Владимир Бузаев

Неграждане Латвии

© Владимир Бузаев

© Латвийский комитет по правам человека

Рига, 2007

1. К потенциальному читателю

Представленная Вашему вниманию книга трудна для чтения, но латвийское законодательство в отношении неграждан, равно как и сама память об институте массового безгражданства, заслуживают того, чтобы быть увековеченными во всех подробностях.

В книге размещено множество графиков, диаграмм, таблиц. Кроме того, пять из шести приложений представляют сплошные таблицы. В работе упомянуто около 800 законодательных актов и содержится обширный статистический материал. Она снабжена рубрикацией, что делает удобным использование перекрестных ссылок.

Книгу пришлось начать писать с конца, то есть с составления списка различий в правах граждан и неграждан и предисловия к нему. Зато получился вполне автономный текст (ныне – глава 5). Над списком различий в течение многих лет работали бывшие и нынешние руководители Латвийского комитета по правам человека (в дальнейшем - ЛКПЧ) Алексей Димитров, Татьяна Жданок, Геннадий Котов, Леонид Райхман, а также автор этих строк.

У этой части книги уже есть первый читатель – латвийский омбудсмен Роман Апситис. 15 октября 2007 года, в день 16-летия законодательного разделения жителей Латвии на граждан и неграждан, ему от имени фракции "За права человека в единой Латвии" (в дальнейшем - ЗаПЧЕЛ) был отправлен список различий и шесть приложений к нему с настоятельной просьбой оценить соразмерность каждого различия и способствовать их отмене. 25 октября по списку различий возбуждено расследование, которое, по закону об омбудсмене, может длиться до двух лет.

Вторая глава книги посвящена статистической характеристике неграждан, третья - регулирующему их положение законодательству, четвертая – путям и темпам сокращения безгражданства.

Шестая глава, посвященная анализу некоторых последствий массового безгражданства, основана на написанном мною в апреле 2007 года альтернативном докладе о (не)выполнении правительством Латвии рекомендаций Европейской комиссии против расизма и нетерпимости (ЕКРН).

В книге использованы материалы двух изданий ЛКПЧ: “Тенденции изменения правового статуса различных групп российских соотечественников в Латвийской Республике” (Рига, ЛКПЧ, 2004: В.Бузаев, Т.Жданок, Н.Елкина, Н.Тарвид) и “Список различий в правах граждан и неграждан Латвии” (Рига, ЛКПЧ, 2006: В.Бузаев, А.Димитров, Г.Котов). Например, зависимость результатов экзаменов от образовательного уровня претендентов (п.4.2.2.3) впервые была опубликована в издании 2006 года. В нем же были обобщены материалы по этническому характеру безработицы (п.6.2) и ситуации в ПТУ (п.6.3.). К отличиям в демографических показателях латышей и национальных меньшинств

(п.6.4) автор пытался привлечь внимание еще в издании 2004 года, а идея сравнения демографических показателей национальных меньшинств в Латвии и на их этнической родине впервые реализована в изданном в 2006 году Списке различий.

Ситуация с русскими школами в отдельных регионах (п.6.3) была исследована в рамках подготовки письма фракции ЗаПЧЕЛ Президенту министров (август 2006) с просьбой пересмотреть нормативы наполняемости классов. Доля русских школьников, обучающихся в латышских школах, была вычислена при подготовке альтернативного доклада для ЕКРН.

Однако в этом издании, помимо обновления и систематизации уже опубликованных материалов, приводятся и анализируются многие новые, ранее не известные обществу данные.

В книге, к примеру, впервые опубликованы уникальные данные о демографической характеристике неграждан (п.2.5). Это позволило статистически доказать абсолютную неприемлемость процедуры натурализации для лиц старших возрастов (п.4.2.2.4). Впервые проведен и сравнительный анализ политических ограничений для натурализации и занятия различных должностей (п.5.2.9).

Читатель, внимательно следящий за трудами Латвийского комитета по правам человека, найдет немало сюрпризов и в приложениях. К примеру, впервые подсчитано число рабочих мест, не доступных негражданам (прил.1).

Данное издание посвящено 15-летнему юбилею ЛКПЧ, который мы готовимся отмечать 10 декабря 2007 года. Я искренне признателен всем нынешним и бывшим членам этой замечательной организации, с которыми мы вместе пятнадцать лет вели беспощадную войну против массового безгражданства и способствовали легализации многих тысяч людей, которые в случае неуспеха были бы вынуждены покинуть Латвию.

Владимир Бузаев

2. Кто такие неграждане?

2.1. Законодательное определение понятия «негражданин Латвии»

Определяющий статус неграждан закон "О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства" от 12 апреля 1995 года устанавливает, что его субъектами являются граждане бывшего СССР:
- не являющиеся гражданами Латвии,
- никогда после распада СССР не имевшие гражданства третьего государства,
- живущие в Латвии или находящиеся во временном отсутствии.

Субъектами данного закона являются также дети указанных выше лиц.

В качестве дополнительного критерия причисления лица к совокупности неграждан выбрано 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 прописку в Латвии на 1 июля 1992 года. К совокупности неграждан причисляются также 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 не менее десяти лет в случае, если этот факт констатирован приговором суда.

Из этого правила есть исключения. К негражданам не относятся:
- военные и гражданские специалисты, обслуживавшие военные объекты Российской Федерации;
- лица, уволившиеся 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 последние прибыли в Латвию в связи с появлением там военнослужащего, причем независимо от времени появления военнослужащего в Латвии (например, в 1945 году);
- лица, получившие компенсацию за выезд из Латвии.

Неграждане - это та часть постоянных жителей страны, которые не включены в общность граждан Латвии, выделенную Постановлением ВС ЛР от 15 октября 1991 года «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основных условиях натурализации» и принятым позднее Законом о гражданстве. К этой общности данными законодательными актами были отнесены лица, являвшиеся гражданами ЛР на 17 июня 1940 года, и их потомки.

2.2. Этническое происхождение и этнический состав неграждан

2.2.1. Проблема массового безгражданства – почти исключительно проблема латвийских национальных меньшинств (табл. 1).

Таблица 1
Этносы, составляющие общность неграждан
(данные Регистра жителей соответственно
на август 1993, январь 2000 и январь 2007 года)

Национальность /год	Абсолютное количество неграждан			доля этноса среди неграждан (%)			доля неграждан среди этноса (%)		
	1993	2000	2007	1993	2000	2007	1993	2000	2007
Русские	505486	393190	259 651	64,24	66,84	66,10	60,9	55,61	40,16
Белорусы	81919	74111	52 382	12,06	12,60	13,33	79,9	75,63	61,31
Украинцы	70555	54705	37 171	8,62	9,30	9,46	93,7	85,54	64,32
Литовцы	25918	17087	10 933	3,81	2,90	2,78	79,5	50,87	35,23
Поляки	21581	20114	13 369	3,53	3,42	3,40	38,4	33,49	24,38
Латыши	21745	4712	1 851	3,20	0,80	0,47	1,57	0,34	0,14
Всего в населении	876436	588225	392816				33,6	24,6	17,20

По результатам 1993 года данные по абсолютному числу неграждан даны с пересчетом. При этом по отдельным этносам цифра соответствует лицам, зарегистрированным в Регистре жителей, а суммарная цифра дана с учетом лиц, которые по тем или иным причинам не были зарегистрированы (см. ниже п. 3.2.3.).

Критерий разделения населения на граждан и неграждан формально направлен на то, чтобы реанимировать законсервированную «в течение 50 лет оккупации» некую общность граждан провозглашенной 18 ноября 1918 года первой Латвийской Республики. Критерий не выглядят этническим, но конечный результат таков, как будто к латышам применен обещанный перед выборами Верховного совета ВСЕМ жителям Латвии нулевой вариант, а представителям национальных меньшинств гражданство давалось избирательно.

Приведем одно из официальных обоснований выбранного критерия: «...первым делом следует иметь в виду, что это дело нельзя рассматривать в отрыве от сложной этнодемографической ситуации, образовавшейся в результате советской оккупации и ...целенаправленно осуществляемого СССР геноцида против народа Латвии... В результате уменьшилось число латышей... но существенно возросло число инородцев... [и] была образована базирующаяся на принципе сегрегации отдельная параллельная сеть русскоязычных школ» (из преамбулы к приговору Конституционного суда ЛР от 13 мая 2005 года по иску парламентской оппозиции о неконституционности так называемой «школьной реформы»). Тем не менее, никаких убедительных доказательств наличия «советской оккупации», не говоря уж о «целенаправленно осуществляемом СССР геноциде против народа Латвии» сторонниками этой теории, положенной в основу государственного строительства провозглашенной 4 мая 1990 года второй Латвийской Республики, пока так и не найдено.

2.2.2. Исходя из вышеизложенного, представляется необходимым вынужденный исторический экскурс в этнодемографическую ситуацию Латвии. Последняя за предшествующие 110 лет приведена на рис.1

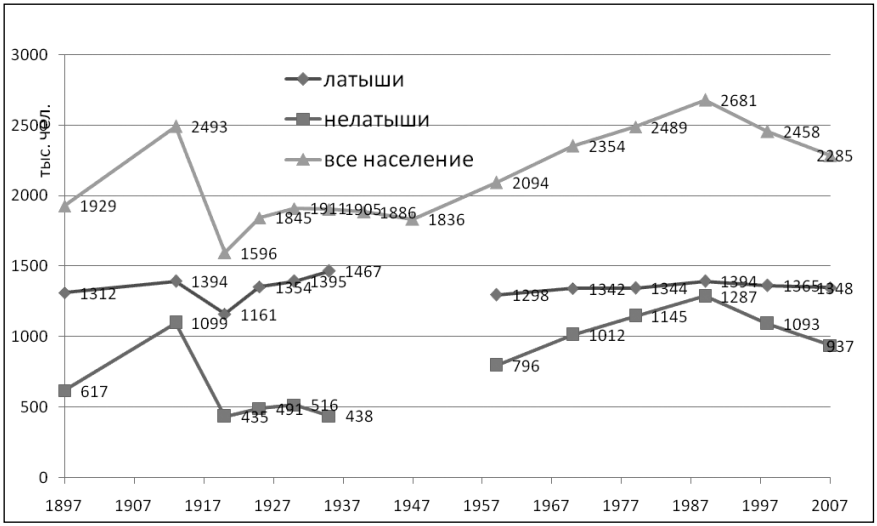

Рис.1 Этнодемографическая ситуация в Латвии

Данные, использованные при построении графика, заимствованы из латвийских статистических ежегодников последнего времени, энциклопедии «Советская Латвия» (1989), книг «Русские в Латвии. История и современность» (РОЛ,1992), «Этноситуация в Латвии» (Элмар Веберс, 1994), «Национальные и этнические группы в Латвии» (Минюст ЛР, 1996). В свою очередь, названные источники опираются на данные переписей населения и других демографических исследований различных лет. Данные периода до 1917 года являются неполными и рядом исследователей оцениваются осторожно в связи с тем, что неясно, насколько их можно отнести именно к территории современной Латвии, части которой входили в разные российские губернии. Например, в предвоенном 1914 году известна лишь общая численность населения. Условная численность латышей (и, соответственно, нелатышей) представлена автором, исходя из предположения, что латышей на территории Латвии жило столько же, сколько и в 1989 году.

Периоды бурного роста роста населения во времена Российской империи и СССР вполне объяснимы соответствующим промышленным развитием региона и демографическим давлением со стороны других территорий с высокой рождаемостью, входивших в состав единого государства. Во всяком случае, в архивах как императорской канцелярии, так и Политбюро ЦК КПСС не найдено ни одного документа, свидетельствующего о принятии решений направить в Латвию переселенцев, тем более с целью изменить этнодемографическую ситуацию.

Демографическая катастрофа 1914-1918 гг. связана с оккупацией Латвии войсками кайзера (военные действия, энергичное сопротивление армии и добровольческих отрядов местного населения – латышских стрелков) и

целенаправленной эвакуацией заводского оборудования вместе с работниками (преимущественно, нелатышами).

В период якобы «целенаправленно осуществляемого СССР геноцида» наблюдался постоянный рост латышского населения, сменившийся столь же постоянным убыванием в период второй независимой республики.

Негражданами Латвии стали преимущественно лица, переселившиеся на территорию Латвии из других республик тогда единого государства. Согласно переписи населения СССР 1989 года, население Латвии за предшествующие 10 лет выросло на 6% (в т.ч. за счет естественного прироста - на 2%, "механического" - на 4%). Это - предпоследнее место среди бывших союзных республик (на последнем - Украина). Прирост населения СССР в целом составил 9%. Население Риги за этот период увеличилось на 10%, и это был наименьший показатель среди всех столиц союзных республик (ныне суверенных государств). В среднем за этот период прирост населения в городах СССР, имевших от 500 тысяч до миллиона жителей, составил 18%. Таким образом, в этот период имело место не целенаправленное изменение этнодемографической ситуации, а, напротив, целенаправленное сдерживание естественного демографического давления.

Стремительное сокращение численности национальных меньшинств в период второй республики, соизмеримое с последствиями кайзеровской оккупации, напротив, является результатом целенаправленной государственной политики и, как будет показано ниже, является главным фактором сокращения массового безгражданства.

2.2.3. Из таблицы 1 видно, что совокупность неграждан почти на 90% составляют представители трех восточнославянских народов, родившиеся в Латвии или переселившиеся на ее территорию после Второй мировой войны. К тем же этносам, с более явным преобладанием русских, принадлежат и более 80% граждан-нелатышей (табл.2)

Таблица 2
Этносы, составляющие общность граждан - нелатышей
(данные МВД соответственно на август 1993, январь 2000 и январь 2007 года)

Национальность /год	Абсолютное количество граждан-нелатышей			доля этноса среди граждан- нелатышей (%)		доля этноса среди граждан (%)		
	1993	2000	2007	2000	2007	1993	2000	2007
Русские		297805	362902	73,71	71,83		16,80	19,61
Белорусы		22581	30694	5,59	6,07		1,27	1,66
Украинцы		6382	16575	1,58	3,28		0,36	0,90
Литовцы		15496	18195	3,84	3,60		0,87	0,98
Поляки		39600	40807	9,80	8,08		2,23	2,21
Другие		22 163	36080	5,49	7,14		1,25	1,95
Всего в населении	364036	404027	505253	100	100	21,22	22,79	27,30

Специальных исследований относительно языка, используемого негражданами в семье, не проводилось, но имеются данные переписи населения (2000 год) по родному языку, используемому жителями Латвии той или иной национальности (табл.3)

Таблица 3
Население Латвии по национальности и родному языку

национальность / родной язык	Всего	Совпадает с этнической принадлежностью	Не совпадает (латышский)	Не совпадает (русский)	Не совпадает (другой)
Все население	2377383	2050763	72012	226708	27900
Латыши	1370703	1311093		48242	11368
Русские	703243	664743	31141		7359
Другие национальности	303437	74927	40871	178466	9173

Из таблицы 3 следует, что к латышской языковой общине в 2000 году относили себя 1 383 105 человек (58,2% населения), к русской – 891 451 (37,5%), и лишь 4,3% жителей не входят ни в одну из них. Русское лингвистическое меньшинство на 74,6% состоит из этнических русских, на 5,4% - из этнических латышей и на 20% - из представителей других национальностей, в то время как латышское лингвистическое большинство на 96% состоит из этнических латышей.

2.2.4. Для причисления граждан ЛР - нелатышей и неграждан к одной лингвистической общине имеется еще один косвенный аргумент – смешанные семьи граждан и неграждан. По данным Регистра жителей, на октябрь 1993 года у 1 171 743 жителя Латвии отец и мать были гражданами ЛР, у 395 928 жителей гражданином ЛР был только один из родителей, у 821 665 – ни одного. Граждан Латвии из смешанных семей лишь вдвое меньше, чем «чистокровных» неграждан.

Среди всех потомков неграждан доля тех, кому было присвоено гражданство по одному из родителей – гражданину, в 1993 году в целом по Латвии составляла 32,5%. В 6 сельских районах она превышала 50% (Балвский – 58,4%), существенно уменьшаясь в крупных городах (Даугавпилс – 34,7%, Юрмала – 28,0%, Рига – 24,4%, Лиепая – 21,7%).

Интересно, что если бы в Латвии возобладала модель афинской рабовладельческой демократии (гражданином признается лишь ребенок, оба родителя которого являются гражданами), то неграждан в Латвии в 1993 году было бы 1 217 593, т.е на 4% больше, чем граждан.

2.3. Территориальное расселение неграждан

2.3.1. Доля неграждан в населении различных административных единиц Латвии представлена в таблице 4. Данные взяты из переписи населения 2000 года с соответствующим пересчетом.

Таблица 4
Национальность и гражданство населения
административных единиц Латвии
(сортировка по доле неграждан среди населения)

Город/район	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Лиепая	54 474	11 732	29 898	2 225	86 597	50,6	13,6	34,5	2,6	21,54
Рига	469 942	167 880	248 107	18704	736 753	59	22,8	33,7	2,5	35,73
Вентспилс	28 903	6 223	13 970	1 098	43 971	48,4	14,2	31,8	2,5	21,53
Даугавпилс	77 191	59 338	32 540	2 147	111 878	84	53	29,1	1,9	76,87
Юрмала	38 199	11 089	15 860	1 141	55 200	50,9	20,1	28,7	2,1	29,03
Елгава	46 961	13 539	17 641	975	65 577	49	20,7	26,9	1,5	28,83
Рижский р.	114 917	21 225	30 521	1 549	146 987	36,3	14,4	20,8	1,1	18,47
Елгавский р.	29 618	5 337	7 477	221	37 316	34,9	14,3	20	0,6	18,02
Даугавпилсск. р.	33 922	17 579	7 155	329	41 406	60,5	42,5	17,3	0,8	51,82
Краславский р.	29 671	12 497	5 703	236	35 601	51,8	35,1	16	0,7	42,11
Добельский р.	32 957	4 083	6 320	291	39 568	27	10,3	16	0,7	12,39
Бауский р.	44 057	5 773	8 135	187	52 379	26,9	11	15,5	0,4	13,10
Екабпилсск. р.	46 712	10 173	7 219	362	54 455	32,7	18,7	13,3	0,7	21,78
Огрский р.	55 011	7 260	7 501	346	62 858	24	11,6	11,9	0,6	13,20
Валкский р.	29 150	2 414	3 876	207	33 233	19,6	7,26	11,7	0,6	8,28
Айзкр. р.	36 567	5 122	4 838	124	41 529	24,3	12,3	11,7	0,3	14,00
Резекне	32 997	17 017	4 307	214	37 518	57,4	45,4	11,5	0,6	51,57
Лудзенский р.	30 147	11 213	3 361	121	33 629	43,7	33,3	9,99	0,4	37,19
Валмиерский р.	53 891	4 775	5 379	178	59 448	17,4	8,03	9,05	0,3	8,86
Салдусский р.	34 489	2 862	3 440	114	38 043	16,9	7,52	9,04	0,3	8,29
Цесисский р.	53 565	3 656	4 802	168	58 626	14,7	6,25	8,2	0,3	6,83
Тукумский р.	50 416	4 024	4 414	322	55 152	15,9	7,3	8	0,6	7,99
Лиепайский р.	42 197	2 310	3 384	150	45 731	12,8	5,05	7,4	0,3	5,47
Прейльский р.	37 721	10 471	2 573	112	40 406	32,6	25,9	6,37	0,3	27,76
Вентспилсский р.	13 461	488	904	65	14 430	10,1	3,38	6,26	0,5	3,62
Гулбенский р.	25 935	2 605	1 637	66	27 638	15,6	9,43	5,92	0,2	10,05
Алуксненский р.	24 106	3 021	1 490	161	25 757	18,1	11,7	5,78	0,6	12,53
Лимбажский р.	37 108	2 275	2 250	92	39 450	11,7	5,77	5,7	0,2	6,13
Резекненский р.	39 980	15 774	2 400	144	42 524	43,1	37,1	5,64	0,3	39,45
Мадонский р.	42 736	3 215	2 518	93	45 347	12,9	7,09	5,55	0,2	7,52
Балвский р.	27 594	5 186	1 604	68	29 266	23,4	17,7	5,48	0,2	18,79
Кулдигский р.	35 664	1 631	1 558	86	37 308	8,78	4,37	4,18	0,2	4,57
Талсинский р.	46 975	2 322	1 537	81	48 593	8,11	4,78	3,16	0,2	4,94
Всего	1 797 234	454 112	494 319	32 377	2 324 174	42,2	19,5	21,3	1,4	25,27

Здесь цифрами обозначены следующие столбцы:
1 - абсолютное количество граждан ЛР;
2 - абсолютное количество граждан ЛР – нелатышей;
3 - абсолютное количество неграждан ЛР;
4 - абсолютное количество иностранцев;
5 - абсолютное количество всех жителей;
6 - доля нелатышей среди всех жителей (%);

7 - доля граждан-нелатышей среди всех жителей (%);
8 - доля неграждан среди всех жителей (%);
9 - доля иностранцев среди всех жителей (%);
10 - доля нелатышей среди граждан(%)

Таким образом, в 6 крупнейших городах Латвии и прилегающих к ним трех районах в 2000 году проживали 403 169 или 82% всех латвийских неграждан (в Риге - 50%).

В латгальских городах Даугавпилсе, Резекне, во всех районах Латгалии (Латгалия - один из 5 округов Латвии, непосредственно примыкающий к России и Белоруссии) и еще в 8 районах граждан–нелатышей больше, чем неграждан. В 17 административных районах из 34 в русскоговорящей общине доминировали неграждане.

Изменение численности неграждан в 6 крупнейших городах Латвии и в стране в целом за последние 7-14 лет приведено в таблице 5.

Таблица 5
Национальность и гражданство населения крупнейших городов Латвии в 1993-2007 гг.
(данные Регистра жителей с соответствующим пересчетом)

Город	год	Все жители	Граждане	Граждане-нелатыши	Неграждане	Иностранцы
Лиепая	2000	86597	54474	11732	29898	2225
	2007	85532	59579	15308	22762	3191
Рига	1993	874172	431991	127901	442181	
	2000	736753	469942	167880	248107	18704
	2007	723931	503573	196776	197752	22606
Вентспилс	2000	43971	28903	6223	13970	1098
	2007	43693	31777	8148	10246	1670
Даугавпилс	2000	111878	77191	59338	32540	2147
	2007	107083	78359	59634	25675	3049
Юрмала	2000	55200	38199	11089	15860	1141
	2007	55562	41277	13335	12648	1637
Елгава	2000	65577	46961	13539	17641	975
	2007	66034	51256	15198	13555	1223
Латвия в целом	1993	2606176	1729740	366966	876436	
	2000	2374124	1797234	454112	494 319	32 377
	2007	2284871	1850616	505253	392816	41439

Как видно из таблицы 5, за 7 последних лет в русскоговорящей общине Даугавпилса продолжают преобладать граждане ЛР, в общинах Лиепаи и Вентспилса – неграждане, в Юрмале и Елгаве доля граждан-нелатышей стала превышать долю неграждан, а в столице страны сложилось соотношение 50:50.

2.3.2. Концентрация нелатышского населения в крупных городах является многолетней традицией, - это видно из приведенной ниже таблицы.

Таблица 6
Доля латышей в населении некоторых городов
(данные статистических ежегодников
и книги «Русские в Латвии. История и современность» (РОЛ,1992)

Год	Елгава		Лиепая		Даугавпилс	
	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%	тыс.чел.	%
1897	16	45,7	24,9	38,6	1,4	2
1930	25,7	78	37,2	65	11,7	27
1989	37,1	49,7	44,4	38,8	16,5	13
2000	33,4	51	42,7	49,4	17,9	16

В периоды независимости численность городского населения существенно уменьшается:

Таблица 7
Динамика населения Латвии и крупнейших городов (тыс. чел.)
с 1897 по 2007 год
(те же источники)

	1897	1914	1920	1935	1959	1970	1989	2007
Рига	282	520	185	385	580	732	915	722
Даугавпилс	72	118	31	51	66	100	127	107
Лиепая	64	94	52	57	72	93	115	85
Елгава	35	46	20	34	36	55	75	66
Юрмала	14	31	7	14	38	54	63	56
Вентспилс	7	29	8	16	27	40	50	44
Резекне	11	24	10	13	21	31	43	36
Латвия (всего)	1929	2493	1596	1905	2093	2364	2681	2285

2.4. Степень связи неграждан с Латвией

2.4.1. Одним из основных критериев связи иностранца со страной проживания является ценз оседлости.

Уже из самого определения негражданина следует, что минимальный стаж проживания взрослого негражданина в Латвии – 15 лет, максимальный – 67 лет.

Данные Регистра жителей октября 1993 года (подверженные массовой фальсификации в сторону занижения стажа проживания и даже фиксации факта рождения в Латвии) свидетельствуют, что из 661 084 неграждан, зарегистрированных в Регистре жителей, 214 387 (или 32%) являлись уроженцами Латвии. Уже после 1993 года в Латвии родилось еще 12 996 детей, по данным Регистра на 1 января 2007 года числящихся в качестве неграждан.

Среди остальных ценз проживания распределился следующим образом (табл.8 и рис.2)

Таблица 8
Ценз проживания неграждан в Латвии в октябре 1993 года

ценз (лет)	>10	>15	>20	>25	>30	>35	>40
доля (%)	91,5	80,0	69,4	56,7	45,0	33,1	20,9

Рис.2 Распределение неграждан по дате прибытия или дате рождения в Латвии

В 1993 году, т.е. 14 лет назад, средний ценз проживания в стране негражданина, родившегося вне Латвии, был 26,4 года.

Кривая изменения числа лиц, родившихся в Латвии, но зарегистрированных как неграждане, сформировалась, исходя из двух тенденций:
- постепенного роста общего числа приезжих в населении;
- ассимиляции неграждан среди граждан (см. п. 2.2.4.)

Наибольшее число родившихся в Латвии неграждан приходится на 1983 год – 6749. Они начали учебу в школе в год принятия Декларации о независимости и закончили ее в 2002 году. На 2007 год в Латвии оставалось 4004 негражданина 1983 года рождения.

В 1993 году в Латвии жили 1655 неграждан, въехавших в Латвию до 1940 года, и еще 955, родившихся в Латвии до этой даты, в том числе до 1918 года – въехали 113 и родились 192.

В период с 1941 по 1944 гг. в Латвию въехали 5232 доживших до 1993 года негражданина, многие – не без помощи латышских карательных батальонов,

действовавших против мирного населения в соседних с Латвией районах Белоруссии и РСФСР.

2.4.2. Говоря о степени «интегрированности» неграждан в латвийскую среду, часто имеют в виду знание латышского языка и лояльность к государству. При этом под лояльностью понимается одобрение института массового безгражданства, законодательного объявления русского языка иностранным и планомерной ликвидации системы школьного образования на русском языке. В этом отношении более уместно было бы говорить об интеграции неграждан и граждан–нелатышей, ибо нет доказательства различия их мнений по вышеназванным вопросам.

