Республике. Обещаю добросовестно выполнять Сатверсме (Конституцию) Латвийской Республики и законы и защищать их всеми силами. Я обязуюсь защищать независимость латвийского государства не жалея своей жизни, жить честно и работать, чтобы преумножать благосостояние латвийского государства и народа». В 2005 г. были приняты поправки к Закону о гражданстве, где клятва верности имеет некоторый акцент на укрепление латышского языка: «... становясь гражданином Латвии, обещаю быть верным (верной) Латвийской Республике. Я обязуюсь быть лояльным (лояльной) Латвии и честно исполнять Сатверсме и законы Латвийской Республики. Обещаю защищать независимость Латвийского государства, **укреплять латышский язык, как единственный государственный язык** (выделение – *M.V.*), честно жить и работать, чтобы преумножать благосостояние латвийского государства и народа. Подтверждаю, что моя деятельность никогда не будет направлена против Латвии как независимого и демократического государства». См.: Grozījumi pilsonības likumā, <http://www.mk.gov.lv>.
- ¹⁸ Dorodnova J. Challenging Ethnic Democracy. Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993–2001. Hamburg: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg. Working paper 10, 2003, p.43: http://www.corehamburg.de/documents/CORE_Working_Paper_10.pdf.
- ¹⁹ 1999.gada 2.februāra Ministru kabineta noteikumi Nr.32 (36,5 Kb) «Kārtība, kādā tiek iesniegts un izskatīts iesniegums par bērna atzīšanu par Latvijas pilsoni».
- ²⁰ Šķēršļi nepilsoņu bēmu registrēšanai par Latvijas pilsoņiem. <http://www.dialogi.lv/article.php?id=2792&print=1>.
- ²¹ ПМА 2010.
- ²² Обследование 994 претендентов на гражданство было проведено с 24 октября по 8 декабря 2003 г. См.: http://www.np.gov.lv/lv/faili_lv/pecreferendumu_aptauja.doc.
- ²³ Илзе Бранде-Кехре, Илона Сталидзана. Значение региональных аспектов в решении вопросов гражданства. Рига, 2003. с.10. В ходе исследования в феврале и марте 2003 г. экспертами были проведены 204 интер-

- вью с 6825 негражданами в 80 самоуправлениях Латвии.
- ²⁴ <http://www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/Naturalizacija.html>.
- ²⁵ *Бранде-Кехре И., Сталидзәне И.* Указ.соч. С. 14. В исследовании условно были выделены пять регионов, в т. ч. историко-культурные области Латвии: **Курземе**, представленная Кулдигским, Лиепайским, Салдусским, Талсинским, Тукумским и Вентспилским районами; **Видземе** – Алуксненский, Цесисский, Гулбенский, Лимбажский, Мадонский, Огрский, Валкский и Валмиерский района; **Земгале** – Айзкраукльский, Бауский, Екабпилсский, Добельский и Елгавский районы; **Латгале** – Балвский, Даугавпилсский, Краславский, Лудзенский, Прейльский и Резекненский районы и **Рижский** регион (Рига, Юрмала и Рижский район).
- ²⁶ www.nr.gov.lv/lv/faili_lv/naturalizacija_lv.pdf.
- ²⁷ М.Я.Устинова. Проблемы интеграции цыган в латвийское общество // Этнографическое обозрение. 2011. № 1. С. 76.
- ²⁸ Управление натурализации действовало с 1994 по 2010 гг. В начале 2010 г. оно было ликвидировано, а ее функции были переданы Управлению по делам гражданства и миграции.
- ²⁹ ПИМА 2007.
- ³⁰ *Reģionālo aspektu nozīme pilsonības jautājumu risināšanā. Rīga, 2003. Autori: Brande Kehre I., Stalidzāne I.* P. 60. В ходе обследования были опрошены 6825 неграждан в 80 самоуправлениях.
- ³¹ *Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums par sabiedrības integrācijas un pilsonības aktuālajiem aspektiem.* 2008. www.politika.lv/index.php?id=16923. 20.lpp.
- ³² *Ibidem.* 21.–22.lpp.
- ³³ *Makarovs V. un A. Dimitrovs.* Op.cit. 12.lpp. В ходе обследования было опрошено 862 гражданина и 279 постоянных жителей ЛР, у которых нет гражданства ЛР. Возраст опрошенных – от 18 до 74 лет. Обследование было проведено в апреле–мае 2009 г. Центром изучения общественного мнения SKDS.
- ³⁴ ПИМА 2010.
- ³⁵ ПИМА 2008.
- ³⁶ *Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums...* 13.lpp.
- ³⁷ ПИМА 2010.
- ³⁸ Там же.
- ³⁹ Там же.
- ⁴⁰ *Brands Kehris Ilze.* Citizenship, Participation and Representation... P.101.
- ⁴¹ ПИМА 2008.
- ⁴² Там же.
- ⁴³ ПИМА 2010.
- ⁴⁴ Там же.
- ⁴⁵ Там же.
- ⁴⁶ ПИМА 2007.
- ⁴⁷ *Brands Kehris I.* Citizenship, Participation and Representation... P. 103.
- ⁴⁸ *Kvantitatīvs un kvalitatīvs pētījums ...* 37.–40.lpp.
- ⁴⁹ *Ibidem.* 43.lpp.
- ⁵⁰ *Makarovs V. un A. Dimitrovs.* Op.cit. 21.lpp.
- ⁵¹ ПИМА 2009–2010. Пенсионный возраст в Латвии – 62 года, тогда как в РФ 55 лет для женщин и 60 лет – для мужчин. Средняя пенсия в Латвии – 246 евро, прожиточный минимум – 232 евро, тогда как в РФ соответствующие показатели – 115 и 120 евро.
- ⁵² <http://www.pmlp.gov.lv/lv/statistika/iedzivotaju.html>.

По вопросам приобретения материалов обращаться
по адресу:

119334, Москва, Ленинский проспект, д.32 а.

Институт этнологии и антропологии РАН

тел. (8-495) 938-00-19

E-mail: INFO@IEA.RAS.RU

fax: (8-495) 938-06-00

<http://www.iea.ras.ru/>

Подписано к печати 18.03.2011 Тир. 100 экз. Печ. л. 1,5 Заказ № 57

Участок множительной техники ИЭА РАН, Ленинский пр., 32 А.



УСТИНОВА МАРА ЯНОВНА – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Отдела европейских и американских исследований Института этнологии и антропологии РАН. Область ее интересов – этничность, этнические взаимоотношения и конфликты на постсоветском пространстве, формирование гражданского общества и интеграция латвийского общества. М. Я. Устинова – автор более 100 публикаций, в том числе индивидуальных и коллективных монографий. С 2000-х гг. она занималась также разработкой терминологии в области мира и конфликтов.

Dr.Mara Ustinova is a senior researcher at the Department of European and American studies with the Institute of Ethnology and Anthropology, Russian Academy of Sciences. The field of her professional interests covers ethnicity, ethnic relations, conflicts within post-Soviet space, formation of civil society and integration of society in Latvia. She is the author of more than 100 publications, including monographs (individual and co-authored). Since 2000th Dr. Ustinova has worked also on peace and conflict related terminology in Russian.