На референдуме (опросе) по поводу государственной независимости Латвии 3 марта 1991 года (последняя акция, где будущие неграждане имели право голоса) наблюдается корреляция результатов голосования не с долей неграждан, а с долей русскоязычного населения соответствующего региона (табл.9).

Таблица 9
Результаты референдума (опроса) за независимость Латвии (данные по результатам - из газеты «Диена» от 5 марта 1991 года, по Даугавпилсу – из статьи автора в газете «Ригас Балсс» в марте 1991 года, данные по доле нелатышей и неграждан в населении – из Регистра жителей)

Регион	1	2	3	4
Сельские районы	0,800	0,309	0,151	0,352
Латвия в целом	0,645	0,480	0,290	0,261
Рига	0,512	0,635	0,439	0,232
Города республиканского подчинения	0,490	0,653	0,383	0,219
Даугавпилс	0,325	0,870	0,371	0,224

Здесь:
1 - доля проголосовавших «за» от числа жителей (1991);
2 - доля нелатышей в населении (1991);
3 - доля неграждан и иностранцев в населении (1996);
4 - доля нелатышей, проголосовавших «за» при условии, что все латыши голосовали «за» (то есть – минимальная оценка);
города республиканского подчинения – Вентспилс, Даугавпилс, Елгава, Лиепая, Резекне, Юрмала.
Регионы в таблице расположены в порядке убывания «лояльности», что вполне соответствует степени возрастания нелатышей в составе населения.

2.4.3. Позитивное отношение к негражданам со стороны граждан–нелатышей проявилось и на референдуме 1998 года за отмену необоснованных ограничений на натурализацию неграждан (т.н. «окон натурализации»). В результатах референдума наблюдалась четкая этническая корреляция (табл. 10).

Таблица 10
Результаты референдума за отмену «окон натурализации»

город/район	1	2	3
Даугавпилс	0,769	0,786	0,075
Резекне	0,516	0,751	0,485
Даугавпилсский	0,518	0,678	0,331
Лудзенский	0,372	0,677	0,486
Резекненский	0,395	0,674	0,462
Краславский	0,421	0,669	0,428
Прейльский	0,278	0,580	0,418
Балвский	0,188	0,550	0,446
Валкский	0,083	0,549	0,509
Рига	0,357	0,526	0,263
Латвия в целом	0,253	0,525	0,365

Здесь:
1 - доля нелатышей в составе избирателей (из табл. 4);
2 - доля голосовавших «за» от числа участников (данные Центральной избирательной комиссии);
3 - предположительная доля (минимальная, исходя из того, что все нелатыши голосовали «за») латышских избирателей, голосовавших «за».
Данные даны по 10 административным единицам, проголосовавшим «позитивнее», чем Латвия в целом.

2.4.4. Избиратели–нелатыши консолидированно голосуют за списки партий, требующих ликвидации массового безгражданства. В 1998 году единственный такой список от политического объединения «За права человека в единой Латвии» (ЗаПЧЕЛ) получил при пропорциональной избирательной системе 16 мандатов, в 2002 году – 25, в 2006 году списки «Центра согласия» и ЗаПЧЕЛ получили 23 мандата из 100.

В 1993 году среди избирателей было 21,2% нелатышей, в 2000 – 22,8, в 2007 – 27,3 (см. табл. 2).

2.5. Демографическая характеристика неграждан

2.5.1. Демографическая характеристика неграждан дана на основании двух таблиц Регистра жителей – за октябрь 1993 года и 1 января 2007 года. В обеих таблицах указано количество лиц того или иного года рождения. В таблице 1993 года дана градация по гражданам Латвии – латышам, нелатышам, а также негражданам. Во второй таблице дано количество граждан, неграждан и постоянно проживающих в Латвии иностранцев.

Демографическая характеристика населения в целом по обеим таблицам приведена на рис. 3.

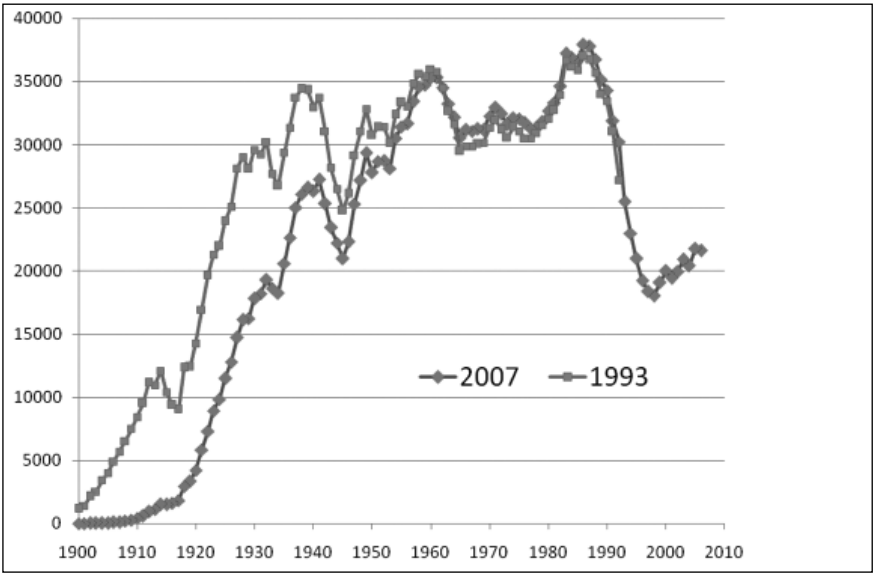

Рис.3 Демографическая характеристика населения Латвии (число родившихся в определенном году) на 1993 и 2007 годы.

В левой части рисунка видна естественная убыль населения старших возрастов на протяжении прошедших 14 лет. На диаграмме 1993 года отмечен даже демографический кризис I Мировой войны (см. п.2.2.2.) – пик 1913 и минимум 1917 года, еще не «смазанные» смертностью на более поздней диаграмме.

Некоторое превышение числа родившихся в 60-х, 70-х гг. по кривой 2007 года над кривой 1993 года объясняется, видимо, неполнотой данных регистра 1993 года в связи с массовым противозаконным отказом в регистрации отдельных «нежелательных» групп населения (см. ниже п. 3.2).

В правой части рисунка заметен позитивный результат мер, принятых правительством СССР по стимулированию рождаемости в 80-х гг.

Отмечен и тяжелейший демографический кризис II Латвийской Республики, достигший пика в 1998 году (18 008 родившихся, доживших до 2007 года). Некоторый последующий демографический подъем (21 624 уроженца 2006 года) не может скрыть вопиющих последствий демографической политики II Латвийской республики, нанесшей воспроизводству населения урон, соизмеримый с влиянием II Мировой войны (24 762 уроженца самого демографически неблагоприятного 1945 года, зафиксированных в 1993 году).

2.5.2. Демографические характеристики граждан Латвии – латышей и нелатышей (рис.4) по данным 1993 года показывают общность их демографической истории:

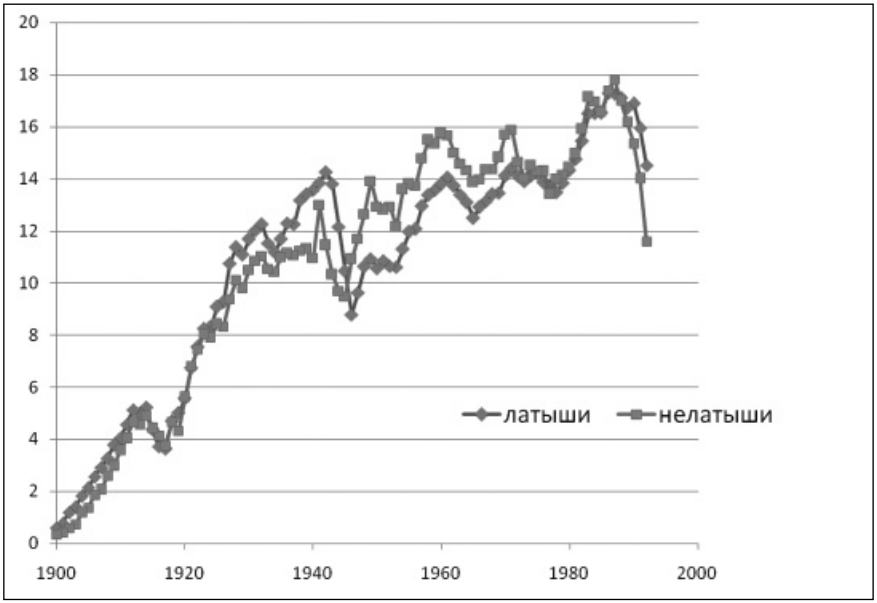

Рис.4 Демографическая характеристика граждан Латвии (число родившихся на 1000 жителей данной категории) на 1993 год.

Данные показывают различное отношение и различные последствия для отдельных групп населения к отдельным историческим событиям – инкорпорации Латвии в состав СССР (июнь 1940), оккупации войсками вермахта (июль 1941), освобождения территории Латвии Красной армией и эмиграции части населения вместе с отступающими немцами (1944-1945). При этом следует учесть естественный сдвиг демографических данных на один год по сравнению с соответствующими историческими событиями.

Среди русских граждан пик рождаемости пришелся на 1941 год (на 19% больше, чем в 1940 и на 14% больше, чем в 1942), а у латышей – на 1942 год. Минимум рождаемости пришелся, соответственно, на 1945 год у русских (на 37% меньше, чем в 1940) и на 1946 год у латышей (на 62% меньше, чем в 1942).

На графике чрезвычайно трудно заметить демографические последствия высылки марта 1949 года, преподносимой как пик «советского геноцида». Тем не менее, как у латышей, так и у русских в 1950 году по сравнению с 1949 годом отмечено небольшое снижение рождаемости: соответственно на 3,5 и 7,7%.

Уровень рождаемости у русских граждан Латвии в период I Латвийской Республики (1920-1940 гг.) на 10% ниже, а в первые 25 лет советской власти (1946-1970) – на 14% выше, чем у латышей. С 1970 по 1990 гг. эти показатели практически идентичны, а в 1991 и 1992 году у нелатышей рождаемость снова на 19% ниже. Средний возраст гражданина Латвии латыша и нелатыша в 1993 году практически не различался – 37 и 36 лет.

2.5.3. Демографическая история граждан и неграждан Латвии существенно различается (рис.5):

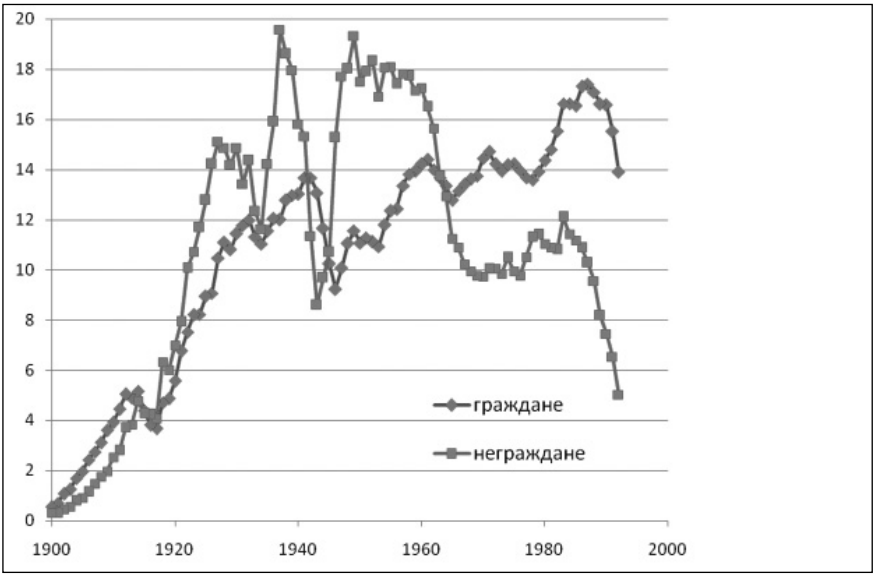

Рис.5 Сравнительная демографическая характеристика граждан и неграждан Латвии (число родившихся на 1000 жителей данной категории) на 1993 год.

В левой части графика на «негражданской» кривой видна вся тяжелая довоенная и военная история СССР. Один из пиков численности живших в 1993 году неграждан приходится на родившихся в 1927 году, накануне сплошной коллективизации и индустриализации. Уроженцев 1934 года меньше на 30%. Затем страна стала больше щадить своих подданных, и уроженцев 1937 года оказалось на 68% больше, чем уроженцев 1934. Ну а затем великая чистка 1937-1938 гг. и война. Пик спада числа родившихся приходится на 1943 год – в 2,3 раза по сравнению с 1937 годом. Эти люди, лишенные в наши времена политических прав, были зачаты, когда гитлеровцы дошли до Волги, а будущие «доноры» неграждан – европейская часть РСФСР, Белоруссия и Украина, - были оккупированы.

Правая часть графика отражает (начиная с 60-х гг.) ассимиляцию приезжих среди «гражданской» части населения Латвии (см. п.2.2.4.). Средний возраст негражданина в 1993 году – 41 год, т.е. на 4 года больше среднего возраста гражданина.

Данные 2007 года (рис.6) позволяют дать демографическую характеристику и тех лиц, которые, не выезжая из Латвии, вынужденно приняли гражданство других республик бывшего СССР:

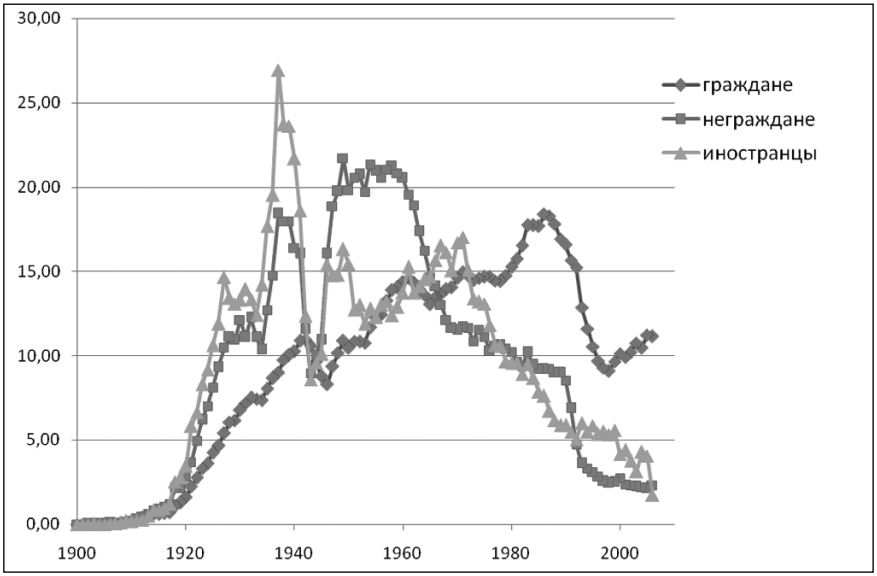

Рис.6 Сравнительная демографическая характеристика граждан, неграждан Латвии и иностранцев (число родившихся на 1000 жителей данной категории) на 2007 год.

Видно, что до 1950 года демографические характеристики неграждан и иностранцев идентичны. Сомнительному статусу негражданина иностранное гражданство предпочли преимущественно лица старших возрастов, а также те, кому в период провозглашения независимости было 15-30 лет.

Относительно большая доля среди иностранцев детей, родившихся после 1991 года, связана, видимо с тем, что «негражданские» родители достаточно интенсивно регистрировали своих детей как граждан.

Средний возраст гражданина Латвии – 38.7 года, негражданина – 50.3, иностранца – 50.7 года. Неграждане за почти 14-летний период между двумя исследованиями «постарели» на 9 лет, а граждане – лишь на два года. Старейшими жителями Латвии на 1 января 2007 года были два негражданина 1893 и 1898 года рождения.

Таким образом, типичный образ пугающего власти негражданина: 50–летняя русская, мать двоих граждан Латвии, въехавшая в Латвию в десятилетнем возрасте вместе с родителями, мобилизованными на строительство очередного промышленного гиганта.

Распределение неграждан по возрастным группам в 1993 и 2007 году показано ниже:

Таблица 11
Распределение граждан и неграждан Латвии по возрастным группам (в процентах)

Возрастная группа	Граждане	Неграждане	
	2007	2007	1993
0-14	14,65	3,66	13,75
15-17	4,74	2,01	3,16
18-30	21,57	12,61	13,88
31-40	14,43	11,53	17,25
41-50	13,86	18,45	15,30
51-60	10,97	20,40	15,27
>60	19,78	31,33	21,39

3. Эволюция законодательства

3.1. Общие положения

Как сказано выше (п.2.1), правовой статус неграждан определен законом "О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства" от 12 апреля 1995 года. Вопросы натурализации, т.е. приобретения лицом более высокого статуса гражданина Латвии, регулируются законом «О гражданстве» от 22 июля 1994 года. Проживание в Латвии лиц, вынужденных принять гражданство других государств или не сумевших доказать свое право стать негражданами, определяется законом «Об иммиграции» от 31 октября 2002 года. Множество нормативных актов, устанавливающих различия в правах граждан и неграждан Латвии, с трудом поддаются учету и систематизации, и для их описания выделена отдельная глава.

Между принятием положившего начало массовому безгражданству национальных меньшинств Постановления Верховного Совета ЛР от 15 октября 1991 года «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основных условиях натурализации» и принятием закона о статусе неграждан прошло три с половиной очень важных года, поэтому этот период следует описать отдельно.

3.2. Неграждане вне закона

3.2.1. За те 3,5 года, когда неграждане не обладали определенным какимлибо законом статусом, было введено 63% тех ограничений их прав, которые зафиксированы в настоящем исследовании.

За этот же период времени число неграждан сократилось на 154 тысячи человек (разница между данными Регистра жителей 1993 и 1996 гг.), что составляет 82% от общего сокращения населения (подсчитано по разнице между количеством населения страны в 1991 и 1996 году) вследствие эмиграции и превышения смертности над рождаемостью. Сокращение числа неграждан за эти три с половиной года составило около 30% от общего сокращения численности неграждан вплоть до 2007 года.

При этом следует учесть, что постановление ВС ЛР от 15 октября 1991 года, несмотря на свое многообещающее название, никаких механизмов натурализации не предусматривало.

3.2.2. Инструментом для выполнения Постановления ВС ЛР «О восстановлении прав граждан и основных условиях натурализации», предусматривающего разделение населения страны на ее граждан и просто «постоянных жителей», был выбран всеобщий первичный учет в создаваемом Регистре жителей. 11 декабря 1991 года был принят закон «О Регистре жителей», предусматривающий (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 в силу этого внешне демократичного закона

гласил, что ст.11 закона «не применяется в отношении действующих военнослужащих временно размещенных на территории ЛР Вооруженных сил СССР, и лиц, прописанных в ... воинских частях».

О том, в качестве кого регистрировать лиц, не подпадающих 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»». 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 во втором пункте говорилось, что, мол, «их статус и условия пребывания [в Латвии] определяют особые законодательные акты и международные договоры». На такой зыбкой законодательной основе и зависли на три года около 70% проживавших тогда в Латвии нелатышей, или 1/3 населения страны.

3.2.3. Сформированный из особо пламенных «патриотов» для исполнения законов «О Регистре...» и «О въезде и пребывании..» Департамент по делам гражданства и иммиграции (ДГИ) тут же стал творчески интерпретировать понятия «действующий военнослужащий», «воинская часть» и «постоянная прописка».

В круг «действующих военнослужащих» включили всех отставных офицеров вместе с их семьями. Под «пропиской в воинской части» стали понимать прописку в обыкновенных жилых домах, построенных когда-то Прибалтийским военным округом и находившихся у него на балансе. А «постоянной пропиской» отказывались считать прописку без указания срока в общежитиях и «по отделу кадров» флота.

Всем лицам, попавшим под искусственно (и противозаконно) введенные ограничения, в советский паспорт вместо заветного прямоугольного штампа с личным номером Регистра жителей ставили круглую печать с номером регистрационного участка ДГИ, который они имели несчастье посетить. Для краткости в народе их обозначили термином «круглопечатники».

В дальнейшем руководство Латвии делало двусмысленные шаги как в направлении ДГИ, так и в сторону более рационального толкования хоть и дискриминационных, но содержащих элементы правовой защиты дискриминируемой части населения законов.

К примеру, с интервалом в неделю, 7 и 14 апреля 1993 года, изданы два Постановления Совета Министров ЛР, касающиеся вопросов прописки. Второе

отличалось от первого в основном тем, что в нем было, наконец, определено, в чем состоит разница между постоянной и временной пропиской. А именно, любая прописка без указания срока объявлялась постоянной. Такая дефиниция позволила решить не в пользу ДГИ вопрос о регистрации подавляющего большинства жильцов общежитий.

Постановление ВС ЛР «О выдаче срочных видов на жительство лицам, находящимся в ЛР в связи с временной дислокацией Вооруженных сил РФ в ЛР» (июнь 1993) уточнило отношение к семьям военнослужащих. Круг «нежелательных» лиц ограничился теми, кто уволился в запас после 4 мая 1990 года (день принятия декларации «О независимости»), если они призывались не из Латвии и не являются членами семей граждан ЛР. Зато к персонам nongrata оказались причисленными их супруги (в том числе и разведенные, если они не вступили в другой брак), а также живущие с ними члены их семей независимо от их возраста, если эти лица появились в Латвии в связи с прибытием военнослужащего независимо от срока этого прибытия. В Постановлении «к лицам, находящимся...» по–прежнему оказались причислены «гражданские лица, прописанные в воинских частях Вооруженных сил Российской Федерации (СССР)». Последнее дало, к примеру, определенное основание к появлению в жилых кварталах Риги «инспекций» с автоматчиками и овчарками.

В целом результаты такого первичного учета, сроком окончания которого было установлено 31 марта 1993 года, представлены в таблице 12.

Таблица 12
Данные Регистра жителей на 9 августа 1993 года

	Жителей	Граждан	Неграждан	"Круглопечатников"
Латвия	2606176	1729740	714980	161456
Рига	874172	431991	352973	89208
Латвия		62.9*	27.4*	18.4**
Рига		49.4*	40.4*	20.2**

****) в процентах от населения***
*****) в процентах от общего числа неграждан***

Источник: опубликованный в газете "СМ-Сегодня" ответ ДГИ на запрос депутатов оппозиции (сентябрь 1993). Данные пересчитаны автором.

3.2.4. Вот как оценивал Латвийский комитет по правам человека (ЛКПЧ) положение «круглопечатников» в записке тогдашнему министру по правам человека Олафсу Бруверису в июле 1994 года.

Лица, не включенные в Регистр жителей на общих основаниях, лишены следующих прав:
- приглашения родственников из-за границы;
- свободного возвращения в Латвию в случае выезда за ее пределы (по закону они обязаны оформлять платную возвратную визу, а на практике им отказывают и в этом);

- свободного выбора места жительства в пределах республики и своего населенного пункта;
- получения приватизационных сертификатов;
- получения налоговых книжек, что исключает возможность получения налоговых льгот;
- получения социальных пособий на детей;
- бесплатного медицинского обслуживания детей;
- получения пособия по безработице;
- и, наконец, самого права на труд, т.к. отсутствие в паспорте отметки Регистра жителей влечет угрозу увольнения с работы и невозможность нового легального трудоустройства.

Имеют место и другие случаи произвола: отказ в регистрации брака и новорожденных детей, отказ в допуске к экзаменам по государственному языку, в выдаче шоферских прав, документов в домоуправлениях и.т.п.

На всех упомянутых лиц оказывается давление с целью вынудить их взять срочный вид на жительство, срок которого не может в общей сложности превышать один год, после чего по закону для них остается возможной лишь депортация.

3.2.5. ЛКПЧ стал оказывать правовые консультации населению, в основном, по вопросам связанным с регистрацией в Регистре жителей, с 10 декабря 1992 года. На один из первых таких приемов (январь 1993), организованный депутатами – членами ЛКПЧ в здании Рижской думы, одновременно пришли около 2000 человек, что полностью парализовало работу самоуправления.

В уже упомянутой записке О.Бруверису (см.п.3.2.4.) основные проблемы, с которыми сталкивался ЛКПЧ, охарактеризованы следующим образом (записка приводится почти дословно).

● *Наиболее существенной проблемой является отказ в регистрации, сопровождающийся принуждением к получению временного вида на жительство.*

Число лиц, которым отказано в регистрации, сознательно скрывается от общественности. Косвенные данные можно получить, сравнивая численность населения, приводимую госкомитетом по статистике, и данные Департамента по делам гражданства и иммиграции (ДГИ) о количестве лиц, включенных в Регистр жителей. Разница на август 1993 г. составляла 161,5 тыс. чел., на май 1994 г. - 136 тыс. чел. Следует отметить, что первичный учет населения завершен в марте 1993 г.

Из приведенных данных следует, что за 9 месяцев было зарегистрировано 24,5 тыс.чел (161,5-136) из числа тех, кому было первоначально отказано, т.е. темпы регистрации составляли 32 тыс.чел. в год. Если эти темпы сохранятся, то регистрация завершится через 4,5 года (в 1998-1999 гг.), и все это время десятки тысяч людей будут поражены в ряде основных прав (см.п.3.2.4.).

Прямые данные об отказе в регистрации, имеющиеся в распоряжении ЛКПЧ, следующие:

- из 4800 человек, лично обратившихся в Комитет (и поименно зарегистрированных в журнале учета) с декабря 1992 г. по июль 1994 г. (коллективные жалобы учитываются как одна жалоба!) 3027 (или 63%) обратились в связи с незаконным отказом в регистрации;
- из 1200 письменных жалоб от 1434 человек (с указанием адресов и фамилий жалобщиков), поданных в Комитет в один день (1 мая 1994 г.), 1287 чел. (90%) также обратились в связи с отказом в регистрации. Из них отказ в регистрации под предлогом проживания в КЭЧевских домах – 535 (42%); проживания в общежитиях 683 (53%); другие предлоги 69 (5%).

Таким образом, можно косвенно оценить количество лиц, которым отказано под предлогом проживания в КЭЧевских домах в 57 тыс. чел (136×0.42), проживающих в общежитиях - в 72 тыс. чел. (136×0.53). Конечно, эти оценки ориентировочные, но в любом случае речь идет о десятках тысяч людей.

● После серии скандалов, связанных с деятельностью ДГИ, руководство ДГИ в мае 1994 г. заявило о своем решении регистрировать жителей КЭЧ и общежитий.

Соответственно были разработаны нормативные акты:
Приказ № 24 от 24 мая 1994 г. (за подписью И.Зитарса, составленный У.Шульцем) "О проверке регистрации лиц, прописанных в жилых помещениях, находящихся во владении жилищно-эксплуатационных частей Вооруженных сил Российской Федерации", имеющийся в распоряжении Комитета.

Аналогичное распоряжение принято и о порядке регистрации лиц, проживающих в общежитиях (известно нам лишь косвенно по отдельным публикациям в прессе).

По этим документам можно сказать следующее:
○ Документы, касающиеся судеб десятков тысяч людей, вопреки рекомендациям комиссии ООН по сбору фактов (приводятся), нигде официально не опубликованы, и им не дано никакой юридической оценки.
○ Такие категории, как КЭЧ и общежития, вообще не фигурируют ни в Законе о Регистре, ни в других относящихся к Закону о Регистре законодательных актах, так что появление каких-то "особых" инструкций о порядке регистрации проживающих там лиц уже само по себе есть нарушение закона. Единственный законный путь здесь - это регистрация на общих основаниях с постановкой в паспорт прямоугольного штампа - отметки Регистра жителей - и неизменяемого персонального кода. Более того, если большинство Сейма все-таки желает (а оно желает), чтобы эти лица не были зарегистрированы, то следовало бы не просто изменить законодательство, но и придать ему обратную силу, что не слишком-то приветствуется в цивилизованном мире. Поэтому "грязная" работа и возложена на ДГИ.
○ Как и следовало ожидать, в инструкциях заложены не предусмотренные законом ограничения на круг лиц, подлежащих регистрации.
В частности, приказом № 24 определяется весьма узкий круг лиц, подлежащих регистрации на общих основаниях. К таковым принадлежат: лица, получившие квартиры в КЭЧевских домах по обмену (п.4.1. приказа № 24); 2)

члены семей лиц, признанных гражданами ЛР (п.4.2); 3) лица, поселившиеся в КЭЧевских домах после их передачи самоуправлениям (п.4.3.). А как же остальные жители КЭЧевских домов, находящиеся под защитой закона ЛР "О Регистре жителей" ?

Для них существует п.4.4., которым предусмотрена выдача временного вида на жительство со ссылкой на Постановление ВС ЛР от 28.04.1993 "О выдаче временного вида на жительство лицам, чье пребывание в республике связано с временной дислокацией в Латвийской Республике Вооруженных сил РФ". Однако п.1.3 упомянутого Постановления гласит, что оно распространяется на лиц, прописанных в воинских частях. А Постановление Президиума ВС ЛР от 27.08.1992, в свою очередь, разъясняет (ч.1, п.3), что "под лицами, прописанными в воинских частях Вооруженных сил СССР, признаются лица, которым в паспорте бывшего СССР сделана соответствующая отметка учреждения внутренних дел". Практически ни у кого из данных жертв ДГИ такой отметки в паспорте нет. Следовательно, закон однозначно на их стороне.

○ Приказ № 24 не только противоречит действующему законодательству, но и имеет обратную силу. Он и называется "О порядке проверки...", т.е. лицам, которые все-таки зарегистрированы согласно Закону, но не подпадают под пп. 4.1, 4.2, 4.3. соответствующего приказа, грозит аннулирование прямоугольного штампа в паспорте. Что и происходит в реальности, а в Елгаве приняло характер массовых облав в КЭЧевских домах с привлечением полицейских и земессаргов.

○ Этот приказ должна была бы опротестовать Прокуратура ЛР, как это она делала раньше в отношении ряда документов, изданных ДГИ, и конкретных лиц, пострадавших от произвола ДГИ. Вместо этого Прокуратура приняла к исполнению приказ директора ДГИ и активно включилась в травлю жильцов КЭЧевских домов. Полную поддержку ДГИ оказала и Коллегия по гражданским делам Верховного суда ЛР.

Как известно ("Диена" от 14.07.94), число решений судов по делам против ДГИ только за первое полугодие 1994 г. составило 2121, из них в пользу истцов - 1933 (или 91%). Законодательство в отношении порядка регистрации с тех пор не изменилось ни на йоту. Тем не менее суды теперь выносят по тем же делам прямо противоположные решения, а Прокуратура и Верховный суд по инициативе ДГИ в массовом порядке пересматривают положительные судебные решения, некоторые из которых не выполнялись ДГИ более года, а также уже исполненные решения.

Аргументация судебных и правоохранительных органов прямо восходит к приказу № 24. Они лишь добавляют, что сами ВС РФ включили КЭЧевские ЖЭРы в список частей, подлежащих выводу из Латвии. Хотя официальные представители СЗГВ неоднократно разъясняли, что отвечают в КЭЧевскких домах лишь за их эксплуатацию.

Таким образом, недоразумение в документе, составленном "оккупантами", оказалось для судебных и правоохранительных органов ЛР выше официального разъяснения собственного законодателя. Или Латвия еще не достигла государственной независимости?

○ Россия пока безмолвствует в отношении того, что латвийская сторона без всякого согласования с ней фактически причислила к рядам во-

еннослужащих российской армии, подлежащих выводу, еще около 50 тысяч человек, в т.ч. женщин, стариков и детей. Это в несколько раз превышает численность военнослужащих и членов их семей, о которых шла речь на межгосударственных переговорах. Но если Россия поведет себя так, как повело бы себя подавляющее большинство других стран, столкнувшихся с подобной ситуацией, тогда национальной безопасности Латвии и ее экономическим интересам будет нанесен весьма серьезный ущерб!
○ Судя по скупым сообщениям прессы, решение руководства ДГИ по общежитиям обязывает районные отделения ДГИ регистрировать только тех лиц, которые до поселения в общежитии имели другое постоянное место жительства в Латвии. Остальным в регистрации на общих основаниях по-прежнему отказано. Какое это отношение имеет к Закону "О Регистре жителей" и вообще к законодательству ЛР, сказать трудно.

● Из журнала регистрации лиц, обратившихся за помощью в Комитет, следует, что 602 человека обратились с жалобами на произвольное сокращение в ходе прохождения Регистра своего срока проживания в республике. Это соответственно отражается на количестве причитающихся им сертификатов в процессе приватизации государственной собственности. Еще 70 человек обратились в связи с произвольным сокращением числа сертификатов уже при их начислении соответствующими комиссиями.

Количество лиц, которым незаконно занижено число причитающихся им сертификатов, по-видимому, огромно. Правда, ущерб от этого неизмеримо меньше, чем в случае отказа в регистрации вообще. Поэтому люди, не веря, что в ЛР существует справедливость и законность, просто махнули на это рукой.

● Несколько слов о наиболее вероятном дальнейшем ходе событий.

На наших глазах члены Верховного суда и присутствующий на заседании прокурор после вынесения приговора очередной жертве ДГИ успокаивали ее - "Передадут, мол, ваш КЭЧевский дом самоуправлению, и все уладится". Эти люди с высшим юридическим образованием сознательно лгали.

Ведь согласно Закону "О Регистре жителей" регистрации на общих основаниях подлежат люди, которые ***имели постоянную прописку на 1 июля 1992 года.***

Если прописка в КЭЧевских домах, не переданных самоуправлениям в настоящий момент (и, разумеется, 1 июля 1992 г.), не дает права на регистрацию на общих основаниях, то, несмотря на последующую передачу домов самоуправлениям, проживающие в них люди ***никогда*** *не будут зарегистрированы.*

Скорее всего, самоуправления, переняв дома в свое ведение, просто откажутся перезаключать договоры найма с лицами, у которых стоит в паспорте круглая печать. С теми же, кто согласился взять временный вид на жительство, будут заключать договоры на срок, указанный в этом документе. Затем и тех, и других просто вышвырнут из квартир на улицу, используя земессаргов и муниципальную полицию.

Более мягким возможным вариантом явится приватизация КЭЧевских домов. Лицам, проживающим в них, предложат выкупить квартиру, но не выдадут ни

одного сертификата. После этого "случайно" окажется, что новыми владельцами жилья станут те же представители вооруженных формирований, и они будут разбираться со своими квартиросъемщиками в частном порядке.

Кстати, такая же участь вероятна для всех неграждан, проживающих в муниципальном жилье и лишенных части сертификатов незаконным путем.

Почти все граждане сертификаты уже получили, а для неграждан процесс выдачи только начинается. А судебные процессы для тех, кто был обманут при проставлении в Регистре времени их прибытия в Латвию, затянутся настолько, что поезд приватизации жилья уже уйдет.

3.2.6. Всего ДГИ (в настоящее время - УДГМ) были четырежды доверены проблемы, связанные с массовой регистрацией лиц, не признанных гражданами Латвии:
1) первичный учет в Регистре жителей (1991-1993);
2) выдача приватизационных сертификатов - аналога ваучеров (1994-1995);
3) выдача паспортов неграждан (1994-1998);
4) выдача видов на жительство (с 1992).

Статистика обращений поименно зафиксированных лиц на индивидуальных приемах в ЛКПЧ, обратившихся с жалобами по той или иной проблеме, показана на рис.7.

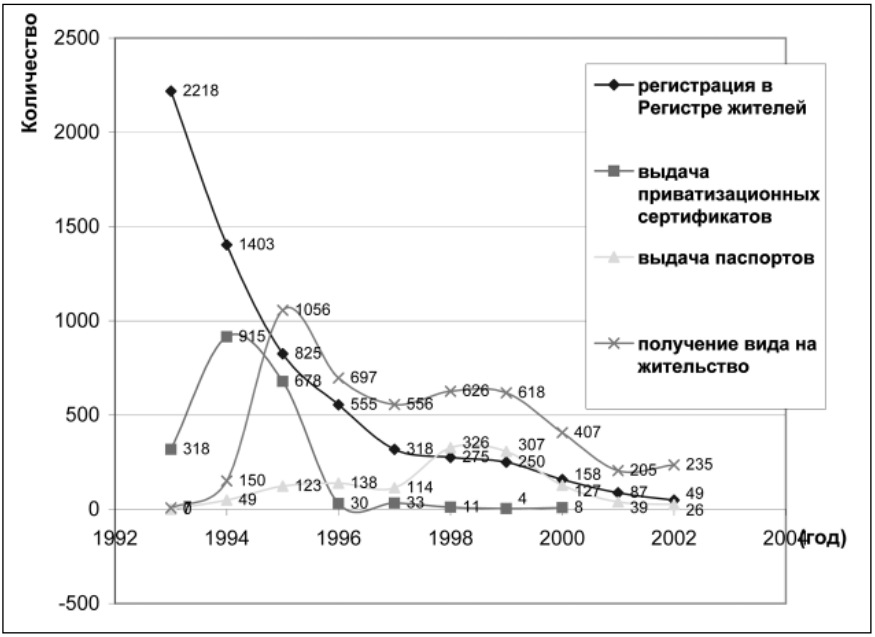

Рис.7 Обращения в ЛКПЧ, связанные с проблемами, возникающими при массовой регистрации населения

Проблемы, связанные с выдачей приватизационных сертификатов, частично отражены в п.5.5.3., паспортов – в п.5.6.4. и получением видов на жительство - в.п. 5.6.7. настоящего исследования.

3.3. Закон о статусе неграждан

3.3.1. 12 апреля 1995 года под давлением находящейся в Латвии постоянной миссии ОБСЕ правовой статус неграждан был наконец–то урегулирован принятием закона "О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства", уже частично описанного в п.2.1.

Субъектами закона стали те самые лица, обладавшие постоянной пропиской на 1 июля 1992 года, которые упоминались в п.2. Постановления ВС ЛР о порядке вступления в силу закона о въезде и пребывании… от 10 июня 1992 года (см. п.3.2.2).

Единственное ограничение было предусмотрено для военных и членов их семей (см. п.п.2.1., 3.2.3), но демобилизованных после 28 января 1992 года (день принятия Ельциным командования над Прибалтийским военным округом). В переходных положениях закона было 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.

Субъектам закона были гарантированы права, предусмотренные только для граждан в действовавшем тогда Конституционном законе: 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.

Как эти гарантии выполнялись на деле, описано ниже в пп. 5.6.2 - 5.6.7, 5.7.3.

Дополнительно субъектам закона гарантировались права сохранять свой родной язык и культуру в рамках культурно-национальной автономии, право использования переводчика и выбора языка общения с властями, «если это не противоречит латвийским законам». Впрочем, эти законы постепенно становились такими, что перечисленные выше права были в значительной степени ограничены и для граждан Латвии «неправильной» национальности.

Часть 3. ст.2 Закона «О статусе…» 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 самоуправлений».

Ну и, наконец, все эти права распространялись еще и на тех лиц, которые были вынуждены принять иностранное гражданство, но до 1 июля 1992 года были постоянно прописаны на территории Латвии.

3.3.2. После ослабления международного давления власти Латвии стали вносить в закон изменения, как правило, ухудшающие положение неграждан.

3.3.2.1. Поправки к закону от 18.06.1997 и 27.08.1998 задним числом сузили круг субъектов, находящихся под его защитой.

Персонами nongrata в Латвии стали лица, получившие компенсацию для выезда из Латвии, но не воспользовавшиеся ею; бывшие граждане стран СНГ, вышедшие из гражданства; лица, постоянно проживающие в Латвии, но имевшие в документах отметку о регистрации по фиктивному месту жительства в странах СНГ, и некоторые другие категории лиц. Таким образом, создалась законодательная база для коллективной высылки из страны значительного количества ее постоянных жителей, легальность пребывания которых в Латвии ранее признавалась законом (см. также п. 5.7.3).

Правда последняя поправка предусмотрела вариант, когда у негражданина именно на 1 июля 1992 года постоянной прописки по каким-либо причинам не было. К субьектам закона причислили лиц, у которых последним зарегистрированным местом жительства до 1 июля 1992 года была Латвия, или приговором суда констатирован факт, что до этой даты они не менее 10 лет постоянно проживали в Латвии. Заметим, что статус таких лиц удалось урегулировать за неполные семь лет с момента отнятия у них политических прав.

3.3.2.2. Поправки к закону от 30.03.2000 года несколько улучшили положение неграждан, регламентировав процедуру утраты статуса негражданина и установив, что этот статус отнимается лишь решением суда. Впрочем, уже 14.09.2000 года Сейм передумал, и до сих пор негражданин лишается своего статуса в административном порядке, но с правом обжалования в суде (см. также п.5.7.3).

Первой из двух поправок из закона был вычеркнут запрет дополнительно дискриминировать неграждан «в законах, постановлениях, инструкциях, распоряжениях и других актах, изданных государственными органами и органами самоуправлений» (см. также п.5.1.1).

3.3.2.3. Поправки к закону от 20.05.2004 года отобрали у постоянных жителей Латвии еще несколько прав.

Во-первых, статус негражданина аннулировался не только у лиц, получивших постоянную прописку в странах СНГ, но и у лиц, получивших постоянный вид на жительство в любой другой точке планеты.

Во-вторых, супруги из смешанных семей (негражданин и иностранец) лишились права регистрировать новорожденного младенца в более высоком статусе негражданина.

В-третьих, льготы, полагающиеся для неграждан, были отобраны у иностранцев, имевших постоянную прописку до 1 июля 1992 года.

Первую проблему удалось решить иском русскоязычной оппозиции Сейма в Конституционный суд, который своим решением от 07.03.2005 года отменил для неграждан оба ограничения на выбор постоянного места жительства за пределами Латвии (см. также п.5.6.5).

Вторую проблему удалось решить, дойдя до Сената Верховного суда. В результате последними на данный момент поправками к закону от 21.06.2007

года право свободного выбора родителями статуса своего новорожденного младенца было восстановлено (см. также п.5.6.8).

Третью проблему решить так и не удалось, ибо визит членов ЛКПЧ в посольства России, Белоруссии и Украины с целью ее разъяснения не дал никаких результатов. Заметим, что граждане этих трех стран составляют 73% от всех постоянно живущих в Латвии иностранцев.

3.3.2.4. Разумеется, представители «русских» фракций Сейма на всех стадиях рассмотрения вышеупомянутых поправок вносили и свои предложения, направленные хотя бы на восстановление тех прав, какие были у неграждан в первоначальной редакции закона. Но все такого рода предложения были отклонены.

3.4. Закон о гражданстве

3.4.1. Закон о гражданстве был принят на 9 месяцев раньше закона о статусе неграждан – 22.07.1994 года. Принят с большим скандалом, включавшим возвращение президентом закона на доработку в Сейм.

Тем не менее, принцип реконструкции гражданства 1940 года, включенный еще в Постановление ВС ЛР от 15.10.1991 года (см. также п.п. 2.1, 2.2, 3.2.1), остался неизменным.

Закон в первоначальной редакции предусматривал возможность натурализации будущих неграждан, лишь устанавливая для них специальные «окна»:
1) натурализуемые вне очереди (с 1 февраля 1995 года) - латыши и ливы; жители дореволюционной или довоенной Латвии и их потомки; лица, насильственно ввезенные в Латвию фашистами; лица, окончившие школу с латышским языком обучения; бывшие граждане Литвы и Эстонии; супруги граждан Латвии;
2) натурализуемые в общем порядке местные уроженцы - в возрасте до 20 лет – не ранее 1996 года; до 25 лет – не ранее 1997, до 30 – не ранее 1998, до 40 – не ранее 1999, остальные – не ранее 2000 года;
3) натурализуемые в общем порядке приезжие - прибывшие в Латвию несовершеннолетними – не ранее 2001 года, прибывшие в Латвию в возрасте до 30 лет – не ранее 2002, остальные – не ранее 2003 года.

Таким образом, право на натурализацию для тех 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. Лишь мощное давление с Востока, Запада и изнутри страны (см. также п. 2.4.3) заставило на референдуме принять последние пока поправки к закону от 22.06.1998 года, отменившие «окна» натурализации и введшие регистрационный порядок принятия в гражданство детей неграждан, родившихся в Латвии после возвращения ею независимости.

3.4.2. В действующей редакции закон признает гражданами Латвии следующие категории лиц:
- лица, являвшиеся гражданами Латвии до 17 июня 1940 года, и их потомки;
- этнические латыши и ливы;
- женщины, утратившие гражданство довоенной Латвии ввиду замужества;
- лица, окончившие школу с латышским языком обучения;
- 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.

Как видно (ср. с п. 3.4.1.), выпускники латышских школ в действующем законе, по сравнению с его первоначальным вариантом, получают гражданство автоматически. Чего не скажешь о выпускниках русских школ.

Этот феномен непонятен, ибо система школьного образования в Латвии как для латышских, так и для русскоговорящих детей формально едина. Есть лишь школы, которые реализуют специальные программы национальных меньшинств по единым для латышских и русских школ государственным стандартам и программам. Кроме того, в этих школах с 1 сентября 2004 года латышский язык является основным языком обучения – не менее 60% учебных часов и предметов.

Таким образом, русские государственные школы априори объявляются антигосударственными.

Отсюда и две безуспешные попытки (24.02.2005 и 01.06.2006) фракции ЗаПЧЕЛ в VIII Сейме внести изменения в соответствующее положение закона.

3.4.3. Дети неграждан и лиц без гражданства, родившиеся на территории Латвии после 21 августа 1991 года, регистрируются в качестве граждан ЛР по заявлению родителей.

Процедура регистрации регулируется отдельной статьей закона (статья 3^1) и специальными Правилами Кабинета министров, устанавливающими требования к детям, родителям и собираемым родителями документам.

Например, от детей, которые имеют возможность воспользоваться этим правом лишь до 15-летнего возраста, требуется, чтобы они не были судимы на срок свыше 5 лет. А от родителей требуется собрать документы, доказывающие непрерывный 5-летний срок проживания в Латвии. Хотя они по своему статусу являются постоянными жителями Латвии как минимум с 1 июля 1992 года (см. п.3.3.1.).

Данная процедура привела к тому, что около 18 000 детей, родившихся после указанной в законе даты, по-прежнему остающихся негражданами.

Рекомендации европейских структур относительно этих детей, безуспешно повторяемые уже более 10 лет, совсем иные: регистрировать таких детей в качестве граждан, если родители не выскажут иного желания.

3.4.4. Ограничения на натурализацию (ст.11 закона) также весьма специфичны.

К числу признанных в мировой практике ограничений 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 следующие:
- пропаганда после 4 мая 1990 года различных тоталитарных идей (например, коммунистических), если это констатировано решением суда;
- сотрудничество с КГБ;
- работа после 13 января 1991 года в 6 различных общественных организациях, из которых 5 были массовыми;
- выбор Латвии в качестве места жительства с 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 1/3 состоял из членов коммунистической партии, а если учитывать еще тех, кто вышел из КПСС парой месяцев раньше, коммунистов набирается не меньше половины.

Комитет государственной безопасности был спецслужбой единой страны, в которую входила и Латвия, и граждан ЛР по рождению в ней 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 – 67 лет, что выше продолжительности жизни латвийского мужчины. Не говоря уже о том, что соискатели гражданства служили в одной армии с гражданами ЛР, и часто под их командованием.

При занятии различных, зачастую чрезвычайно ответственных должностей, предназначенных только для граждан Латвии, к соискателям также предъявляются требования, сходные с упомянутыми выше. Но, как показано в п.5.2.9, эти требования, как правило, гораздо мягче выдвигаемых перед соискателями гражданства.

3.4.5. Натурализуемый должен:
- иметь непрерывный 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.

Основные требования к проверкам натурализуемых лиц также закреплены в законе. Соискатель должен знать:
- латышский язык;
- основные положения Конституции и (отмененного 9 лет назад) Конституционного закона;
- текст Государственного гимна и историю Латвии.

Уровень требований к знанию языка также установлен на уровне закона. Соискатель должен:
- 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 очерчен и круг лиц, которым можно облегчать процедуру проверок:
- от проверки на знание языка освобождаются лица, получившие основное, среднее или высшее образование на латышском языке;
- лица, достигшие 65 лет, освобождаются от письменной проверки по латышскому языку;
- для инвалидов особые правила проверки устанавливает Кабинет министров.

Кабинету министров доверяется также устанавливать порядок остальных проверок и определять размер пошлины.

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

Процедуру натурализации согласно закону осуществляет Управление натурализации, а контролирует комиссия Сейма по исполнению закона о гражданстве.

3.4.6. 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).

Ю.Петропавловский, член руководства партии ЗаПЧЕЛ, один из лидеров движения в защиту русских школ, за несколько дней до решения Кабинета мини-

стров был публично выдвинут ЗаПЧЕЛ в качестве первого номера списка на выборах 2005 года в Рижскую думу и кандидата в мэры Риги.

06.12.2004 года административный суд отказался рассматривать жалобу Ю.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.

Параллельно жалоба рассматривается и в комитете по петициям Европейского парламента (решение о приемлемости принято в январе 2005 года).

3.4.7. Кабинет министров издает три вида правил, определяющих процедуру натурализации:
- о размере государственной пошлины;
- о правилах приема и рассмотрения заявлений;
- о порядке проведения проверок.

Правила о размере госпошлины (24.01.1995) корректировались четырежды (02.12.1997, 05.06.2001, 16.07.2002, 16.09.2003). В результате базовый размер пошлины снизился с 30 до 20 Ls, и несколько расширились категории различных льготников, имеющих право платить пошлину в 10 Ls, 3 Ls или не платить ее вообще.

Правила приема и рассмотрения заявлений (08.11.1994) менялись еще чаще (25.03.1997, 21.10.1997, 02.02.1999, 28.11.2000, 09.01.2001, 05.06.2001, 22.04.2003, 11.11.2003, 03.02.2004, 23.08.2005, 08.08.2006), не оказывая особого влияния на процедуру и результаты натурализации. Эта видимость бурной деятельности предназначена, в основном, на экспорт, с целью демонстрации внимания правительства к процедуре натурализации.

В целом поправки незначительно облегчали процедуру натурализации. Определенного внимания заслуживают лишь изменения от 05.06.2001 (освобождение от проверки на знание языка выпускников русских школ, сдавших централизованный экзамен по латышскому языку на категории не ниже A, B, C, D).

Исключением являются лишь поправки от 08.08.2006, впервые ужесточившие процедуру. Этими поправками введено ограничение числа попыток сдачи проверок (не более трех), установлены длительные интервалы между попытками пересдачи и возобновлены проверки на знание латышского языка для выпускников школ, сдавших соответствующий экзамен на категорию «D».

Правила о порядке проведения проверок (07.02.1995) также многократно изменялись (25.02.1997, 16.12.1997, 02.02.1999, 29.08.2000, 05.06.2001, 14.08.2001, 22.04.2003, 03.08.2004, 08.08.2006, 29.05.2007), в основном, выделяя определенные группы инвалидов (по зрению, по слуху, душевнобольных, без правой руки и.т.д.), освобождаемых от той или иной части экзаменов. Исключением являются поправки от 05.06.2001 и 08.08.2006, синхронно принятые с описанными выше поправками к правилам подачи и рассмотрения документов.

С 22.06.2006 года в Кодексе административных правонарушений (статья 175^8) предусмотрена ответственность за сдачу натурализационных проверок за другое лицо – штраф до 500 Ls или арест до 15 суток.

С 21.06.2007 года аналогичные поправки введены и в Уголовный закон (статья 281^1) – за повторный проступок тюремное заключение сроком до 5 лет.

3.4.8. Принимая в 1998 году в спешке и под давлением последние поправки в закон о гражданстве (см. п.3.4.1.), законодатели внесли в закон ряд внутренних противоречий.

Некоторые примеры:
- у натурализуемых требуют проверять знание давно отмененного Конституционного закона «О правах человека и гражданина»;
- заявления на натурализацию по закону должно принимать МВД, а Управление натурализации находится в подчинении Министерства юстиции;
- не предусмотрен случай, когда женщина, проходящая годичный цикл натурализационных проверок, забеременеет и родит ребенка;
- из правила об ограничениях для военнослужащих, выбравших Латвию в качестве места жительства после демобилизации, предусмотрены исключения со ссылкой на вычеркнутые из закона статьи, и.т.п.

Тем не менее за весь срок полномочий избранного сразу после последних изменений закона VII Сейма не было сделано ни одной попытки закон изменить.

В период полномочий VIII Сейма таких попыток было сделано 9, но все они были пресечены еще на стадии нулевого чтения.

Кроме уже упомянутых двух попыток фракции ЗаПЧЕЛ продемонстрировать единство латвийской школьной сети (см. п.3.4.2.), та же фракция дважды (15.05.2003 и 21.10.2004) пыталась решить проблему родившихся в независимой Латвии детей неграждан (см. п. 3.4.3.), а также (15.05.2003) отменить ограничения для военных, коммунистов и чекистов (см. п.3.4.4.).

Отменить те же ограничения пробовала (25.11.2004) и фракция Партии народного согласия, одновременно предложив установить языковые требования к претендентам на гражданство на уровне 1В Правил Кабинета министров и освободить от экзамена по латышскому языку лиц старше 60 лет. Предложение об уровне знания языка, хотя и не вполне юридически корректное (отсылка в законе к Правилам Кабинета министров), связано с тем феноменом, что претенденты вынуждены сдавать экзамен дважды – один раз для того, чтобы получить доступ к занятию практически любых должностей, второй – чтобы стать гражданином. Пока это дублирование исключено лишь для русских школьников, сдающих централизованные экзамены по латышскому языку (см. п.3.4.7.). Фракция ПНС еще раз (14.09.2006) пробовала внести изменения в закон о гражданстве, предложив считать гражданами ЛР всех неграждан, политически репрессированных нацистским и коммунистическими режимами.

Фракция ТБ/ДННЛ трижды (08.12.2005, 08.06.2006, 28.09.2006) пыталась ужесточить закон, причем два последних раза внесла даже не поправки к закону, а готовый законопроект.

Основные идеи законопроекта:
- полное лишение неграждан права на натурализацию;
- ликвидация Управления натурализации;
- возможность отнятия за нелояльные поступки гражданства у лиц, получивших его путем натурализации.

Последний раз законопроект был внесен за неделю до выборов в IX Сейм, по результатам которых представитель партии ТБ/ДННЛ Гайдис Берзиньш стал министром юстиции. Под кураторством такого министра темпы натурализации снизились почти до нуля (см. далее п.4.2). 1 августа 2007 года министр публично объявил о своем плане объединить Управление натурализации с Центром государственного языка. Одной из уставных функций Управления является координация процесса интеграции общества. Задачей же Центра является «отлавливание» русских на их рабочих местах в момент, когда они не говорят по-латышски, и накладывание на них штрафов.

4. Сокращение массового безгражданства

4.1. Причины сокращения массового безгражданства

4.1.1. Следует сразу отметить, что сокращение безгражданства происходит достаточно заметными темпами (рис. 8)

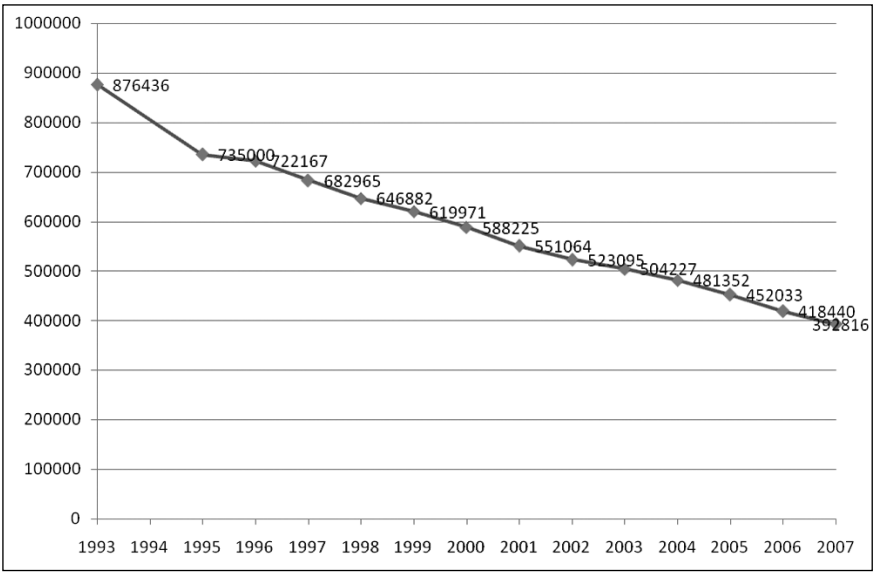

Рис.8. Сокращение числа латвийских неграждан

С 1993 года число неграждан сократилось в 2,2 раза, их доля в населении страны – с 34% до 17%, а доля среди нелатышей – с 70% до 42% (вместе с иностранцами – до 46%).

Количество неграждан среди этнических русских уменьшилось в 1,95 раза, а доля неграждан в составе этноса упала с 61% до 40% (см. табл.1). Соответствующие показатели для белорусов, украинцев, литовцев и поляков: 1.6, 80% и 61%; 1.9, 94% и 64%; 2.4, 79% и 35%; 1.6, 38% и 24%. При этом следует еще учесть, что таблица 1 показывает заниженное (примерно на 20%) абсолютное число неграждан для каждого этноса в 1993 году, ибо в данные Регистра жителей не включены «круглопечатники» (см.табл.12).

Впрочем, и более достоверные данные Регистра жителей 2000 года (см. табл.1) показывают, что если в 2000 году неграждане доминировали в 4 крупнейших этнических группах национальных меньшинств из 5, то к 2007 году таких групп осталось только две – украинцы и белорусы.

Изменение численности неграждан в крупных городах показано выше в табл.5. Соответствующий пересчет на относительные величины показан в табл.13.

Таблица 13.
Сокращение числа неграждан в крупнейших городах Латвии в период с 2000 по 2007 годы

Город	Сокращение числа неграждан за 7 лет	Год	Доля неграждан среди нелатышей	
			Только неграждане	Вместе с иностранцами
Лиепая	1,31	2000	68,2	73,2
		2007	55,2	62,9
Рига	1,25	2000	57,1	61,4
		2007	47,4	52,8
Вентспилс	1,36	2000	65,6	70,8
		2007	51,1	59,4
Даугавпилс	1,27	2000	34,6	36,9
		2007	29,1	32,5
Юрмала	1,25	2000	56,5	60,5
		2007	45,8	51,7
Елгава	1,30	2000	54,9	57,9
		2007	45,2	49,3
Латвия в целом	1,26	2000	50,4	53,7
		2007	41,8	46,2

4.1.2. Как уже упоминалось в п.3.2.1, численность неграждан до введения процедуры натурализации сократилось на 154 тысячи человек (разница между данными Регистра жителей 1993 и 1996 гг.), что составляет 82% от общего сокращения населения (разница между количеством населения страны в 1991 и 1996 году) вследствие эмиграции и превышения смертности над рождаемостью. Это сокращение составило около 30% от общего сокращения численности неграждан вплоть до 2007 года.

По разнице данных Регистра 1996 и 2007 года сокращение составляет 329 тысяч человек. Суммируя данные Управления натурализации (на 31 августа 2007 года) обнаруживаем, что это учреждение увеличило число граждан Латвии на 141 тысячу человек (126 288 – натурализовались вместе с детьми, 6867 детям присвоено гражданство отдельно от родителей, 7852 человека стали гражданами в порядке регистрации). По данным того же Управления в Латвии на 01.04.2007 постоянно проживали 41 тысяча иностранцев и лиц без подданства, подавляющее большинство которых – те же бывшие неграждане.

Таким образом, еще 147 тысяч человек выбыли по причинам, не связанным с изменением их правового статуса. Что составляет 45% от общего сокращения числа неграждан.

Заметим, что население страны за этот период сократилось на 220 тысяч человек, т.е. сокращение неграждан, не связанное с изменением их статуса, дало

67% от общего сокращения населения страны, хотя средняя доля неграждан в населении за период с 1996 по 2007 год составляла лишь 23% населения.

По результатам грубой интерполяции данных статистических ежегодников, русскоговорящая община Латвии за последние 10 лет потеряла около 210 тысяч человек (148 тысяч умерли и 62 тысячи эмигрировали). Частично эта убыль восполнена иммиграцией и рождаемостью.

Иммиграция неграждан принципиально невозможна в силу их статуса. Возможно лишь небольшое увеличение их числа за счет лиц без подданства, доказавших, что они изначально могли претендовать на более высокий статус негражданина (см., например, п.3.3.2.1.). Количество родившихся с 1997 по 2007 детей, оставшихся в статусе негражданина, – примерно 10 тысяч. Таким образом, общие потери неграждан за счет смертности и эмиграции – 157 (147+10) тысяч, или 75% из тех 210 тысяч, которые потеряла нелатышская община в целом. Хотя неграждане за весь период в среднем составляли лишь около половины нелатышей.

Если всю эмиграцию нелатышей списать за счет неграждан, то остается 95 (157-62) тысяч умерших, или 45% от всех умерших нелатышей. Это примерно соответствует доле неграждан среди русскоговорящей общины.

4.2. Натурализация

4.2.1. Как было отмечено в п.4.1.2., процесс натурализации обеспечил за последние 10-12 лет сокращение лишь 126 из 329 тысяч, или 38% неграждан. Если учесть, что общее число неграждан сократилось с 1993 года на 484 тысячи человек, то КПД этого полезного процесса еще ниже – 26%.

Динамика натурализации приведена на рис. 9.

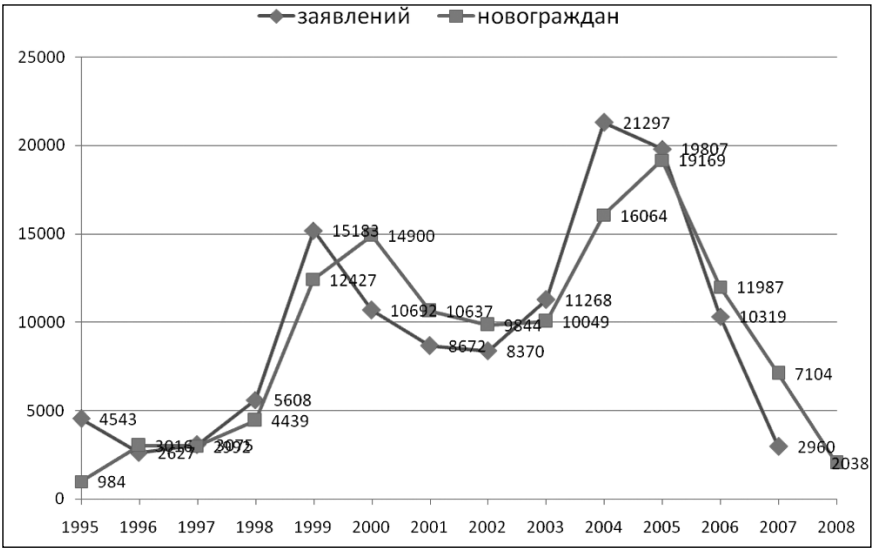

Рис.9. Темпы натурализации

Количество заявлений, которое будет подано в 2007 году, получено путем экстраполяции реальных данных за 8 месяцев. Данные по числу новограждан 2008 года вычислены, исходя из этого предполагаемого числа заявлений, с учетом характерного для 2006 года коэффициента отсева претендентов.

Пики подачи заявлений на год отстают от пиков приема в гражданство, что связано с примерно годичным сроком рассмотрения заявлений, включая проверки на соответствие биографии натурализуемого требованиям закона и сдачу экзаменов.

Пик 1999 года связан с отменой «окон» натурализации, резко расширившей круг претендентов (см. п. 3.4.1.).

Пик 2004-2005 гг. не связан с какими-либо заметными изменениями в законодательстве. Наиболее популярное его объяснение в СМИ – это массовое желание неграждан эмигрировать в Европу в связи с вступлением Латвии в ЕС. А последующий резкий спад обусловлен тем, что член ЛКПЧ, евродепутат Татьяна Жданок сумела добиться безвизового режима в рамках ЕС и для неграждан.

Нам неизвестны специальные опросы общественного мнения, могущие подтвердить или опровергнуть этот вывод. По крайней мере, последняя его часть вызывает сомнение, ибо безвизовый режим для неграждан был введен лишь в январе 2007 года, а спад числа заявлений вдвое последовал еще в 2006 году. Разумеется, обещания добиться безвизового режима были даны раньше, но кто же у нас верит обещаниям, не подкрепленным массированной рекламной кампанией.

Можно, к примеру, объяснить лавинообразный рост числа заявлений в 2004-2005 гг. и небывалым оживлением русскоговорящей общины в связи с борьбой со «школьной реформой», а резкий спад – с осознанием того, как трудно добиться от этого государства хотя бы минимального учета мнения представителей национальных меньшинств.

Мне очень трудно судить о мотивации на натурализацию по собственному достаточно уникальному опыту. Решение о желательной натурализации членов ЛКПЧ было принято на общем собрании по подведению итогов нашей успешной борьбы за отмену окон натурализации. Заявление на натурализацию я подал 15 февраля 1999 года, заехав в Управление с пикета против лишения Татьяны Жданок мандата депутата Рижской думы. Клятву на верность Латвии я выговаривал очень быстро, боясь опоздать на пикет у Сейма против закона о государственном языке (9 декабря 1999 года). Список Кабинета министров, где среди 292 других счастливчиков упоминаемся и мы с младшей дочерью, датирован 16 февраля 2000 года. Первой отметкой в моем новом синем паспорте от 19 мая была не заграничная виза, а штамп участия в сборе подписей против приватизации «Латвэнерго» (июнь 2000 года).

Мотивация на натурализацию четко прослеживается только в гендерной статистике Управления. Соотношение претенденток и претендентов на звание негражданина долгие годы составляло около двух, достигая 2,5 в пользу прекрасных дам в 2002 и даже 2,7 в 2000 году. И лишь когда вопрос о переходе на профессиональную армию был решен, этот коэффициент стал резко приближаться к единице – 1,8 в 2004, 1,3 в 2005 и 1,1 в 2006 году.

Следует также помнить, что в начале 90-х, когда нас регистрировали в Регистре жителей, каждый будущий негражданин должен был ответить на вопрос анкеты, хочет ли он стать гражданином Латвии. 78,4% родившихся в Латвии и 90,6% въехавших в Латвию неграждан решительно ответили на этот вопрос – «да».

4.2.2. Попробуем ответить на вопрос: какие факторы препятствуют процессу натурализации?

4.2.2.1. Быть может, велика взимаемая пошлина?

Постепенное уменьшение размера пошлины и расширение круга льготников описаны выше в п.3.4.7. Доля натурализуемых, уплачивающих полный размер пошлины, колеблется от 45% (в 2002 году) до 75% (в 2000 году). Доля лиц, полностью освобожденных от пошлины, составила в 2006 году лишь 0,6%, а в 1997году – целых 18%. Никакого заметного влияния на темпы натурализации (см. рис.8) эти изменения не оказывают.

4.2.2.2. Может быть, необходим индивидуальный подход к соискателям различных национальностей?

Данные о национальном составе претендентов в сравнении с долей соответствующей национальности в составе неграждан приведены в табл.14.

Таблица 14.
Данные о национальном составе претендентов на гражданство ЛР

этнос	1993/1996*1		2000		2007	
	прож.	натур.	прож.	натур.	прож.	натур.
Русские	64,24	49,68	66,84	71,33	66,1	65,50
Белорусы	12,06	8,03	12,6	9,61	13,33	10,40
Украинцы	8,62	4,30	9,3	9,01	9,46	11,63
Литовцы*2	3,81	25,77	2,9	2,11	2,78	3,92
Поляки	3,53	8,30	3,42	3,55	3,4	3,88
Латыши	3,2	0,65	0,8	0,01	0,47	0,00

****1) данные о национальном составе неграждан даны на 1993, а претендентов – на 1996 год;***
****2) доля претендентов показана вместе с эстонцами, которых в общем составе неграждан сравнительно мало.***

Непропорционально большая доля литовцев и поляков среди претендентов в 1996 году объясняется наличием групп, имевших право подавать заявления вне очереди, и «окон» для основной массы претендентов (см. п. 3.4.1.).

В принципе, доля претендентов данной национальности почти пропорциональна доле национальности в составе неграждан. Возможно, необходимы специальные мероприятия для вовлечения в процесс натурализации белорусов.

4.2.2.3. Гораздо более существенна, на наш взгляд, очевидная связь между долей лиц, не могущих сдать экзамен с первого раза, и образовательным уровнем претендентов (рис. 10).

Рис.10. Образовательный уровень претендентов на гражданство ЛР и результаты экзаменов

Зеркальная корреляционная зависимость между двумя факторами очевидна. Возможно также, что высокий образовательный потенциал претендентов уже физически исчерпан. Не следует забывать, что доля лиц с высшим образованием среди всего населения (данные переписи 2000 года) составляет лишь 13,9%, т.е. ожидается увеличение доли лиц, не могущих сдать экзамены.

Рост доли лиц, не могущих сдать экзамены, в последние три года уверенно сопровождается спадом подачи заявлений (см. также рис.8).

Очевидная зависимость доли лиц, не могущих сдать экзамены, от образовательного уровня претендентов подтверждается и анализом сравнительной сложности экзаменов по языку на соискание гражданина различных стран Европы. К сожалению, могу лишь сослаться на устный отчет Управления на очередном заседании парламентской комиссии по контролю за соблюдением закона о гражданстве в последний год полномочий VIII Сейма. Речь шла о 6 категориях сложности экзамена по общеевропейской классификации и о том, что во всех странах, за исключением

Латвии и Эстонии, уровень проверки не выше второй категории, а в двух упомянутых – на уровне третьей.

Директор Управления в ответе на запрос фракции ЗаПЧЕЛ в Сейме от 28.02.2007 года так освещает эту проблему:

В 2006 году была начата и сейчас ведется серьезная работа по подготовке к аудиту, который проведет Европейская ассоциация языкового тестирования (ALTE). В ближайшее время Управление натурализации должно отправить аудитору ALTE пакет нормативных актов, регулирующих проверки, а также Информационное сообщение. После прохождения аудита Управление натурализации подаст в Комитет по управлению Министерства юстиции справку об информационном сообщении для Кабинета министров об оценке механизма контроля проверок и о соответствии процедур натурализационных проверок требованиям ALTE. Мы считаем, что только после аудита ALTE и подготовки вышеупомянутого документа было бы целесообразно начать анализ процедуры, содержания и правовых актов, относящихся к проверкам при получении гражданства, а также действия по их оптимизации.

Очевидны и противоречия между требованиями закона к проверке по латышскому языку (см. пп.3.4.5.) – владение на бытовом уровне – и Правилами Кабинета министров (см.п. 3.4.7.), устанавливающими, что проверка знаний по Конституции и истории Латвии происходит на латышском языке. В этом плане интересна дискуссия (октябрь 2007) в парламенте Эстонии о том, что подобные проверки можно было бы проводить и на родном языке претендента.

4.2.2.4. Чрезвычайно интересным является и сопоставление распределения претендентов по возрасту с таковым среди всех неграждан (табл. 15, см. также табл.11).

Таблица 15
Темпы натурализации основных возрастных групп неграждан

возр. группы	1		2				3	4	5	6
	неграждане		натурализуемые							
	1993	2007	1996	2000	2007	средн.	отн	натур	жив	лет
15-17	3,66	2,09	6,47	11,09	12,81	8,76	4,20	10502	7896	9,0
18-30	16,09	13,09	17,17	28,50	38,56	31,51	2,41	37777	49534	15,7
31-40	20,00	11,97	12,68	23,43	16,02	19,89	1,66	23848	45292	22,8
41-50	17,74	19,15	14,81	22,77	14,65	20,61	1,08	24707	72475	35,2
51-60	17,70	21,18	18,84	10,84	12,43	12,43	0,59	14900	80134	64,5
>60	24,80	32,52	30,03	3,37	5,53	6,80	0,21	8153	123069	181,1

В таблице показаны:
1) доля неграждан соответствующих возрастных групп в 1993 и 2007 гг.;
2) доля претендентов в тех же группах в 1996, 2000, 2007 гг. и в среднем за весь процесс натурализации;
3) отношение доли претендентов соответствующей возрастной группы за весь процесс натурализации к доле этой группы среди неграждан в 2007 году;
4) общее количество претендентов в данной группе за весь процесс натурализации;

5) общее количество неграждан в данной возрастной группе в 2007 году;
6) число лет, необходимых для натурализации данной возрастной группы (с учетом того, что процесс натурализации проходит 12 лет)

Распределение претендентов по возрасту в 1996 году нетипично в связи со специфичностью контингента лиц, имевших тогда право на натурализацию (см. п.3.4.1.).

В целом же очевидно, что процесс натурализации абсолютно неэффективен для лиц старших возрастов, ныне и составляющих большинство неграждан.

4.2.2.5. Вывод из всего изложенного в п.4.2.2. очевиден – процедуру натурализации необходимо радикально упрощать, в особенности для лиц старше 50 лет. Этот вывод совпадает и с рекомендациями международных экспертов (см. прил. 5).

К сожалению, Сейм и правительство в последнее время ведут себя прямо противоположным образом (см. пп. 3.4.7 и 3.4.8)

4.3. Дети неграждан

4.3.1. Дети неграждан могут получить гражданство Латвии тремя способами (см. также п.3.4.):
1) натурализоваться вместе с родителями в возрасте до 15 лет;
2) быть зарегистрированными по заявлению обоих родителей в возрасте до 15 лет (в случае рождения на территории Латвии, см. также п. 3.4.3.);
3) достигнув возраста 15 лет, самостоятельно пройти натурализацию на общих основаниях.

Возраста 15 лет в 2007 году достигли уроженцы 1992 года, т.е. в основном те дети неграждан, которые родились на территории уже независимой Латвии.

Единственной льготой, которой пользуются молодые люди, окончившие в Латвии школу, является освобождение от натурализационной проверки по латышскому языку при условии, что они сдали централизованный выпускной экзамен на одну из трех высших категорий из шести (см. п. 3.4.7.).

4.3.2. Вместе с родителями на 31 августа 2007 года натурализовались 13493 ребенка.

Еще 6867 детей были зарегистрированы в качестве граждан Латвии по заявлению родителей.

10502 молодых человека в возрасте от 15 до 17 лет натурализовались самостоятельно.

Кроме того, из тех 7852 человек, которые получили гражданство ЛР путем регистрации по другим статьям закона, часть также являлась несовершеннолетними детьми. Если использовать ту же пропорцию между

детьми и взрослыми, которая характерна для процесса натурализации, то это еще 839 человек.

Таком образом, общее количество молодых людей в возрасте до 17 лет (на момент подачи заявления), получивших гражданство Латвии, составило 31 700 человек.

В 1993 году число неграждан в возрасте до 17 лет включительно составляло 148 тысяч, а в 2007 – уже только 22 тысячи человек. Конечно, семикратное уменьшение числа молодых людей среди неграждан связано не столько с усилиями Управления натурализации, сколько с тем, что эти люди за истекшие с 1993 года 14 лет переместились в другую возрастную категорию.

Неграждане, подпадающие под описанные в настоящем пункте категории (полностью или в течение какой-то части своей жизни), должны быть не старше 1979 года рождения. По данным Регистра 1993 года, таковых среди неграждан было 92 тысячи (с увеличением на 20% в связи с искажением данных Регистра - 110), по данным 2007 года – 72 тысячи. Как бы то ни было, всеми описанными выше возможностями приобретения гражданства воспользовались не более 1/3 молодых людей. Хотя подавляющее большинство из них были (по очевидным соображениям) уроженцами Латвии, встретившими провозглашение независимости в возрасте 11 лет и младше.

4.3.3. Рассмотрим отдельно эффективность предоставления гражданства путем регистрации детям неграждан, родившимся после 21 августа 1991 года (статья 3^1 закона о гражданстве, см. также п. 3.4.3).

Детей, родившихся после упомянутой даты и по-прежнему остающихся негражданами, по данным Регистра на 1 января 2007 года (с соответствующей интерполяцией) на сегодня в Латвии насчитывается около 17 тысяч. По заявлению родителей по процедуре, доступной с 1999 года, были зарегистрированы в качестве граждан почти 7 тысяч детей. Еще порядка 9 тысяч детей (расчет с применением интерполяции) натурализовались вместе с родителями.

Таким образом, общий КПД процесса натурализации в отношении детей неграждан: (9+7)/ (17+9+7)×100= 48%, а относительно регистрации детей: 7/33×100= 21%.

Международные рекомендации относительно рождающихся в Латвии детей неграждан – признание их гражданами Латвии по факту рождения, если родители не подадут заявление о регистрации ребенка в качестве негражданина, позволяет решить «негражданский вопрос» в рамках жизни одного поколения.

4.4. Прогноз темпов сокращения безгражданства

Убывание численности «популяции» описывается затухающей экспонентой, а период сокращения численности вдвое вычисляется по формуле: $t=\ln(2)/v$, где v – ежегодная относительная скорость убывания популяции.

Примем, что численность популяции неграждан в 2007 году составляет 400 тысяч человек. Прирост числа неграждан за счет рождаемости, с учетом данных п.4.3.3., составляет около тысячи человек в год. Убыль их за счет натурализации (см. рис.9) примем в количестве 2 тысяч чел/год. Еще 3 тысячи чел/год убывают за счет эмиграции (данные 2002 года). При среднем возрасте неграждан в 50 лет коэффициент смертности составляет 10,8 на тысячу человек (статистические данные 2003 года).

Таким образом, скорость убывания популяции:
V = (10,8×0,4+3+2-1)/400 = 0,0208.

Период полураспада популяции, т.е. сокращения количества неграждан до 200 тысяч человек, составит:
0,693/0,0208 = 33 года.

То есть неутомимые европейские эксперты будут раздражать непоколебимую латвийскую правящую элиту рекомендациями о сокращении массового безгражданства еще и в 2040 году.

4.5. Нулевой вариант

Вариант провозглашения всех латвийских неграждан гражданами Латвии единовременным актом абсолютно симметричен Постановлению Верховного совета ЛР от 15 октября 1991 года. Как уже упоминалось в п.2.2.4., правящая элита примерно на 1/3 уже реализовала этот вариант, отказавшись от «афинского» критерия признания гражданином ребенка лишь от того брака, в котором гражданами являются оба родителя.

В случае принятия нулевого варианта число избирателей-нелатышей возрастет с нынешних 27,3% (см. табл.2) до 40%, что составит некоторые дополнительные трудности для оставления в глухой оппозиции избранных ими депутатов. Хотя, как показывает опыт соседней Эстонии, существуют и иные средства нейтрализации результата чисто этнического варианта голосования.

Реализация разновидности нулевого варианта, рекомендуемого Европой, – признание гражданами детей неграждан, родившихся в независимой Латвии, - уменьшит численность неграждан всего лишь на 17/393×100 = 4,3%. Зато гарантия того, что вопрос с массовым безгражданством будет решен в период жизни одного поколения, – стопроцентная. Заметим, что такой вариант дважды предлагался фракцией ЗаПЧЕЛ в VIII Сейме (см. п.3.4.8.).

Последствия реализации еще двух предложений фракции ЗаПЧЕЛ о признании гражданами ЛР всех выпускников латвийских школ (см. п.3.4.2.) с учетом того, что среднее образование в 2008 году получают дети, родившиеся в 1989 году, привела бы к постепенному (по мере окончания школы) признанию гражданами Латвии лишь 26/393×100 = 6,7% неграждан.

Даже кроткая фракция ПНС выдвинула свою разновидность ограниченного нулевого варианта (см. п.3.4.8.), за три недели до выборов предложив признать гражданами Латвии всех неграждан, политически репрессированных

нацистским и коммунистическим режимами. Если к ним добавить и тех, кого репрессировали нынешние духовные наследники обоих тоталитарных режимов, старающиеся казаться демократами, то нулевой вариант был бы реализован в полной мере.

Фракция ЗаПЧЕЛ уже в IX Сейме (22.02.2007) предлагала признать гражданами ЛР тех неграждан, которые служили в латвийской армии и внутренних войсках в «смутное время», описанное в п.3.2.

Единственный законопроект, близкий по сути к нулевому варианту, за всю историю латвийского Сейма был подан 29.09.2005 года фракцией ЗаПЧЕЛ – о признании неграждан гражданами Латвии. Предлагалось признать гражданами Латвии неграждан:
- родившихся в Латвии (примерно 130 тысяч человек);
- достигших возраста 60 лет (примерно 123 тысячи человек);
- неграждан-инвалидов.

Принятие такого законопроекта привело бы к сокращению числа неграждан почти втрое.

Депутаты фракции организовали шествие в поддержку законопроекта. Шествие было запрещено Рижской думой. Запрет был оспорен в суде за два дня до планируемого начала мероприятия, и вместе с депутатами от Ратушной площади до памятника Барклаю-де-Толли прошли около тысячи человек. За последние два года это была самая массовая акция за ликвидацию безгражданства.

4.6. Некоторые акции ЛКПЧ против массового безгражданства

15.10.2007. Пикет у представительства ЕС в Риге с требованием ликвидировать массовое безгражданство и его последствия. До 300 участников.

май 2007. Сбор и передача 16 000 подписей в Комитет по петициям Европарламента с требованием признать наличие дефицита демократии в Латвии и призвать Латвию допустить неграждан к участию в местных выборах.

21.10.2005. Пикет у Кабинета министров ЛР с требованием вернуть негражданам незаконно отнятые политические права. До 50 участников.

30.09.2005. Акция с целью привлечь внимание к массовому безгражданству и отсутствию у русского языка официального статуса. Подача законопроекта о нулевом варианте гражданства (отклонен Сеймом 29.09). Марш от Ратушной площади до памятника Барклаю де Толли и митинг при свете факелов - до 1000 участников. Акция санкционирована после выигрыша депутатами Я.Плинером и В.Бузаевым судебного процесса против Рижской думы. Выигран и процесс в отказе согласования аналогичной акции движения «Родина», намеченной на 26.09.

01-02.09.2005. Двухдневная молодежная экскурсия «Русская Рига», посвященная годовщине введения «школьной реформы» и массовому безгражданству. Несколько десятков участников в майках Штаба защиты русских

школ, с фиолетовыми шарами и знаменами (под цвет паспорта негражданина), обошли Старый город и ряд правительственных учреждений. К зданию Министерства образования и науки был возложен траурный венок. В представительство Еврокомиссии были переданы 132 подписи протеста.

13-14.08.2005. Автопробег Рига–Резекне (15 машин) с атрибутикой, напоминающей о фиолетовом цвете паспортов неграждан.

04.05.2005. Участие в официальной церемонии возложения цветов к памятнику Свободы в день 15-летия принятия Декларации о независимости Латвии (от 200 до 500 участников). Призыву участвовать в официальной церемонии предшествовали месячные попытки (включая три судебных разбирательства) согласовать с Рижской думой самостоятельное мероприятие. В качестве альтернативной символики использовались: «штабные» майки; одежда узников концлагерей; два вида надувных шариков с надписью «alien»; букеты фиолетовых тюльпанов (под цвет паспорта негражданина), перевязанные траурными лентами. Задержаны с применением силы Александр Гамалеев и Эдуард Гончаров. Получили легкие телесные повреждения от работников полиции Алина (17 лет) и Диана (16 лет).

12.03.2005. Пикет у избирательного участка номер 3 (1 Рижская гимназия) с требованием допустить неграждан к выборам самоуправлений – до 100 человек. Одновременно десяток человек пикетировали еще один избирательный участок в Задвинье.

18.11.2004. Около сотни человек в майках с надписью «Руки прочь от русских школ!» и наголовными повязками «Aliens» вышли к памятнику Свободы во время возложения цветов президентом, премьером и группой депутатов Сейма. Мелодия военного духового оркестра была заглушена скандированием лозунга «Русской школе быть!».

12.06.2004. Пикет у избирательного участка номер 1 (возле собора Петра) против лишения неграждан избирательных прав. До 100 участников.

15.10.2003. Митинг у Сейма в связи с 12-летней годовщиной законодательного введения апартеида в Латвии. До 300 участников.

14.10.2001. Несанкционированная встреча с депутатами у памятника Райнису в связи с десятой годовщиной разделения населения Латвии на граждан и неграждан; конференция в дворце Конгрессов. Около 2000 участников.

30.03.2000. Пикет у Сейма за предоставление негражданам права участия в местных выборах.

3.10.1998. Пикет у избирательного участка № 1 в связи с недопущением неграждан к парламентским выборам (сопровождался неоднократным вмешательством полиции).

1.10.1998. Митинг за всеобщее избирательное право (не был разрешен и прошел в виде встречи с депутатами).

31.03.1998. Митинг в Верманском парке с требованием решения проблемы въезда-выезда и выдачи паспортов неграждан, собравший около 3 000 участников.

17.03.1998. Марш к зданию Кабинета министров с требованием решения проблемы въезда-выезда и выдачи паспортов неграждан, собравший около 10000 участников.

13.02.1998. Пикет у здания Кабинета министров с требованием решения проблемы въезда-выезда и выдачи паспортов неграждан, собравший около 1000 участников.

7.03.1997. Пикет у избирательного участка № 1 в связи с недопущением неграждан к муниципальным выборам (сопровождался неоднократным вмешательством полиции).

15.10.1996. Митинг в связи с 5 годовщиной принятия Верховным Советом ЛР постановления "О восстановлении прав граждан и основных условиях натурализации", положившего начало апартеиду в Латвии.

12.07.1996. Пикет у здания ДГИ ЛР в связи с годовщиной со дня гибели жителя Даугавпилса и гражданина РФ Равиля Ягудина, совершившего самосожжение после отказа ДГИ в выдаче ему вида на жительство к семье.

01.05.1996. Митинг в связи с нарушением ряда политических, культурных и экономических прав жителей Латвии, сопровождавшийся нападением муниципальной полиции на участников акции.

30.10.1995. Пикетирование избирательного участка №1 в день выборов в Сейм в связи с недопущением к участию в выборах 1/3 взрослого населения Латвии.

30.06.1995. Пикет у здания МИД ЛР (около 1000 участников) в связи с заключением договора между Латвией, Литвой и Эстонией, лишающего неграждан гарантированной законом свободы въезда и выезда.

8.02.1995. Пикет (митинг не был разрешен) в связи с затягиванием Сеймом принятия Закона ЛР "О статусе граждан бывшего СССР...".

31.08.1994. Пикетирование здания Верховного суда в связи с противоречащим действующему законодательству решением этого органа не удовлетворять жалобы жителей КЭЧевских домов на отказ регистрировать их в Регистре жителей.

22.07.1994. Пикетирование Сейма ЛР в связи с повторным рассмотрением в Сейме возвращенного президентом Закона о гражданстве ЛР.

5.07.1994. Массовое пикетирование посольства США в Латвии с целью привлечь внимание президента США (накануне его визита в Латвию) к положению непризнанных граждан Латвии, сопровождавшееся блокированием движения транспорта вследствие большого числа (около 5000) участников пикета.

22.06.1994. Пикетирование Сейма ЛР и Миссии СБСЕ в Латвии в связи с принятием Закона о гражданстве, исключающего возможность натурализации по крайней мере половины неграждан - постоянных жителей Латвии.

19-29.05.1994. Серия уличных акций по выборам представительного органа неграждан. В голосовании участвовали 40 тысяч человек. Серия заверши-

лась в день выборов в местные самоуправления (29 мая) пикетированием памятника Свободы, сопровождающимся нападением на пикетчиков со стороны национал-радикалов.

26.05.1994. Митинг протеста в связи с недопущением к выборам в местные самоуправления 1/3 населения.

01.05.1994. Митинг протеста в связи с нарушением основных экономических, социальных и гражданских прав жителей Латвии. Собрано 1200 жалоб на нарушение Закона "О Регистре жителей", поступивших из 17 регионов Латвии. Результаты обработки жалоб были опубликованы, и также вместе с поименным списком лиц, чьи права оказались нарушенными, переданы в Сейм, Кабинет министров, Миссию СБСЕ в Латвии, посольство РФ в Латвии, премьер-министру РФ, международным правозащитным организациям.

04-05.1994. Пикетирование зданий Кабинета министров, Миссии СБСЕ в Латвии, посольства РФ в Латвии в связи с противозаконным отказом в регистрации 150 тысяч жителей Латвии.

3.03.1994. Митинг, посвященный 3 годовщине Вселатвийского опроса (референдума) о государственной независимости, - последнего мероприятия, когда будущие неграждане имели право голоса.

7.02.1994. Посещение Видземского районного отделения ДГИ (г. Рига) членами ЛКПЧ - депутатами Рижского горсовета (совместно с другими депутатами и представителями прессы). Акция проводилась в присутствии нескольких сот человек, месяцами стоявших в очереди на прием в ДГИ и сопровождалась насилием по отношению к депутатам со стороны земессаргов. По результатам акции было принято письмо к президенту Латвии, председателю Кабинета министров и министру внутренних дел.

28.11.1993. Митинг, посвященный 20 годовщине принятия Международной конвенции ООН "О пресечении преступления апартеида и наказании за него", а также в связи с проведением политики апартеида властями ЛР

11.1993. Пикетирование здания суда Видземского предместья г.Риги с требованием возбудить уголовное дело в отношении начальника районного отделения ДГИ за саботаж выполнения решений судов.

4-6.06.1993. Пикетирование американского посольства и памятника Свободы в связи с недемократическим характером выборов в Сейм и нарушениями прав человека в отношении неграждан.

4.06.1993. Митинг под лозунгом "За нравственность и ответственность в политике" в связи с недопущением к выборам в Сейм около трети населения.

04.1993. Пикет у здания Верховного суда (совместно с жителями общежитий) по поводу отказа в регистрации жителей общежитий в Регистре жителей.

03-05.1993. Уличный сбор подписей под Обращением ЛКПЧ, сопровождающийся задержанием активистов ЛКПЧ полицией и земессаргами. Под Обращением в ООН, СБСЕ, Совет Европы, Европарламент, Северный Совет, к руководству Беларуси, Литвы, России, Украины, к международным право-

защитным организациям в связи с недопущением к выборам в Сейм до 40% взрослого населения и ограничением ряда их естественных прав, было собрано 102 тысячи подписей (текст Обращения дан в приложении 6).

На Обращение официально отозвался президент России, и начался пересмотр “козыревской“ политики в отношении соотечественников. Ситуация в Латвии попала под международный контроль, и в стране была размещена постоянная миссия ОБСЕ.

30.01.1993. Митинг в связи с массовыми нарушениями Закона "О Регистре жителей" работниками ДГИ и невыполнением соответствующих рекомендаций посетившей перед этим Латвию специальной Миссии ООН.

8.01.1993. Встреча в здании Рижской думы с депутатами Рижского горсовета и ВС ЛР, членами ЛКПЧ в связи с массовыми беззакониями в ходе осуществления Регистра жителей (около 2000 участников, полностью заполнивших здание).

5. Различия в правах граждан и неграждан Латвии

5.1. О списке различий

5.1.1. Прошло лишь полтора года с мартовских (1990) выборов Верховного Совета ЛР и полгода с мартовского – же (1991) референдума о независимости, как Верховный Совет своим Постановлением от 15 октября 1991 года «О восстановлении прав граждан Латвийской Республики и основных условиях натурализации» лишил всех политических прав около 1/3 своих избирателей.

На определение правового статуса «лишенцев», зафиксированного в законе "О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства" от 12 апреля 1995 года, потребовалось почти четыре года. Образовавшийся правовой вакуум заполнялся самыми разнообразными законами, подзаконными актами Кабинета министров, отдельных министерств и ведомств, решениями самоуправлений и международными договорами, устанавливающими различия в правах граждан Латвии и будущих неграждан в любых мыслимых сферах общественной жизни. За этот период были введены 83 (или 63%) от тех 131 различий, которые зафиксированы в настоящем исследовании. Четыре из этих различий к моменту принятия закона успели утратить свою силу.

Часть 3. ст. 2 закона «О статусе…» 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 самоуправлений». К сожалению, 30 марта 2000 года эта статья из закона была исключена, причем явно преждевременно. Уже после принятия закона появились 48 новых различий в правах. За этот же период 47 различий были отменены или утратили силу.

5.1.2. Латвийский комитет по правам человека, начиная с осени 1991 года, ведет исследование различий в правах граждан и неграждан. С сентября 1999 года мы придали исследованию мониторинговый характер, фиксируя как действующие, так и утратившие силу различия с датой их введения и отмены.

Благодаря этому удается проследить динамику процесса (рис.11)

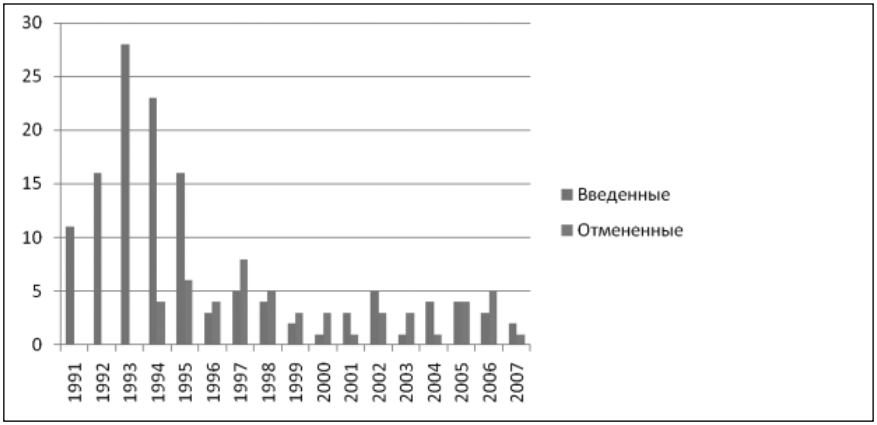

Рис.11. Введение и отмена различий по годам

Таким образом, известно и число действующих различий в любой период времени (рис. 12)

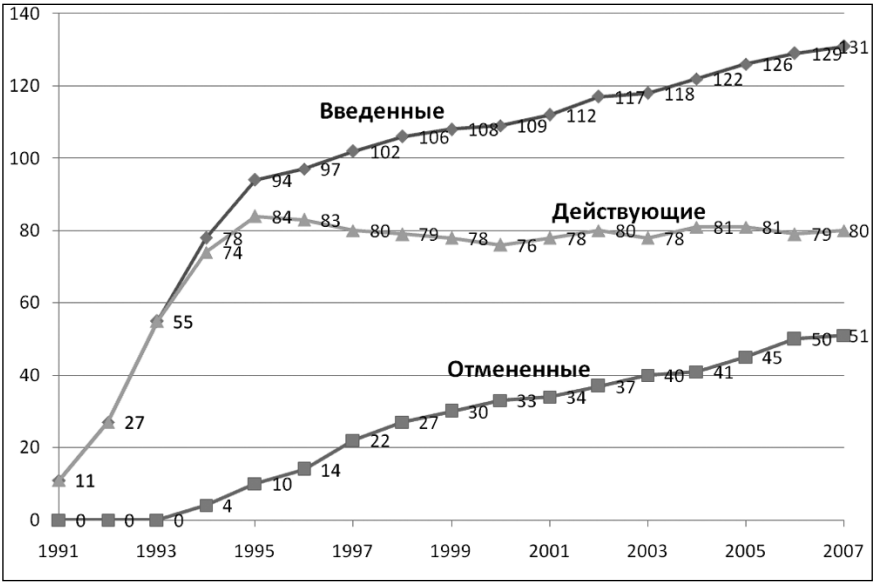

Рис.12. Динамика действующих различий в правах граждан и неграждан Латвии

Очевидно, что историю введения различий в правах граждан и неграждан можно разделить на три периода:
- лавинообразное нарастание (1991-1995);
- половинчатые попытки сокращения различий (1996 -2000);
- динамическое равновесие (2001-2007).

5.1.3. На август 2007 года мы насчитывали 80 действующих различий в правах граждан и неграждан Латвии (список – в приложении 1). В списке кратко характеризуется суть различия, указаны название и дата принятия соответствующего нормативного акта, а также номера статей (пунктов), непосредственно дискриминирующих неграждан. В случае необходимости указаны название и дата принятия того нормативного акта, которым впервые введено дискриминирующее положение.

Специально отмечены различия, носящие для неграждан заведомо оскорбительный характер (25 из 80), когда конкретного права вместе с негражданами лишены алкоголики, наркоманы, душевнобольные, террористы и члены враждебных (по мнению законодателей) организаций из числа граждан Латвии.

Кроме того, отмечены те различия, когда конкретным преимуществом перед негражданами обладают не только граждане Латвии, но и иностранцы - граждане Европейского союза (17 из 80).

В списке указано и количество попыток отменить то или иное различие путем внесения соответствующих поправок в законы в период полномочий трех последних созывов Сейма.

5.1.4. Как правило, одному различию соответствует один нормативный акт. Но бывают и исключения, когда одним нормативным актом (например - закон «Об обороте оружия») вводятся сразу несколько различий: право на торговлю (различие под номером 59), ношение и коллекционирование оружия (78,79). Другим примером являются запреты для неграждан на работу полицейскими, охранниками в тюрьмах, пожарными и пограничниками (различия под номерами с 13 по 16), устанавливаемые в настоящее время одним законом. Вводились эти запреты, тем не менее, в разное время и различными законодательными актами.

Противоположным примером, когда одно и то же различие введено в разных регионах множеством независимо принятых нормативных актов, является запрет негражданам работать в комиссиях и рабочих группах самоуправлений (различие номер 33). Перечень соответствующих самоуправлений пришлось поместить в отдельное приложение 2.

Та же проблема встала перед автором и при обобщении информации о 162 двухсторонних и многосторонних соглашениях со 161 страной, дискриминирующих неграждан Латвии по сравнению с гражданами ЛР на территории этих стран (приложение 3). Соответствующие договоры объединены в 8 больших групп, каждой из которых отвечает одно различие (под номерами 47, 56, 57, 61-63, 67, 74). В то же время договоры с Ватиканом (46) и Финляндией (66) оказались в части дискриминации неграждан настолько уникальными, что их пришлось рассматривать как отдельные различия.

Информация об отмененных или утративших силу различиях (с указанием даты введения и отмены) приведена в приложении 4.

5.1.5. За истекшие 15 лет ЛКПЧ подготовил десять вариантов списка различий: март 1992 (под ред. А.Дреминой и Т.Жданок), октябрь 1994 (под ред. Б.Цилевича с участием членов ЛКПЧ), сентябрь 1997, апрель 1998, февраль 1999, декабрь 1999, март 2001, декабрь 2003, март 2006 (опубликован в виде уже упомянутой в гл.1 брошюры "Список различий в правах граждан и неграждан Латвии") и август 2006 (опубликован на английском языке в книге «The Last Prisoners of the Cold War, The Stateless People of Latvia in their own Words»).

С момента публикаций 2006 года были отменены 5 различий и введены 4 новых. Кроме того, изменилось и законодательство, обусловливающее существование ряда сохранившихся различий (см., например, различия с номера 13 по 16). В настоящем издании более углубленно проанализированы различия, связанные с собственностью на землю, ограничениями доступа к государственной службе, и, в особенности, с ограничениями для неграждан, препятствующими их полноценному участию в общественной жизни. Соответственно, список учитываемых различий (как действующих, так и утративших силу), по сравнению с изданиями 2006 года, существенно пополнился. Произведены определенные изменения в классификации различий и в порядке представления их в списке.

В частности, выделен новый раздел, группирующий различия, ограничивающие для неграждан свободу въезда–выезда и воссоединения семей.

В списке используется следующая классификация различий в правах граждан и неграждан (рис.13): запреты занимать те или иные должности и выполнять определенные работы, соответственно в государственном (1), частном (2) и общественном (3) секторах, а также ограничения права на собственность (4), на занятие частным предпринимательством (5), в социальных правах (6), в свободе въезда–выезда и воссоединения семей (7) и в других правах, не укладывающихся в изложенную выше классификацию (8).

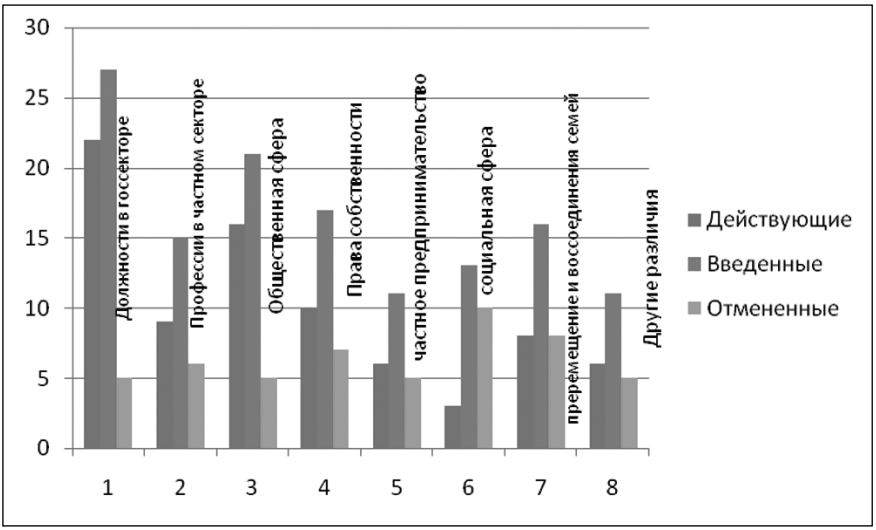

Рис. 13. Распределение различий по типам

5.1.6. Вопрос обоснованности тех или иных различий в правах граждан и неграждан Латвии носит субъективный характер.

Те, кто исходит из тезиса, что неграждане представляют собой нелегальных иммигрантов, въехавших в Латвию во время оккупации, и их потомков, лишь сожалеют о том, что 51 различие из 131 оказались отмененными или утратившими силу.

Если же исходить из Декларации «О восстановлении независимости Латвийской Республики», принятой Верховным Советом ЛР 4 мая 1990 года, то следует незамедлительно отменить все ограничения, упомянутые в списке. Ведь пункт 8 Декларации гласил: «Гарантировать гражданам Латвийской Республики и других государств, постоянно проживающим на территории Латвии, социальные, экономические и культурные права, а также политические свободы, отвечающие общепризнанным международным нормам в области прав человека. Это в полной мере относится к тем гражданам СССР, которые выразят желание проживать в Латвии, не принимая ее гражданства».

Возможна и индивидуальная оценка соразмерности того или иного ограничения. Здесь следует отметить 264 предложения (исходившие почти исключительно от депутатов Сейма из списков, поддержанных русскими избирателями) в период полномочий Сейма последних трех созывов относительно отмены 58 различий, в результате которых отменены 12 из них.

Единственное государственное учреждение, взявшееся за оценку списка различий в правах граждан и неграждан, Госбюро по правам человека, оценило соразмерность различий единственный раз – в декабре 1996 года. Из тех десяти различий, которые были признаны не отвечающими международным обязательствам Латвии, четыре (номера 7, 8, 27, 48 из прил.4) были отменены в 1997-98 гг., еще три (номера 9, 10, 14) – в период с 2000 по 2005 гг., а последние три (номера 23, 27, 28 из прил.1) – так и дожидаются своей очереди уже в течение 11 лет.

5.2. Запреты на доступ к профессиям в государственном секторе

5.2.1. В списке отмечены 27 ограничений (из них 5 – отменены или утратили силу) для неграждан на доступ к работам в государственном секторе (рис.14)

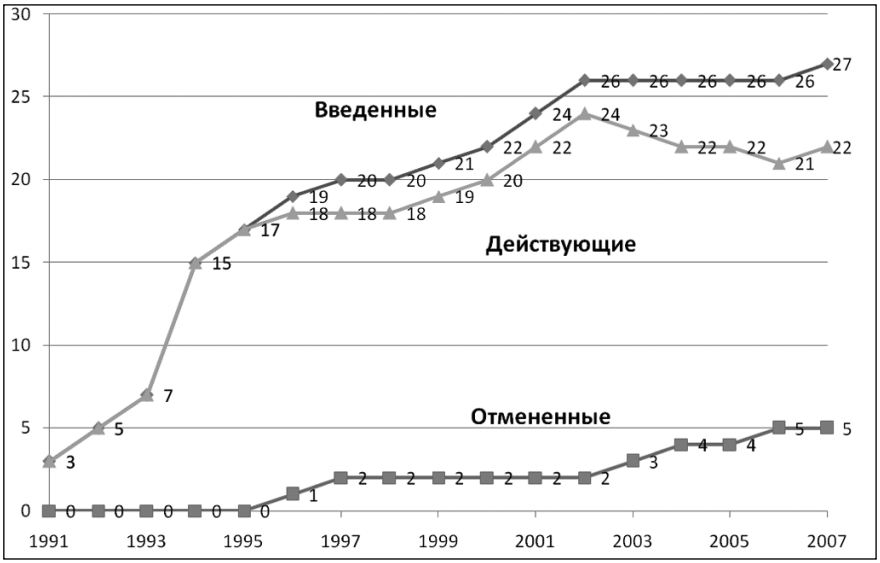

Рис.14. Различия в правах граждан и неграждан Латвии в доступе к профессиям в государственном секторе

Ограничения для неграждан на занятие государственных должностей выглядят оправданными, если относить их к настоящим иностранцам, а не к лицам, имевшим полное право занимать (и занимавшим) указанные должности до вступле-

ния в силу соответствующих законов. Эти ограничения не могут интерпретироваться и как восстановление исторической справедливости, ибо и в Латвийской ССР наиболее престижные должности занимались латышами (табл.16).

Таблица 16
Занятость нелатышей в Латвийской ССР в 1987 году
(газета "Единство" от 18.10.1989 года)

Среди всего населения	47%
ПРЕСТИЖНЫЕ ЗАНЯТИЯ:	
Среди секретарей ЦК КПЛ	20%
Среди министров и председателей госкомитетов	17%
Среди работников горкомов и райкомов КПЛ	34.8%
В аппарате Совета Министров	35%
Среди руководителей самоуправлений	23%
В культуре и искусстве	26.4%
В народном образовании	46.6%
НЕПРЕСТИЖНЫЕ ЗАНЯТИЯ:	
В промышленности и строительстве	61.9%
На транспорте	66.2%
В коммунальном хозяйстве и бытовом обслуживании	54.7%

5.2.2. Конкретизированное в законах конституционное ограничение под номером 1 можно трактовать следующим образом. Негражданам запрещено: формировать политику или стратегию развития отрасли, координировать работу отрасли, распределять или контролировать финансовые ресурсы, вырабатывать нормативные акты или контролировать их соблюдение, подготавливать или издавать административные акты, подготавливать или принимать другие решения, связанные с правами личности (различие 2), контролировать сбор (различие 4) и расходование (различие 6) взимаемых с неграждан налогов.

Различия 2-7, а также, в известной степени, различия 13-16 и 19, имеют общую историю, связанную с периодически меняющимися воззрениями на то, являются ли работники соответствующих учреждений государственными чиновниками.

5.2.3. Запрет для неграждан на работу в любых правоохранительных органах (различия 8-14) заставляет усомниться в способности этих органов действовать в интересах неграждан и может вызвать впечатление, что работа этих органов специально против неграждан и направлена. Тем более, что и о характере их деятельности негражданам знать запрещено (различие 18). В 6 случаях из 7 запреты на профессии сформулированы оскорбительным для неграждан образом (см. выше п.5.1.3).

Запреты на работу в массовых силовых структурах (различия 13-16) в настоящий момент регламентируются одним законом - о должностных лицах со специальными служебными степенями. Но вводились они в разное время и в различные законодательные акты.

В массовых не престижных и опасных профессиях полицейских, охранников тюрем и пожарных (различия 13-15) во времена Латвийской ССР вакансии были в значительной степени заполнены нелатышами. Поэтому в законе «О полиции» до конца 1997 года сохранялись переходные положения, позволявшие ранее работавшим в полиции негражданам продолжать службу. Аналогичное переходное положение для пожарных сохранилось до сих пор. Таким образом, дети пожарных–неграждан не могут унаследовать профессию родителей.

Ограничения для пожарных, признанные несоразмерными как латвийским Госбюро по правам человека, так и международными специалистами, были отменены (16.01.97), но после ослабления международного давления на Латвию восстановлены (24.10.02).

5.2.4. Служба в армии после перехода на профессиональный принцип комплектования вооруженных сил является уже одним из видов трудовой деятельности, запрещенных для неграждан (различие 17).

5.2.5. Минимальное число лиц, состоящих на государственной службе на должностях, недоступных негражданам (различия 2, 9, 10, 13-17), составляет 37 200 человек. Они содержатся за счет всех налогоплательщиков, включая и неграждан.

5.2.6. Запрет на допуск к государственной тайне (различие 18) является универсальным и заранее непредсказуемым запретом на ряд занятий в зависимости от того, что именно будет объявлено закрытой информацией. При вводе закона в действие была предусмотрена (до 1998 года) лишь защита для неграждан, работающих в полиции. Пункт 3 переходных положений Поправок к закону «О полиции» от 10.04.97. давал им год отсрочки для прохождения процедуры натурализации.

Следует отметить, что негражданам закрыт доступ не только к государственным секретам особой важности, но и просто к конфиденциальной информации (по советской терминологии – информации для служебного пользования).

5.2.7. Запреты негражданам заботиться об улучшении условий труда (различие 19) и вмешиваться в установление тарифов на общественные услуги (различие 20) не вытекают из конституционных ограничений, и автор не находит ни одного аргумента в их пользу. Это касается и запрета работать в ЗАГСах на любых должностях, включая уборщицу (различие 22). Из 21 рассмотренного различия это единственное, которое устанавливается для учреждений, находящихся в ведении самоуправлений. Негражданину не запрещено работать исполнительным директором или начальником департамента в Риге, возглавляя службы с годовым оборотом в десятки миллионов латов.

5.2.8. Запрет на выдвижение неграждан, не участвующих ни в референдумах, ни в выборах любого уровня, в Центральную избирательную комиссию (различие 21), напротив, выглядит вполне обоснованным.

5.2.9. Возможность сохранить занимаемую должность или получить доступ к государственной службе путем натурализации не является однозначной. И дело здесь вовсе не в требованиях знания государственного языка и элементов истории Латвии, которые предъявляются к госслужащим или прямо в законах (язык), или в повседневной деятельности на гораздо более высоком уровне, чем при натурализационных проверках.

Статья 11 закона «О гражданстве» содержит 8 запретов на натурализацию, 3 из которых имеют обратную силу и являются пожизненными (см. пункт 3.4). Для работников силовых структур существенным является запрет, связанный с выбором Латвии в качестве места жительства после демобилизации из вооруженных сил или внутренних войск СССР в случае, если лицо призывалось или поступило на военную службу, не будучи в тот момент постоянным жителем Латвии. Остальные два запрета носят характер люстрации – связи с КГБ или «работа против Латвии после 13 января 1991 года» в нескольких массовых организациях, запрещенных без суда Постановлением Верховного Совета, принятым через несколько месяцев после названного срока.

Люстрация предусмотрена и для граждан Латвии, желающих занять ряд должностей, упомянутых в списке (различия 2-12, 17-19). В случае государственных контролеров, судей, прокуроров, работников госбезопасности и БПБК и лиц, допущенных к государственной тайне (различия 6, 8-12, 18), люстрация столь же строга, как и ограничения для желающих натурализоваться неграждан. Для государственных чиновников, работников службы государственных доходов, дипломатов и военных (различия 2-5,7,17,19) запретом является только прошлое сотрудничество со спецслужбами. Политические ограничения, где они имеются, относятся только к членству в организациях, запрещенных законом или решением суда. Так что опасность от допуска неграждан в армию и чиновничий аппарат оценивается гораздо выше, чем возможное вредительство бывших активных коммунистов. Что касается полицейских, тюремных охранников, пожарных и пограничников (различия 13-16), то перед принятием закона о должностных лицах со специальными служебными степенями ограничений люстрации для охранников тюрем и пограничников не было. Для пожарных в самой жесткой форме действовали оба ограничения. Для полицейских запретной являлась только связь с КГБ, да и то с оговоркой, что в случае необходимости «с этими лицами можно заключать срочные договоры». Новым законом все ограничения люстрации были отменены, но ограничения для неграждан, в том числе пожизненно лишенных права на натурализацию, остались.

5.2.10. Из 5 относящихся к профессиям в государственном секторе различий, числящихся отмененными (см. приложение 4), одно было восстановлено (различие 2), а три (различия 1,3,4) утратили силу. Вызывает удовлетворение факт упразднения различий, вводящихся ведомственными приказами (различия 3,4), хотя нам так и не удалось точно идентифицировать отменяющие их нормативные акты.

Отмены ограничения для неграждан занимать рядовые должности в службе государственных доходов (различие 5) удалось добиться только с пятой попытки. Парадокс состоит в том, что в исходной редакции закона к этим должностям допускались не только граждане ЛР, но и иностранцы с постоянным видом на жительство. Про неграждан законодатели просто забыли. Автору, пытавшемуся разъяснить меняющим друг друга председателям ответственной комиссии суть проблемы, отвечали, что «такова, мол, политическая воля». Справедливость была восстановлена только в результате последовавшего по просьбе автора вмешательства Госбюро по правам человека.

5.3. Различия в доступе к профессиям в частном секторе

5.3.1. Из 15 введенных в период с 1992 по 2007 гг. запретов на профессии в частном секторе отменены лишь 6 (рис.15).

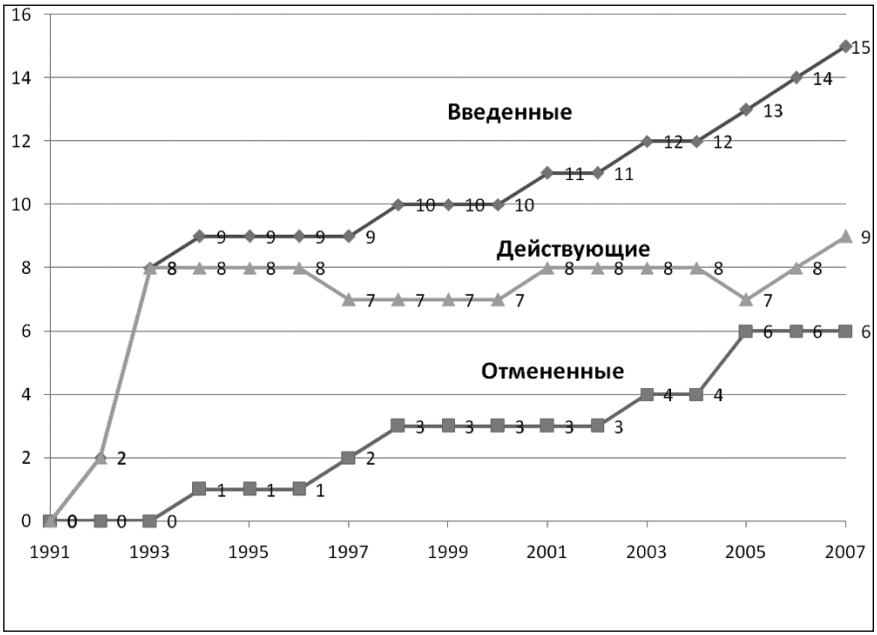

Рис.15. Различия в правах граждан и неграждан Латвии в доступе к профессиям в частном секторе

Представители указанных в разделе профессий не находятся на государственной службе и защищают интересы частных лиц. Соразмерность и правовое обоснование этих ограничений сомнительны. Косвенным тому подтверждением является допуск иностранцев – граждан ЕС к пяти указанным в списке профессиям из девяти. Шесть различий носят оскорбительный для неграждан характер (см. п.5.1.3).

Некоторые запрещенные для неграждан профессии (различия 26-28,30) могли бы решить проблему трудоустройства тех неграждан, которым пожизненно запрещена натурализация (см. п. 5.2.9).

Депутаты русскоязычных фракций предприняли 25 неудачных попыток отмены различий в доступе к профессиям в частном секторе. В том числе 17 в отношении различий 23, 27, 28, признанных Госбюро по правам человека не отвечающими международным обязательствам Латвии еще в 1996 году.

5.3.2. Промежуток времени между отменой ограничений для команды воздушного судна и для его капитана (различия 7,10) составил 8 лет. Отме-

ненные в 1998 году ограничения для фармацевтов (различие 8) были восстановлены в 2003 году на более низком уровне (различие 11) и были вновь отменены через 2,5 года после 4 голосований в Сейме. Такое логически не объяснимое развитие событий является дополнительным аргументом в пользу отмены еще действующих различий.

Из 6 отмененных различий 5 содержались в законах. А единственное из отмененных различий, введенное на уровне самоуправления одного из городских районов в период господства «революционного правосознания» (различие 6) и отнимающее у неграждан право представительства частных лиц, по сути ничем не отличается от введенных Сеймом действующих различий 23, 24 и 29.

5.4. Различия в правах граждан и неграждан в общественной сфере

5.4.1. Различия в общественной сфере в наибольшей мере препятствуют интеграции неграждан в общественную жизнь, демонстрируя им, что в Латвии они являются нежелательными элементами. Именно в этой сфере период застоя (1996-1999 гг.) и даже некоторой либерализации (2000-2001 гг.) сменился введением новых ограничений (рис.16).

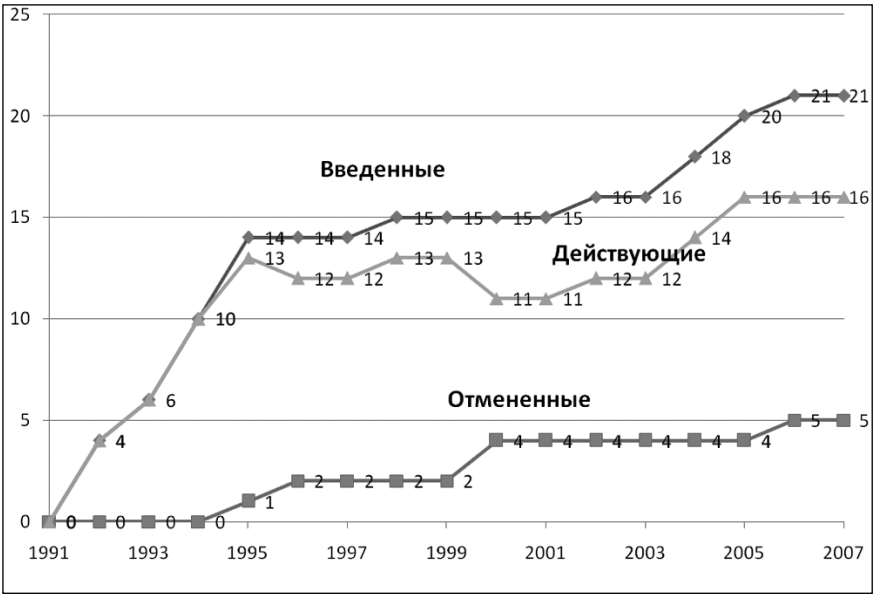

Рис.16. Различия в правах граждан и неграждан Латвии в общественной сфере

5.4.2. Различия 32-40 являются существенным препятствием в интеграции общества, ограничивая для неграждан возможность даже частичного участия в политической жизни, в том числе и на уровне самоуправлений (различия 32, 33, 36, 37).

5.4.3. Рекомендации международных правозащитных организаций относительно допуска постоянно проживающих иностранцев вообще и неграждан Латвии в частности к выборам самоуправлений (различие 32) многочисленны и абсолютно однозначны (приложение 5). О том, как мог бы в случае выполнения этих рекомендаций пополниться контингент избирателей в семи крупнейших городах Латвии, дает представление табл.17.

Таблица 17
Расчет дополнительного числа избирателей самоуправлений и их доли относительно существующего числа избирателей (статистические данные по состоянию на 01 января 2006 года)

Регион:		Лиепая	Рига	Вентспилс	Даугавпилс	Елгава	Юрмала	Резекне	Латвия в целом
Граждане		58064	493303	30963	78048	50175	40602	32650	1834282
Неграждане		24780	210164	11405	27489	14509	13436	3425	418440
Иностранцы		2746	21240	1442	2723	1145	1475	310	38043
Всего		85590	724707	43810	108260	65829	55513	36385	2290765
граждане и иностранцы		27526	231404	12847	30212	15654	14911	3735	456483
Число избирателей	внесенных в списки на выборах 12 марта 2005 года	43352	385967	23667	60698	37918	31460	26150	1418445
	Участвовавших в выборах	21587	204056	11713	33186	16822	18346	16105	749709
Число взрослых неграждан и иностранцев		20552	181054	9820	23496	11830	11554	2991	352997
Доля дополнительных избирателей	к числу внесенных в списки	0,474	0,469	0,415	0,387	0,312	0,367	0,114	0,249
	к числу избирателей, участвовавших в выборах	0,952	0,887	0,838	0,708	0,703	0,63	0,186	0,471

Число лиц избирательного возраста, не допущенных к выборам в Лиепае, Риге и Вентспилсе, почти равно числу избирателей, принявших участие в последних выборах. Эти расчеты подтверждают выводы международных наблюдателей о «дефиците демократии в Латвии» и вызывают сомнение в соблюдении принципа всеобщности избирательного права.

Ограничения для неграждан содержатся в двух нормативных актах – собственно законе «О выборах самоуправлений» (принят 13.01.1994) и в 101-й статье Конституции (введены поправками от 30.04.2002). После принятия Латвии в Европейский союз как закон о выборах, так и 101-ю статью Конституции (23.09.2004) пришлось изменить, дабы предусмотреть участие в выборах также иностранцев – граждан ЕС. Они обладают активным избирательным правом после трехмесячного проживания на территории соответствующего самоуправления, и пассивным избирательным правом – после 10 месяцев.

Об отношении политических представителей русскоговорящей общины страны к отсутствию права негражадан участвовать в муниципальных выборах свидетельствуют 22 попытки устранить это различие на протяжении полномочий Сейма последних трех созывов.

5.4.4. Об отношение самоуправлений к негражданам можно судить по тем уже отмененным (6, 21, 29, 30, 31, 34, 35) и еще действующим (33, 36, 65) различиям между гражданами и негражданами, которые были введены на муниципальном уровне.

В частности, неграждане не допускаются к работе в любых комиссиях и рабочих группах (различие 33), как минимум, в 28 регионах, хотя из закона это ограничение было исключено 7 лет назад. Возможно, сигналом для самоуправлений стало предусмотренное законом ограничение для неграждан работать в многочисленных избирательных комиссиях, включая и участковые (различие 37), которые создаются теми же самоуправлениями. Деятельность членов избирательных комиссий оплачивается из средств налогоплательщиков.

Допуск неграждан к работе в избирательных комиссиях мог бы способствовать вовлечению их в общественную жизнь. Тем более, что закон не запрещает негражданам быть наблюдателями на выборах. Чем они активно и пользуются.

5.4.5. Предоставление негражданам права голоса на выборах в Европейский парламент (различие 34) могло бы стать шагом в признании их правосубъектности в рамках ЕС, жителями которого они стали одновременно с гражданами Латвии (см. различие 68). Активным и пассивным избирательным правом на выборах в Европарламент на территории Латвии обладают иностранцы – граждане ЕС.

Интересно, что 2 из 9 мандатов депутатов Европарламента Латвия получила благодаря негражданам, ибо распределение числа мандатов среди стран ЕС происходит пропорционально не числу граждан, а числу жителей соответствующих стран.

5.4.6. Допустить неграждан к участию в референдумах (различие 35) предлагалось русскими фракциями Сейма при принятии изменений к Конституции, связанных с необходимостью проведения референдума о вступлении Латвии в ЕС. Наличие у неграждан права голоса как на этом референдуме, так и на выборах в Европарламент, возможно, воспрепятствовало бы появлению тех 17 различий (18, 23, 24, 27-29, 32-34, 36, 48, 49, 59, 60, 77-79), которые дают предпочтение иностранцам – гражданам ЕС перед постоянными жителями Латвии.

Неграждане участвовали в референдуме (опросе) 3 марта 1991 года о независимости Латвии. Последующие референдумы или подготовительные процедуры к ним (сбор подписей) проходили уже без них. В том числе два (сбор подписей 1995 года и референдум 1998 года) – о процедуре натурализации, касающейся исключительно неграждан. Остальные – недопущение повышения пенсионного возраста и невыплат пенсий работающим пенсионерам (1997), приватизации «Латвэнерго» (2000), премьерского контроля над спецслужбами (2007). Хотелось бы получить аргументы противников допуска неграждан к референдумам по каждому из этих случаев в отдельности.

Косвенным результатом дискриминации неграждан является отсутствие в Латвии закона о референдуме (опросе) на уровне самоуправлений. Недопущение неграждан к опросам такого рода было бы чрезвычайно трудно обосновать.

Еще во времена VI Сейма (04.06.1997) комиссия по делам государственного управления и самоуправлений внесла в Сейм законопроект «О самоуправленческих опросах», потом сама отозвала и в марте 1998 года внесла альтернативный законопроект с тем же самым названием, который был одобрен в первом чтении. В VII

Сейме законопроекту удалось преодолеть два чтения. В свою очередь, VIII Сейм отказался продолжать его рассмотрение. Законопроектом предусматривались два варианта опроса: решающий (только для граждан) и консультативный (для всех постоянных жителей).

Отголоском бездеятельности Сейма и явилась, видимо, инициатива двух волостей, предусмотревших консультативные опросы, но исключительно для избирателей (различие 36).

5.4.7. Различное действие ограничений люстрации на граждан и неграждан (различие 38) уже описано в п.5.2.9. С точки зрения избирательного права, гражданин ЛР, подвергнутый люстрации, теряет право баллотироваться на выборах в Сейм и самоуправления. За ним, тем не менее, сохраняются как право баллотироваться в Европарламент, так и все виды активного избирательного права, включая участие в референдумах. Негражданин же, совершивший те же действия и состоявший с гражданином в одной и той же «нежелательной» организации, пожизненно лишен права на натурализацию и, соответственно, всех видов избирательного права.

5.4.8. Ограничения для неграждан на участие в деятельности политических партий не являются абсолютными. Он не имеет права участвовать в их основании (различие 39) и может работать в уже действующей политической партии только вместе с гражданами ЛР (различие 40). Имеются примеры, когда политические партии возглавлялись негражданами – «Равноправие», ЛНДП.

Вопрос о том, почему законодатели остановились именно на этом половинчатом решении, а не запретили негражданам участвовать в политических партиях вообще или не отменили все ограничения, остается открытым.

Норма о том, чтобы в политической партии было не менее половины граждан ЛР, закономерно привела к тому, что списки членов партии с 01.01.08. станут полностью открытыми как для фискальных органов, так и для каждого любопытствующего.

5.4.9. Институт судебных заседателей (различие 41) – это своего рода контроль общественности над судьями при рассмотрении уголовных дел. Запрет негражданам участвовать в этом контроле, наряду с охарактеризованными выше различиями 8-14, 23,26 полностью отчуждает неграждан от правоохранительной системы (за исключением, почему-то, сиротских судов). У неграждан остается единственное «право» – быть судимыми.

5.4.10. Недоверие, выраженное негражданам в отношении к допуску в народное ополчение (различие 42) в совокупности с различными ограничениями на доступ к оружию (различия 28, 59, 60, 78,79) свидетельствует об априорном объявлении их потенциально опасными для государства.

Наиболее известный аналог таких взаимоотношений в обществе – это отношения между спартанцами и илотами 2500-летней давности.

5.4.11. Различные другие неожиданные ограничения (различия 43-47), упомянутые в этом разделе, также свидетельствуют об общем негативном отношении к негражданам со стороны правящей элиты.

Вызывает сомнение, что бюро омбудсмена будет объективно рассматривать жалобы, связанные с правовым статусом неграждан (различие 43), а нацио-

нальное телевидение (различие 44) - показывать об этих жалобах правдивые сюжеты. Негражданин имеет меньшие шансы по сравнению с гражданином получить награду за один и тот же подвиг (различие 45) или найти спасение в лоне католической церкви (различие 46).

5.4.12. Другие весьма существенные ограничения для неграждан на религиозную деятельность (различия 13,14) отменены после пятилетней упорной борьбы. Остальные отмененные ограничения (различия 12, 15, 16) также свидетельствуют о нездоровом отношении общества к негражданам, присущем, в том числе, и элитным представителям молодого поколения (различие 15).

5.5. Различия в экономических правах

5.5.1. Различия между гражданами и негражданами в экономических правах (права собственности, предпринимательской деятельности и социальной защиты) являются единственной группой, где число действующих различий демонстрирует устойчивую тенденцию к спаду (рис.17).

Число действующих различий с 1995 года уменьшилось с 27 до 19, т.е. на 30%, из них 6 различий устанавливаются международными договорами Латвии. На протяжении 6 лет (с 1999 по 2005) не было введено ни одного нового различия.

Соответственно, сохраняются 10 различий на право собственности, 6 ограничений на предпринимательскую деятельность и 3 различия в социальной сфере.

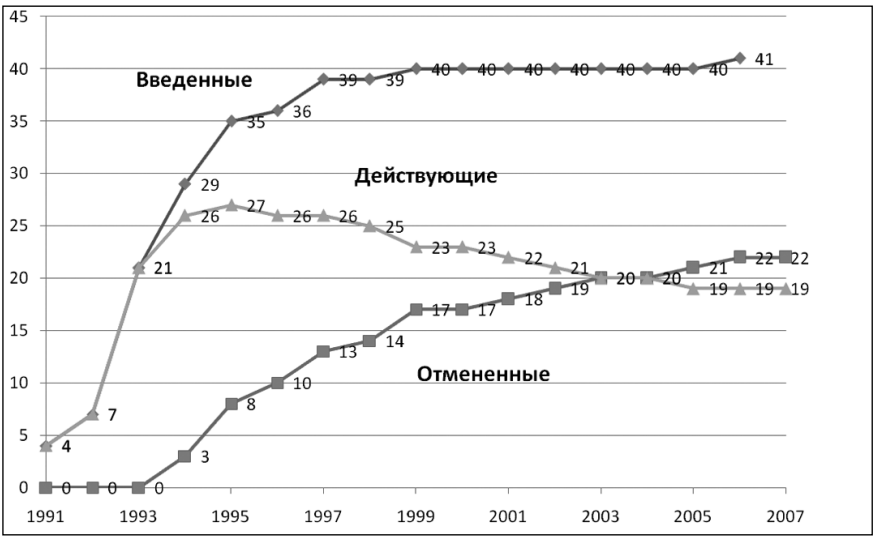

Рис.17. Различия граждан и неграждан Латвии в экономических правах

5.5.2. Наиболее устойчиво сохраняются различия в праве собственности на землю (различия 48-52), преимущественно введенные еще в 1994 году: ограничения на покупку земли (различия 48,49), при защите текущих собственников при возвращении земельных владений бывшим хозяевам (различия 50, 51) и в льготах наследникам в случае смерти собственника (различие 52).

Ограничения на покупку земли для лиц, не являющихся гражданами ЛР, или компаний, ими не контролируемых, утратили всякое оправдание после вынужденного допуска на рынок земли иностранцев, преимущественно граждан ЕС. Тем не менее ограничения для негражданин, дискриминируемых теперь и по сравнению с иностранцами, сохранились, несмотря на неоднократные (18) попытки их отменить. Единственное ограничение, которое удалось отменить, это аморальный запрет для неграждан на передачу земли по наследству (различие 22 – с четвертой попытки).

Защита текущих собственников в случае продолжающегося и сегодня процесса возвращения земли бывшим владельцам по-прежнему доступна преимущественно для граждан.

5.5.3. Процесс выдачи приватизационных сертификатов (различия 53-55) уже завершен, но сертификаты по-прежнему в ряде случаев остаются платежным средством. Негражданам никак не компенсированы установленные законом ограничения и массовые злоупотребления при выдаче сертификатов.

При оценке преимуществ граждан при приватизации государственной собственности необходимо учитывать следующее:
1) при прежнем экономическом укладе практически вся собственность являлась государственной, и исключительно важную роль в одноактном процессе формирования класса собственников играли именно законы переходного периода;
2) значительная часть национализированной при включении Латвии в состав СССР собственности, созданной усилиями граждан ЛР, была большей частью возвращена бывшим владельцам специальными законодательными актами;
3) приватизации в общем порядке подверглась преимущественно собственность, созданная после II мировой войны за счет инвестиций из других регионов СССР, и, большей частью, руками неграждан.

Таким образом, законом установлены преимущества граждан в приватизации той части собственности, большая доля которой была создана совсем другими людьми. Такая возможность возникла вследствие лишения последних политических прав.

Следует также учесть, что при выдаче приватизационных сертификатов было зарегистрировано рекордное число нарушений норм закона, хоть в какой-то степени защищающих права неграждан. По данным Департамента приватизации, на март 1998 года 86.4% сертификатов за прожитое в Латвии время было выдано гражданам, 13.6% - негражданам. То есть на долю негражданина их пришлось в среднем в 2.8 раза меньше. Каждый восьмой негражданин (3.5% жителей страны) не получил сертификаты вообще. Основным инструментом дискриминации явилось незаконное сокращение стажа проживания неграждан в Латвии путем преднамеренного искажения сведений, заносимых в Регистр жителей (см. также п.3.2.3).

5.5.4. Наиболее существенные ограничения для неграждан на право собственности и предпринимательской деятельности, сыгравшие свою негативную роль в период первоначального накопления капитала, были впоследствии отменены (см. различия 17-19, 21, 24-27). Вследствие постепенного введения в действие коммерческого закона утратили свою остроту и ограничения, устанавливаемые законом об акционерных обществах (действующее различие 58).

Ограничения для бизнеса неграждан в пределах Латвии связаны лишь с землепользованием (см. п.5.5.2.) и торговлей оружием (различия 59,60). Во всех этих ограничениях вызывает недоумение установление преимуществ иностранцев перед постоянными жителями Латвии, покрываемое авторитетом ЕС, что особенно относится к различию 60, введенному в 2006 году.

5.5.5. Пик установления нормативными актами преимуществ граждан перед негражданами в социальной сфере (отмененные различия 29-38) пришелся на период экономического кризиса, когда большинство населения боролось за выживание. Лицам, имеющим право голоса, был дан шанс выжить за счет тех, у которых это право было отнято.

Из сохранившихся различий наиболее болезненным оказывается не включение в расчет негражданам трудового стажа, накопленного за пределами Латвии до 1991 года (различие 64).

По оценкам Министерства благосостояния (2007 год), около 15 тысячам неграждан занижен размер пенсии вследствие накопления части трудового стажа на территории РСФСР. Общий ущерб их пенсиям составляет около 6 миллионов латов в год.

Из бывших республик СССР Латвия имеет договоры о взаимозачете трудового стажа только с Эстонией, Литвой и Украиной. Наша собственная оценка числа неграждан с неучтенной частью трудового стажа на территории тех республик, с которыми у Латвии нет соответствующих договоров, – 19 000 человек. Совокупный ущерб их пенсиям – 7.6 миллиона латов в год.

Это одно из двух различий в правах граждан и неграждан, которое было оспорено в Конституционном суде по заявке группы депутатов (дело № 2001-02-0106, отрицательный приговор – 26.06.2001).

С марта 2000 года соответствующее индивидуальное дело (№ 55707/00 **-** Н.Андреева против Латвии), носящее характер прецедента, зарегистрировано в Европейском суде по правам человека. В июле 2006 года суд счел дело приемлемым, а в июле 2007 года – передал на рассмотрение в Большую палату.

Само различие появилось после второго чтения правительственного законопроекта 19.10.1995. В это время уже был избран VI Сейм, но законопроект рассматривался еще предыдущим составом депутатов. Ответственная комиссия поправку фракции ТБ/ДННЛ не поддержала. В голосовании участвовали 52 депутата (при кворуме в 51 человек): за – 29 (из 100), против – 8, воздержались – 15. Попытки отменить ограничение: VI Сейм -3, VII – 2, VIII – 6.

5.6. Проблемы въезда-выезда и воссоединения семей

5.6.1. Из 16 ограничений въезда–выезда и воссоединения семей отменена лишь половина (рис. 18). Из 8 действующих различий одно относится к проблемам выезда (67), три – к пребыванию за границей (различия 68, 69, 74), четыре – к проблемам возвращения в Латвию и воссоединения семей (различия 70-73).

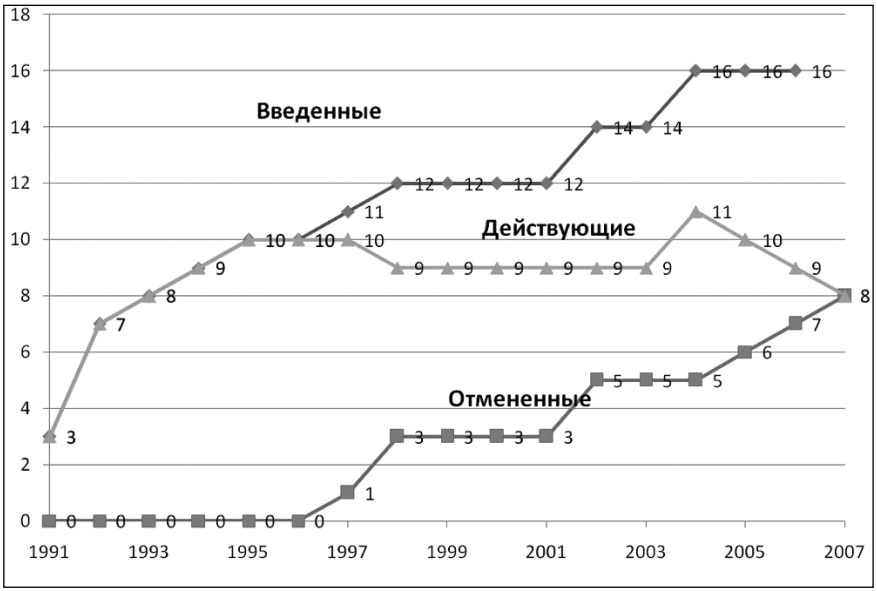

Рис.18. Различия в правах граждан и неграждан Латвии в вопросах въезда-выезда и воссоединения семей

5.6.2. Различия конституционного уровня на беспрепятственный въезд в Латвию и свободный выбор места жительства в стране (различия 39, 40) отменены еще в 1998 году с введением в Конституцию правозащитного блока. На уровне законодательства специальные оговорки были внесены еще в первоначальную редакцию закона "О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства" от 12.04.1995.

В настоящее время Сатверсме ЛР устанавливает право свободного перемещения по стране и выбора места жительства для любого лица, законно находящегося в Латвии (ст. 97). Право свободного выезда из Латвии, возвращения в Латвию и защиты со стороны государства при нахождении за пределами страны гарантируется любому обладателю латвийского паспорта (ст. 98). Единственное сохранившееся (5 попыток отмены!) конституционное различие между гражданами и негражданами по вопросу выдачи

иностранным государствам устанавливается той же 98 статьей Сатверсме и конкретным законодательством (различие 69).

На практике же конституционно не существующие различия продолжают сохраняться.

5.6.3. Реальные ограничения в свободе выезда определяются более чем двукратной (77:30) разницей числа стран, в которые могут въехать без визы граждане и неграждане Латвии (различие 67). К началу 2007 это соотношение было 75:7 и изменилось отнюдь не по инициативе латвийского МИДа. 19 января вступили в силу внесенные евродепутатом и членом ЛКПЧ Татьяной Жданок поправки к Регламенту Совета ЕС 539/2001, обеспечившие безвизовый въезд неграждан ЛР сразу в 22 страны Европейского союза. Еще одна страна – член ЕАСТ Норвегия присоединилась к почину ЕС. Из семи стран, обеспечивших безвизовый въезд неграждан на свою территорию до 2007 года, четыре сделали это по собственной инициативе.

Макромасштабное воздействие на ситуацию единственного русского депутата, избранного в Европарламент, можно отследить визуально (рис.19).

Рис.19. Страны, в которые жители Латвии могут въехать без визы

5.6.4. Бездействие властей Латвии в отношении введения безвизового режима для неграждан является продолжением давней традиции всяческого ограничения прав неграждан на перемещение за пределами Латвии.

Паспорта неграждан, позволяющие их обладателям относительно свободно перемещаться за пределами страны, начали выдаваться лишь в апреле 1997 года. До апреля 1997 года подавляющее большинство неграждан (порядка 80%) в качестве удостоверяющих личность документов имели лишь внутренние паспорта бывшего СССР. По этим паспортам можно было выехать лишь в государства, возникшие после распада СССР. Негражданам, желающим выехать в другие страны, выдавались заграничные паспорта бывшего СССР, в которые иммиграционные власти за определенную пошлину ставили специальную отметку - гарантию на возвращение.

Летом 1995 года Латвия подписала с ближайшими соседями, Литвой и Эстонией, договор о безвизовом режиме. Согласно договору, въезд на территории этих стран по внутренним паспортам бывшего СССР становился невозможным. Лишь после организованного ЛКПЧ пикета у здания МИД, собравшего более 1000 человек, началась выдача негражданам временного удостоверения апатрида сроком действия всего лишь в два года с одновременным изъятием паспортов бывшего СССР.

Внутренние паспорта бывшего СССР уже с 01.01.1998 были по инициативе латвийской стороны объявлены негодными для выезда, а с 01.07.1998 и для въезда в Латвию. Срок действия загранпаспортов бывшего СССР, выдававшихся ранее негражданам для поездок на Запад, заканчивался 01.01.1998 для выезда (за исключением выезда в страны СНГ) и до 01.01.1999 для въезда.

Процесс паспортизации неграждан для подавляющего большинства из них завершился лишь в 2000 году (рис.20).

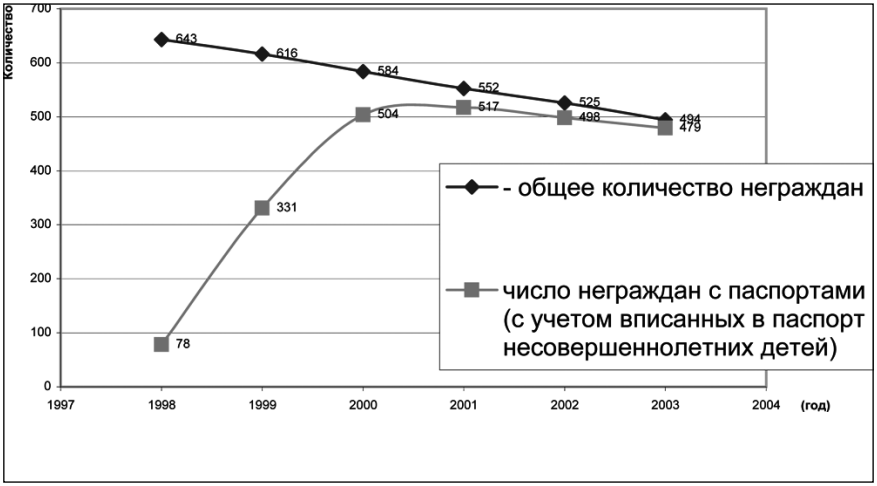

Рис.20. Темпы выдачи паспортов неграждан

Срок действия внутренних паспортов бывшего СССР на территории Латвии закончился 31.10.2000. По данным УДГМ на 2003, год их не обменяли на новые документы примерно 15 000 неграждан и 8 000 граждан Латвии.

5.6.5. Отношение государства к своим гражданам и негражданам, пребывающим за пределами Латвии, еще с 1998 года, согласно Конституции, должно быть одинаковым. Тем не менее, отвечающие Конституции поправки к Консульскому регистру были приняты лишь в последний день работы VIII Сейма по инициативе депутатов двух оппозиционных фракций (различие 45). Список договоров, устанавливающий различия между гражданами и негражданами Латвии в отношении оказания им правовой помощи за рубежом (различие 74), в последний раз пополнился в 2004 году.

В течение трех последних лет добавились три договора, дискриминирующие неграждан при культурном обмене (различие 47), один (заключенный под эгидой ЕС) – в отношении интеллектуальной собственности (различие 57) и девять – в отношении безвизового режима (при одном договоре – дающем одинаковые права гражданам и негражданам).

До 2005 года выбор негражданами постоянного места жительства за границей приводил к утрате ими статуса (различие 41). Это единственное различие, которое было устранено приговором Конституционного суда. Иск был подан депутатами русскоговорящих фракций Сейма.

5.6.6. Инициатива Европейского союза по обеспечению свободного перемещения в пределах ЕС его постоянных жителей, не имеющих гражданства ЕС, и уменьшению различий между гражданами и негражданами – постоянными жителями ЕС (директива совета ЕС 2003/109/ЕК от 25.11.2003) была воспринята Латвией в самом извращенном виде (различие 68).

Оговорки директивы, позволяющие усложнить негражданам Латвии получение статуса постоянного жителя ЕС, были в полной мере использованы при разработке соответствующего внутреннего закона. Не помогло и вмешательство президента, вернувшего закон в Сейм на повторное рассмотрение. В соседней Эстонии ее неграждане получают статус автоматически.

Были использованы и все оговорки директивы, рекомендующей (но не обязывающей) уравнять в правах субъектов директивы с гражданами ЕС (ст.11, пп. 1 и 5). Все соответствующие предложения, внесенные в Сейм дважды (23.03.06 и 01.03.07), были отклонены.

5.6.7. Неграждане, в отличие от граждан ЛР, по тем или иным причинам утратившие свой статус, в отношении возможностей возвращения в Латвию рассматриваются как иностранцы (различия 70-73). Наиболее существенным среди этих ограничений является запрет на возвращение в Латвию взрослых детей неграждан (различие 70). Отмена этого ограничения, не вызвав ощутимого прироста потока иммигрантов, могла бы решить проблему воссоединения нескольких сот семей, распавшихся вследствие длительной неопределенности правового статуса неграждан.

По данным отчета Управления по делам гражданства и иммиграции за 2001 год, у 28% лиц, получивших распоряжение о выдворении, гражданство «неизвестно». Динамика выдачи распоряжений о выдворении из того же отчета, дополненная статистикой ЛКПЧ, приведена на рис. 21.

Рис.21. Выдача распоряжений о выдворении из Латвии

Количество обращений в ЛКПЧ за помощью вполне соизмеримо с количеством выданных распоряжений о выезде. Это свидетельствует о тесной связи части выдворяемых лиц с Латвией. Среди обратившихся в ЛКПЧ в связи с выдворением из Латвии в 75% семей имелись граждане или неграждане Латвии, в том числе – в 17% - граждане Латвии, в 65% семей имелись местные уроженцы. Среди не имеющих семьи получателей распоряжения о выезде зафиксирован 31 местный уроженец (21% обратившихся одиночек).

Одним из способов легализации лиц с неопределенным статусом является вступление в брак. Из 5356 срочных видов на жительство, выданных в 2001 году, 875 получили супруги неграждан и 83 – несовершеннолетние дети неграждан. Именно в этом контексте следует рассматривать ограничения на вступление в брак (различие 42), на имущественное положение семьи (различие 43) и утрату вида на жительство супруга и несовершеннолетнего ребенка негражданина в случае смерти последнего (различие 44), отмененные, к сожалению, слишком поздно.

5.6.8. Примером вмешательства государства в частную жизнь является вопрос регистрации ребенка, появившегося в семье, где один из супругов негражданин, а один - иностранец (отмененное лишь в 2007 году различие 46). Для граждан Лат-

вии в аналогичной ситуации существует свобода выбора статуса, а негражданам после поправок 2004 года к закону «О статусе граждан бывшего СССР…» УДГМ однозначно навязывал новорожденному более низкий статус иностранца.

Гарантии свободы выбора статуса новорожденного сохранились, тем не менее, в ст.11 закона «О Регистре жителей». Это позволило представителям ЛКПЧ помочь заинтересованным семьям обжаловать в суде отказ регистрации новорожденного в качестве негражданина. Несколько таких процессов были выиграны уже на стадии Сената Верховного суда. Прецедентное дело (№ A42173104 SKA-136) гражданина России Сергея Захарова по поводу регистрации родившейся 9 июля 2004 года дочери Елизаветы было выиграно лишь 13 апреля 2005 года. Все это время его дочь не имела персонального кода с вытекающими отсюда социальными последствиями.

Первой реакцией большинства Сейма на судебные процессы было внесение (10 марта 2005 года – второе чтение) поправок в закон «О Регистре жителей», исключающих норму свободного выбора статуса ребенка. После осмысления приговоров Верховного суда законопроект был заморожен, но ему был дан ход уже в IX Сейме. Последовал еще один скандал, после чего право свободного выбора статуса ребенка было закреплено в законе «О статусе граждан бывшего СССР…».

Проблема регистрации новорожденных отразилась и на демографической статистике (табл.18).

Таблица 18
Распределение числа проживающих в Латвии на 1 января 2007 года детей со статусом «негражданин» и «иностранец» по году их рождения (2002-2006 г.г.)

год рождения	ребенок со статусом «негражданин»	ребенок со статусом «иностранец»	всего
2006	909	72	981
2005	844	167	1011
2004	861	177	1038
2003	879	129	1008
2002	909	155	1064

5.7. Другие права и свободы

5.7.1. В этом разделе учтены 7 действующих и 5 отмененных различий, которые не подпадают под вышеприведенную общую классификацию.

5.7.2. Кроме введенного при ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств различия между принадлежащими к национальным меньшинствам гражданами и негражданами, приведенного в списке (различие 75), были сделаны еще две оговорки к Конвенции, не позволяющие использовать языки национальных меньшинств на уровне самоуправлений и в образовании топонимов. Это обстоятельство сделало в значительной степени бесполезной ратификацию Конвенции и для граждан Латвии.

В случае, если использовать для определения принадлежности лица к национальному меньшинству критерий гражданства, то из пяти крупнейших по

численности общин национальных меньшинств четыре меняются местами (табл.20). Возможно, это и было одной из целей авторов предложения, ибо открылась возможность распределять ассигнования на поддержку той или иной национальной группы пропорционально их искаженной «численности»

Таблица 19
Количество основных национальных меньшинств Латвии
(данные Управления натурализации на 01.01.2006)

Латвийские национальные меньшинства			
По гражданству		По количеству	
Название	Число	Название	Число
Русские	351876	Русские	652204
Поляки	40685	Белорусы	86594
Белорусы	29238	Украинцы	58175
Литовцы	17828	Поляки	55682
Украинцы	14637	Литовцы	31307

5.7.3. Способ лишения статуса (различие 76) – одно из двух различий, которое отменялось в период повышенного интереса международных инстанций к проблеме различий, а затем восстанавливалось (см. также различие 15).

Статус гражданина отнимается решением Окружного суда по искам, подготавливаемым Управлением натурализации. Статус негражданина отнимается административными решениями Управления по делам гражданства и иммиграции, а негражданину предоставляется возможность самому обжаловать эти решения в суде. Результаты аннулирования статуса (по данным отчетов обоих ведомств) представлены на рисунке 22.

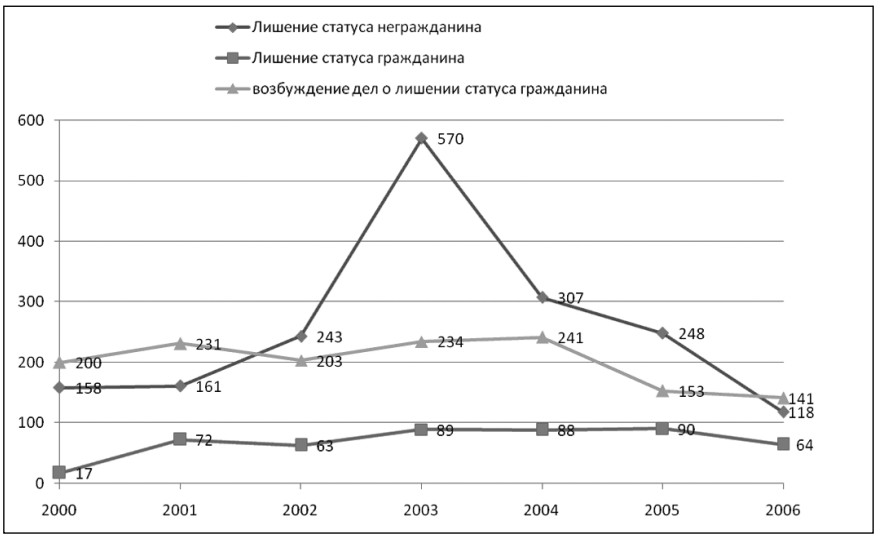

Рис.22. Темпы лишения статуса

При интерпретации рисунка следует учесть, что в 2000 году неграждан было почти втрое, а в 2006 году – примерно в 4,5 раза меньше, чем граждан.

5.7.4. Различию в правах граждан и неграждан на получение статуса политически репрессированного лица (различие 77) была придана обратная сила. Закон «Об определении статуса политически репрессированного лица» от 13.05.1992 никаких ограничений по признаку гражданства не предусматривал. После принятия 12.04.1995 года действующего ныне закона ранее выданные удостоверения политически репрессированных, предусматривающие для их обладателей существенные социальные льготы, были аннулированы, и эти лица оказались репрессированными дважды. Именно этим обстоятельством прежде всего обусловлены 9 безуспешных попыток отменить ограничение.

На практике муниципальные власти в массовом порядке противозаконно отказывали в регистрации в качестве политически репрессированного почти любому негражданину (а для репрессированных от нацистского режима – и гражданину). С момента ввода в действие закона и по 1 января 2001 года в ЛКПЧ зарегистрировано 699 обращений по этому поводу, в 2000 году – 183, в 2001 – 108, в 2002 – 68.

5.7.5. Ограничения для неграждан на ношение и даже коллекционирование оружия (различия 78,79) следует оценивать в контексте с другими различиями, закрывающими негражданам дорогу в любые силовые структуры (см. также пп. 2.9, 4.4.), а также с тем фактом, что ношение и коллекционирование оружия без ограничений разрешено иностранцам – гражданам ЕС.

5.7.6. Запрет для неграждан обучаться в двух финансируемых за счет всех налогоплательщиков вузах (различие 80) связан, видимо, с запретами на службу в полиции (различие 13) и вооруженных силах (различие 17). Тем не менее, не все выпускники этих вузов выбирают работу именно в армии или в полиции.

Во всяком случае, ни Положение о колледже пожарной безопасности и гражданской обороны, ни Положение о Колледже Государственной пограничной охраны (оба утверждены 30.11.2006) никаких ограничений для приема на учебу неграждан не содержат. Хотя трудоустройству неграждан – выпускников этих колледжей также препятствуют установленные законом ограничения (различия 15 и 16).

5.7.7. Отмена ограничений для неграждан на защиту от вмешательства спецслужб в их частную жизнь (различие 47) всего лишь через 4 года после того, как это различие было установлено, можно только приветствовать. Отмена ограничений на защиту от сходного вмешательства в частную жизнь неграждан со стороны прессы (различие 51) последовала еще через 9 лет.

Отмена использования критерия гражданства при амнистии (различие 48) через три года после введения и при установлении предельного

размера штрафов (различие 49) – через 6 лет после введения позволяют надеяться на то, что через определенный период времени будут отменены и другие, столь же «обоснованные» различия из числа приведенных в списке.

5.8. Различия между гражданами и негражданами Латвии, устанавливаемые международными договорами

5.8.1. Заключенные Латвией 140 действующих многосторонних и двухсторонних договоров со 161 страной (рис. 23), дискриминирующих неграждан Латвии по сравнению с гражданами ЛР на своей территории (прил. 3), разбиты на 10 групп (табл. 20).

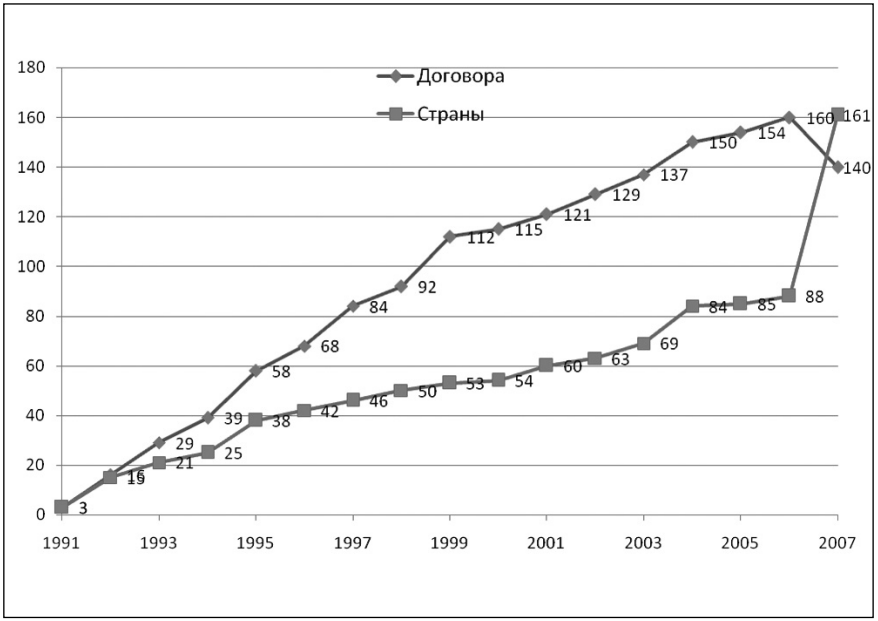

Рис.23. Количество международных договоров, дискриминирующих неграждан, и число стран, их подписавших

Таблица 20
Классификация международных договоров, дискриминирующих неграждан

№ различия	Описание	Договоров	Стран	гг.
46	Должностные лица католической церкви	1	1	2002
47	Культурный обмен	9	105	1992-2007
56	Защита вкладов	31	31	1992-1999
57	Защита интеллектуальной собственности	2	2	1994-2006
61	Воздушное сообщение	23	23	1992-1999
62	Предотвращение двойного налогообложения	12	12	1993-2004
63	Торговля	4	4	1991-2002
66	Социальное страхование	1	1	1999
67	Безвизовый режим	47	47	1991-2007
74	Правовая помощь	10	11	1992-2004

Резкое изменение ситуации в 2007 году связано с двумя обстоятельствами:
1) вступление в силу поправки к Регламенту Совета ЕС 539/2001 (см. п.6.3 и прил. 3.7).
2) подписание соглашения между ЕС и АКТ – группой стран Африки, региона Карибского моря и Тихого океана, включающей 77 стран (см. прил. 3.1).

5.8.2. В дискриминацию неграждан Латвии включилась 161 страна мира из 192 государств – членов ООН (рис. 24).

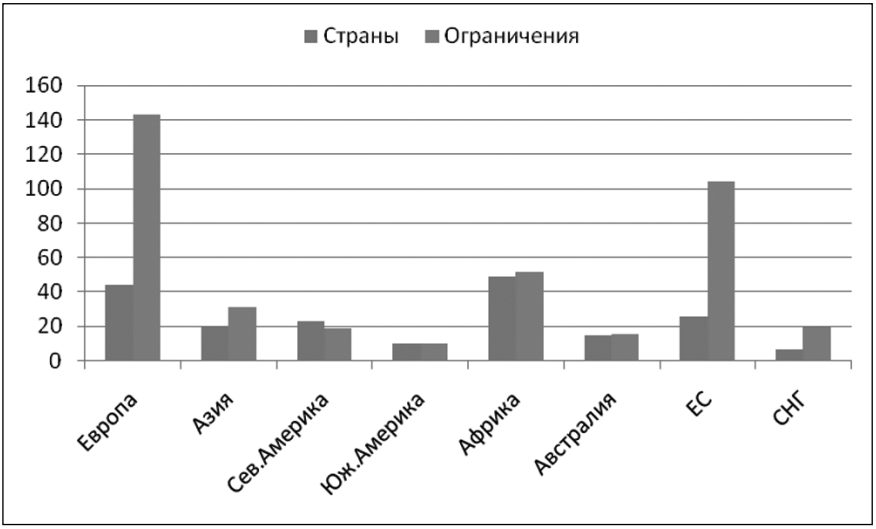

Рис.24. Количество стран, дискриминирующих неграждан по сравнению с гражданами ЛР, и общее число ограничений (суммируется по каждой стране)

Справедливости ради следует отметить, что в каждой из этих стран граждане ЛР пользуются определенными привилегиями по сравнению с некоторыми

другими иностранцами.

Абсолютным лидером по числу подписанных дискриминационных для неграждан соглашений является Украина – 7. Правда, одно из них утратило силу после вступления Латвии в ЕС. По странному совпадению, именно украинская диаспора Латвии лидирует по доле неграждан в своей среде (64,3% в 2007 году и 93,7% - в 1993).

Второе место (с шестью соглашениями) делят Венгрия, Польша и Финляндия, третье (с пятью) – Франция, Великобритания, Италия, Нидерланды и Испания.

Среди 7 стран СНГ (кроме Украины) и бывших республик СССР Литвы и Эстонии «места» распределились следующим образом: Беларусь, Литва и Эстония - по четыре; Молдова – три; Россия и Узбекистан – по два; Армения, Казахстан и Киргизия - по одному.

5.8.3. Не следует думать, что при заключении соглашений от латвийского МИД «ничего не зависит» (см., напр., пункт 5.6.3, п.7 из приложения 3, позицию 16 первой таблицы п.2 из приложения 3).

Но наиболее двусмысленной выглядит позиция Латвийского МИД при сопоставлении типовых договоров, дискриминирующих или не дискриминирующих неграждан (рис.25).

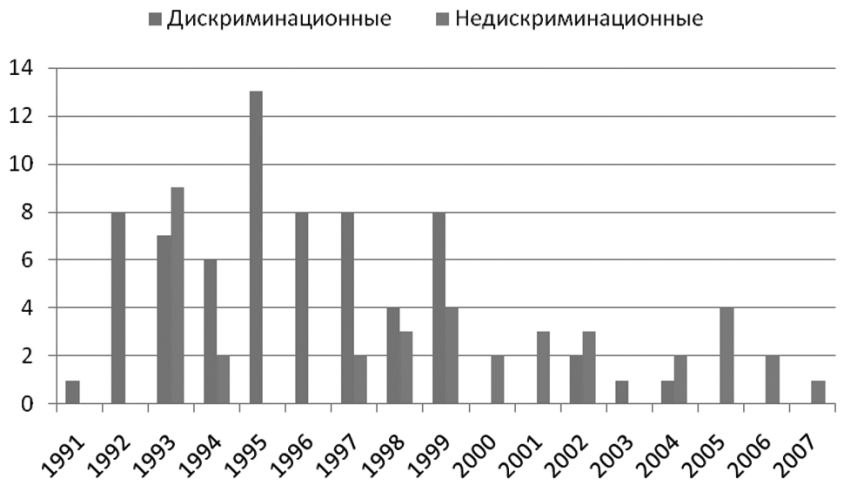

Рис.25. Типовые договоры (о защите вкладов, воздушном сообщении и налогообложении), содержащие и не содержащие дискриминацию неграждан

Полное отсутствие типовых дискриминационных договоров в 2005-2007 гг. вовсе не означает, что МИД внял критике русскоязычной оппозиции (см. анализ в п. 5.6.5.).

6.Некоторые последствия массового безгражданства

6.1. О невозможности защитить себя путем участия в выборах

Лишение неграждан права голоса даже на выборах самоуправлений создает благоприятные условия для дискриминации всей русскоговорящей общины. К сожалению, голосования на выборах как в Сейм (см. п.2.4.4), так и в большинство самоуправлений носят этнический характер. Латышские партии всегда пытаются составить правящую коалицию как в Сейме, так и в самоуправлениях, в своей среде и крайне неохотно прибегают к помощи русских партий.

Русскоговорящие жители Латвии составляют большинство населения столицы страны (58%), но среди граждан–рижан их лишь 39%. В составе населения четырех других крупнейших городов (см. табл. 4) – Вентспилса, Елгавы, Лиепаи и Юрмалы, - русскоязычных жителей от 45% до 50%, а среди граждан – лишь от 26% до 32%. Исключение составляют лишь города Латгалии.

Обзор последствий массового безгражданства нелатышей не входит в задачи настоящего исследования, и ниже даны лишь некоторые примеры.

6.2. Занятость

Среди безработных нелатыши на протяжении последних десяти лет составляют около половины (рис.26). Тем не менее, в соответствии с п.6. статьи 9 закона «Об образовании» от 29.10.1998 финансируемые из бюджета государства и самоуправлений повышение квалификации или переквалификация осуществляются исключительно на латышском языке.

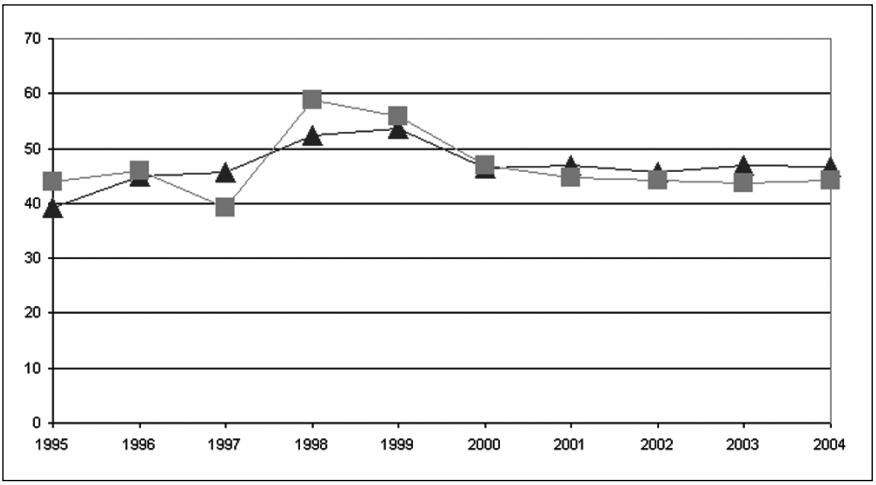

Рис. 26. Число безработных (тыс. чел)
▲ – латыши; ■- нелатыши

Языковые проблемы и запрет на ряд профессий для неграждан повлияли, видимо, на тот факт, что доля безработных–нелатышей на тысячу жителей (рис.27) примерно на 1/3 выше, чем среди латышей.

Для 1997 года на обоих рисунках наблюдается аномалия, когда доля безработных среди латышей и нелатышей была практически одинакова. Сей «спад» безработицы был достигнут просто и эффективно – принятые в самом конце 1996 года Правила Кабинета министров «О статусе безработного» позволяли регистрировать на бирже труда только тех получивших образование на русском языке лиц, которые могли предъявить удостоверение о сдаче латышского языка на какую-либо из категорий. То есть, потерявших работу вследствие незнания государственного языка русских вообще отказывались регистрировать в качестве безработных, платить им пособие, переквалифицировать и обучать тому же госязыку. В 1998 году требование обязательного предъявления удостоверения для регистрации в качестве безработного было отменено под давлением западных наблюдателей.

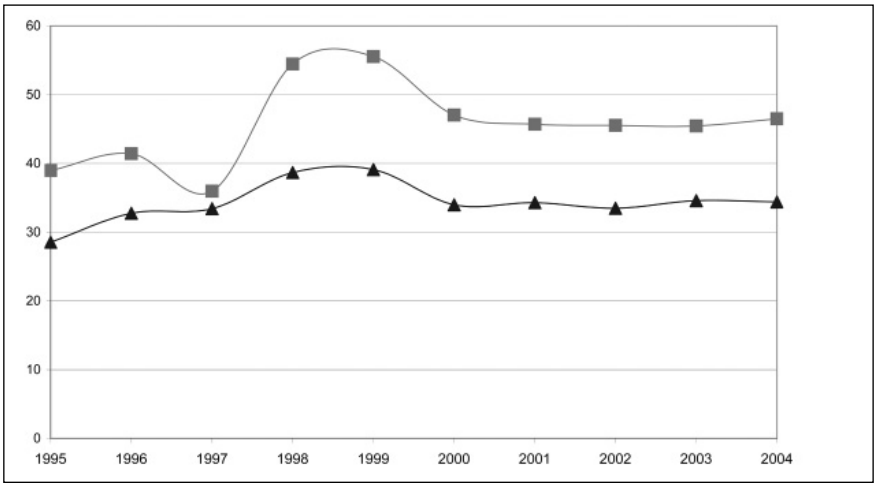

Рис. 27. Число безработных на тысячу жителей
▲ – латыши; ■- нелатыши

Данные по этническому характеру безработицы заканчиваются 2004 годом, и это не случайно. Эти данные с 2006 года (данные обобщаются за предыдущий год) перестали публиковаться, несмотря на то (а может быть, именно потому), что различные международные правозащитные институции неоднократно рекомендовали латвийскому правительству обратить на них особое внимание.

6.3. Образование

6.3.1. По данным переписи населения 2000 года русский язык считали родным 37,5% населения Латвии. Тем не менее доля учащихся, частично обучающихся на русском языке, неуклонно сокращается.

Особенно эта тенденция характерна для ПТУ (рис.28).

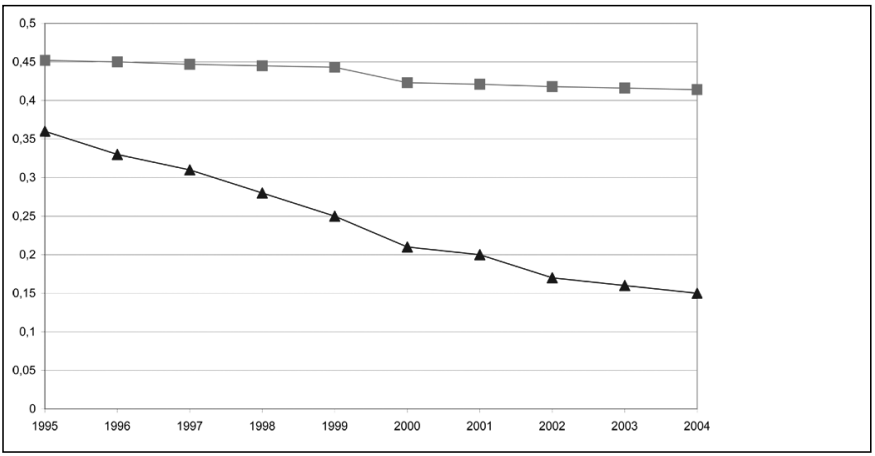

Рис. 28. Доля частично обучающихся на русском языке среди учащихся ПТУ
▲ – доля обучающихся на русском; ■ – доля нелатышей в населении страны

Начиная с 2005 года, эти данные также недоступны (см. п. 6.2).

6.3.2. Не имеющий никакого рационального объяснения перевод с 1 сентября 2004 года на латышский язык обучения в средних школах и ПТУ национальных меньшинств (не менее 60% учебных часов) вызвал ожесточенное сопротивление (рис 29).

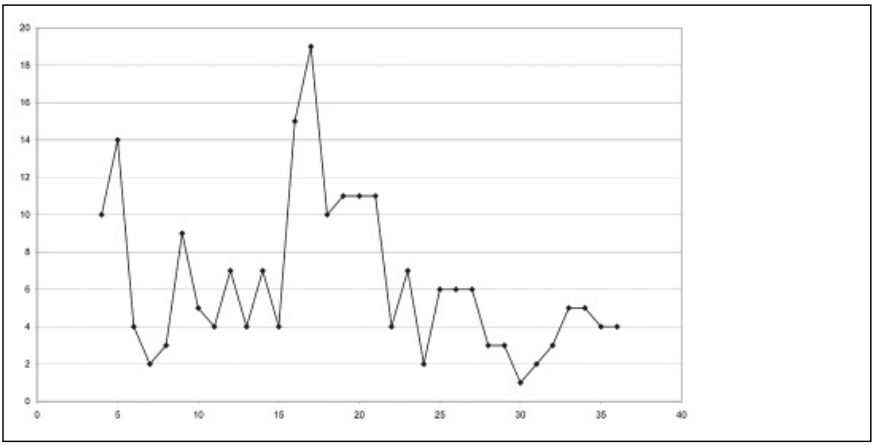

Рис. 29. Количество акций протеста
(в месяц), зафиксированных в базе данных Штаба защиты русских школ,
за период с апреля 2003 года по декабрь 2005 года

В нашем распоряжении есть данные по 198 акциям с целью отстоять образование на родном языке, в том числе о 110 уличных акциях, в 39 из которых были задержаны их участники и (или) даны пояснения и составлены административные протоколы. Зафиксированы 35 акций, в которых участвовали более 1000 человек и 12 многодневных акций.

Самые значительные акции:

1) 23.05.2003. Митинг в Риге (10-15 тысяч участников);

2) 02.09.2003. Передача правительству 107 тысяч подписей протеста;

3) 04.09.2003. Несанкционированный митинг в Риге (7 – 13 тысяч участников);

3) 05.02.2004. Пикет у здания Сейма. Проходил в день принятия поправок к закону «Об образовании» (10-15 тысяч участников). Пикет сопровождался забастовкой 30 (из 62) русских школ Риги, шествиями школьников из всех районов города и несанкционированной демонстрацией в центре Риги.

4) 11.02.2004. Манифестация у президентского дворца и шествие через центр Риги с требованием к Президенту не провозглашать поправки к закону «Об образовании» (15-30 тысяч участников). В забастовке участвовали все русские школы Риги, а на манифестацию явились школьники из Вентспилса, Елгавы, Даугавпилса, Юрмалы и других городов.

5) 15 и 16.04.2004. Вселатвийская школьная забастовка (большая часть старших классов русских школ Риги, Даугавпилса и Вентспилса были практически пусты, а младших – полупусты). Забастовка охватила также русские школы Лиепаи, Резекне, Елгавы, Юрмалы и других населенных пунктов, но с меньшим размахом. Забастовка сопровождалась двумя несанкционированными митингами и шествиями в Риге, в каждом из которых принимали участие не менее 10000 человек..

6) 01.05.2004. Несанкционированное шествие двумя колоннами (в каждой из которых было не менее 10 000 человек) и санкционированный митинг в Риге (от 30 до 65 тысяч участников). В Лиепае была разогнана демонстрация в 1000 участников, заявленная, но не согласованная. Ее организатор (27-летний негражданин Латвии) три месяца провел в тюрьме.

7) 23.08. – 12.09.2004. Многодневная голодовка протеста с участием 10 родителей русских школьников;

8) 01.09.2004. Митинг в Риге (30 000 участников).

9) 10.02.2005. Демонстрация у Сейма в поддержку законопроекта об отмене «школьной реформы» (2000 участников).

10) 04.05.2005. Несанкционированный пикет у памятника Свободы в центре Риги, сорвавший церемонию возложения цветов к памятнику руководителями государства (до 1000 участников).

6.3.3. Угрожающая ситуация с образованием детей, принадлежащих к национальным меньшинствам, образовалась в 17 из 26 районов Латвии (табл. 21).

Таблица 21
Удельный вес национальных меньшинств и принадлежащих к национальным меньшинствам школьников в городах и районах Латвии Использованы данные переписи населения 2000 года и данные с сайта МОН (2005/2006 учебный год) с соответствующим пересчетом

Регион	Удельный вес нелатышей среди жителей %	Удельный вес русских школьников%	Число русских школьников	
			1-й класс	10-й класс
Даугавпилс	84,04	80,7	672	798
Даугавпилсский р-н	60,5	36,7	112	66
Рига	59	50,2	2667	3811
Резекне	57,41	41,7	164	197
Краславский р-н	51,77	33,3	67	83
Юрмала	50,89	34,4	132	139
Лиепая	50,64	35,1	243	319
Елгава	49,03	29,4	180	146
Вентспилс	48,42	34,1	119	150
Лудзенский р-н	43,7	33,6	76	100
Резекненский р-н	43,08	33,6	100	94
Рижский р-н	36,26	17,1	155	133
Елгавский р-н	34,9	6,4	**12**	0
Екабпилсский р-н	32,7	15,5	78	106
Прейльский р-н	32,56	13,9	40	45
Добельский р-н	27	3,9	0	0
Бауский р-н	26,9	4,1	0	0
Айзкраукльский р-н	24,3	7,0	21	35
Огрский р-н	24,03	8,3	54	35
Балвский р-н	23,4	5,3	**6**	32
Валкский р-н	19,55	5,7	**9**	23
Алуксненский р-н	18,1	4,2	**5**	0
Валмиерский р-н	17,38	5,9	**12**	46
Салдусский р-н	16,86	1,7	0	0
Тукумский р-н	15,88	2,8	**15**	**21**
Гулбенский р-н	15,6	1,2	0	0
Цесисский р-н	14,7	3,7	**6**	23
Мадонский р-н	12,85	2,4	**8**	22
Лиепайский р-н	12,78	0,0	0	0
Лимбажский р-н	11,7	0,7	0	0
Вентспилсский р-н	10,1	0,0	0	0
Кулдигский р-н	8,78	0,0	0	0
Талсинский р-н	8,11	0,0	0	0

Жирными буквами и цифрами выделены проблемные территории

В 4 районах образования на языках меньшинств нет вообще, еще в 5 – нет ни одного первого класса, в 8 районах (Елгавский, Балвский, Алуксненский, Ма-

донский, Цесисский, Валкский, Валмиерский и Тукумский), несмотря на недостаточное число школьников, на 1 сентября 2006 года функционировал один (!) первый класс с обучением на русском языке.

6.3.4. В масштабах всего государства сокращение возможности получить образование на русском языке выглядит следующим образом (рис. 30).

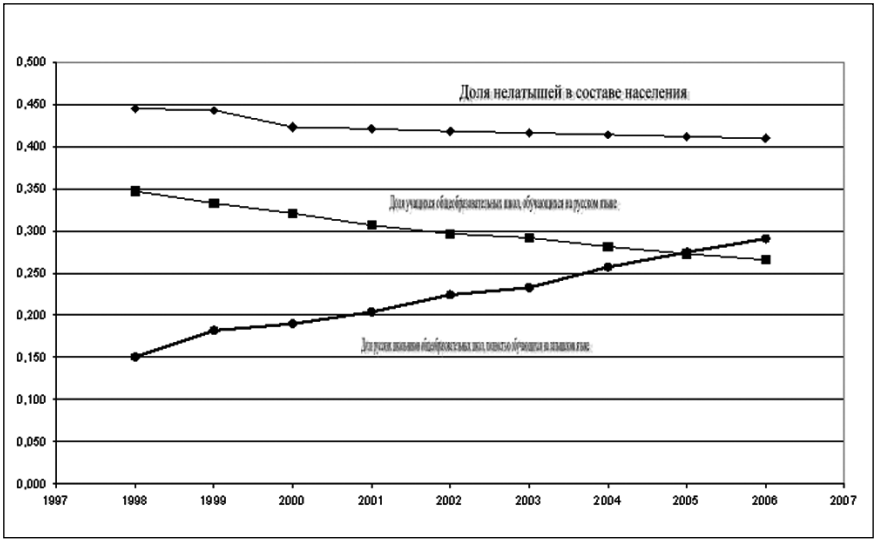

Рис. 30. Ассимиляция детей национальных меньшинств

Доля детей национальных меньшинств, обучающихся в латышских школах, получена расчетным путем. Данные о доле нелатышей в составе населения заимствованы из статистических ежегодников, о доле учащихся в русских школах – с сайта Министерства образования (с соответствующим пересчетом).

6.4. Депопуляция

6.4.1. Демографическая история Латвии последних 100 лет (см. рис.1) показывает, что население Латвии никогда не было мононациональным.

После 1991 года наблюдается резкий спад населения как вследствие массовой эмиграции, так и за счет систематического превышения смертности над рождаемостью (рис.31).

При этом если в 1990 году наблюдался естественный (и практически одинаковый) прирост латышей и нелатышей, то темпы демографического спада коренной нации и представителей национальных меньшинств различаются в последние 5 лет более чем вдвое. Рождаемость среди нелатышей была

меньше и в 1990 году, видимо, вследствие их концентрации в крупных городах. Но с 2000 года и смертность среди нелатышей выше, чем у латышей.

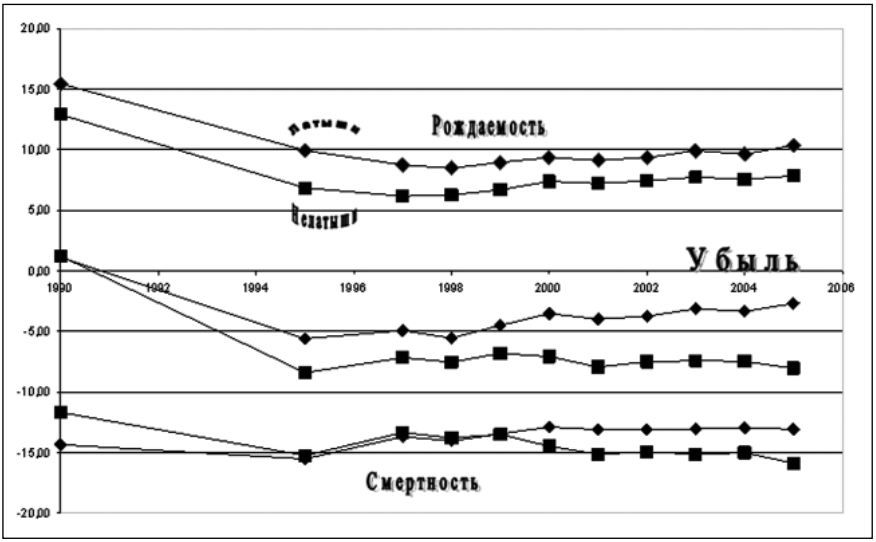

Рис. 31. Коэффициенты рождаемости (верхняя часть шкалы), смертности и естественной убыли (на тыс. чел.) среди латышей и нелатышей

В 2005 году родились 21 497 ребенка, из которых 14 061 латышей (по национальности матери) и 7436 нелатышей, в том числе 5379 русских. Умерло, соответственно, 32 777 человек, из которых 17 713 латышей и 15 064 нелатыша, в том числе 10 294 русских.

Число родившихся на 1000 жителей: все население – 9,3; латышей – 10,4; нелатышей – 7,8; русских – 8,1. Показатель рождаемости у нелатышей, соответственно, на 24% меньше, чем у коренной нации.

Соответствующие показатели смертности: все население – 14,2; латыши – 13,1; нелатыши – 15.9; русские – 15,6.

Показатель естественной убыли нелатышей в 2,99 (!) раза больше, чем у латышей, а с учетом долговременной миграции – в 3,12 раза больше. Для сравнения, в 2004 году эти различия составляли, соответственно, 2,23 и 2,51, а в среднем за 6 последних лет – 2,27 и 2,83.

К середине века при неизменной демографической тенденции доля латышей в населении Латвии составила бы около 70% (вместо нынешних 64%), а к концу – 75%. Население республики при этом сократилось бы до 1,3 млн человек, что ниже катастрофического уровня 1920 года.

6.4.2. В заключение приведем анализ демографической ситуации отдельных национальных групп населения Латвии в сравнении с соответствующей «этнической родиной» (табл. 22).

Таблица 22
Коэффициенты рождаемости, смертности и естественной убыли населения (на тыс. жителей) в различных странах и среди населяющих Латвию этносов (данные 2004 года)

Страна	рождае-мость	смерт-ность	убыль	Этнос Латвии	рождае-мость	смерт-ность	убыль
Латвия	8,8	13,8	-5	латыши	9,6	13,0	-3,3
Россия	10,2	16,4	-6,2	русские	7,8	14,8	-7,0
Беларусь	8,9	14,5	-5,6	белорусы	5,5	16,9	-11,4
Украина	8,5	16	-7,5	украинцы	6,7	13,4	-6,7
Польша	9,2	9,6	-0,4	поляки	7,4	16,7	-9,3
Литва	8,8	12	-3,2	литовцы	8,7	15,4	-6,7

Приложение 1

Перечень различий в правах граждан и неграждан - постоянных жителей Латвии

Данные Латвийского комитета по правам человека (FIDH) на август 2007 года

I. Запреты на профессии, занятие государственных и общественных должностей (а) Государственный сектор Профессии, доступные только гражданам:	
1. Конституционные ограничения: у каждого гражданина Латвии есть право в предусмотренном законом порядке участвовать в работе государства и самоуправлений, а также исполнять государственную службу [VIII-6]	Конституционный закон "О правах и обязанностях человека и гражданина" от 10.12.91, ст. 8. Изменения в Сатверсме ЛР от 15.10.98, ст.101
2. Чиновники государственной гражданской службы: лица, которые в учреждении прямого государственного управления формируют политику или стратегию развития отрасли, координируют работу отрасли, распределяют или контролируют финансовые ресурсы, вырабатывают нормативные акты или контролируют их соблюдение, подготавливают или издают административные акты, подготавливают или принимают другие решения, связанные с правами личности + [VIII-3, IX-1]	Закон "О государственной гражданской службе" от 07.09.00, ст. 7(1). Введены законом "О государственной гражданской службе" от 21.04.94. Количество учреждений, в которых введена государственная гражданская служба, – 119; число чиновников – 14190 (данные Управления государственной гражданской службы на 30.06.07, включая чиновников специализированной государственной гражданской службы из службы госдоходов и МИД, ограничения для которых установлены отдельными законами).
3. Таможенники	Закон «О службе государственных доходов» от 28.10.1993, ст.17 (1) (с изменениями от 25.10. 01) Ограничение введено Таможенным кодексом от 25.09.91, ст. 8. Различие формально устранено поправками к Таможенному кодексу от 28.10.93 но незамедлительно восстановлено Правилами Кабинета министров № 101 «О списке чиновников государственной гражданской службы» от 10.05.94, п.1.6.
4. Чиновники службы государственных доходов + [VIII-3]	Закон «О службе государственных доходов» от 28.10.1993, ст.17 (1) (с изменениями от 25.10. 01). Ограничение введено Правилами Кабинета министров № 101 «О списке чиновников государственной гражданской службы» от 10.05.94, п.1.6.
5. Дипломатическая и консульская служба +	Закон "О дипломатической и консульской службе" от 21.09.95, ст.3(6). Ограничение введено Правилами Кабинета министров № 101 «О списке чиновников государственной гражданской службы» от 10.05.94, п.1.7.
6. Государственные контролёры, члены совета государственного контроля, руководитель сектора ревизионного департамента +	Закон «О государственном контроле», 09.05.02, ст.30. Ограничение введено Правилами Кабинета министров № 101 «О списке чиновников государственной гражданской службы» от 10.05.94, п.1.8.

7. Государственная лесная служба	Закон «О государственной лесной службе» от 25.11.99, п.3(2). Ограничение введено Правилами Кабинета министров № 272 «Поправки к Правилам Кабинета министров № 101 «О списке чиновников государственной гражданской службы от 10.05.94»» от 05.09.95, п.3.
8. Судьи Конституционного суда	Закон "О Конституционном суде" от 05.06.96, ст.4, п.2.
9. Судьи + [VIII-1]	Закон "О судебной власти" от 15.12.92, ст.51(1). По данным Министерства юстиции, на 2007 год заполнены вакансии 481 судьи
10. Прокуроры + [VIII-1]	Закон «О прокуратуре» от 19.05.94, ст.33(1). Согласно отчету генерального прокурора за 2006 год, заполнены вакансии 526 прокуроров
11. Работники учреждений государственной безопасности + [VIII-1]	Закон "Об учреждениях государственной безопасности от 05.05.94, ст.18(2)
12. Работники и должностные лица бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией +[[VIII-1]	Закон «О бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией» от 18.04.02, ст.4-6
13. Полицейские +[VIII-7, IX-1]	Закон «О ходе службы должностных лиц со специальными служебными степенями в системе учреждений МВД и Управления мест заключения» от 15.06.06, ст.4.(1). Ограничения введены поправками к Закону “О полиции" от 08.06.94. На конец 2006 г. в государственной полиции было 9969 штатных единиц: из них 8893 – должностные лица, 976 –работники.
14. Охрана мест заключения + [VIII-4, IX-1]	Закон «О ходе службы должностных лиц со специальными служебными степенями в системе учреждений МВД и Управления мест заключения» от 15.06.06, ст.4.(1). Ограничения введены поправками к закону «О полиции» от 13.05.99. В Управлении мест заключения на 01.01.07 работали 3126 сотрудников, в т.ч. 546 – на договорной основе.
15. Государственная пожарная и спасательная служба + [VII-1, VIII-5, IX-1]	Закон «О ходе службы должностных лиц со специальными служебными степенями в системе учреждений МВД и Управления мест заключения» от 15.06.06, ст.4.(1). Ограничения введены законом «О пожарной безопасности и пожаротушении» от 24.10.02, ст.28.(1). Должностные лица – неграждане, работавшие в службе на 31.12.02, от работы не освобождаются (п.2 Переходных правил к закону). В службе на 31.12.06 было 3204 работника, в т.ч. 90.3% - должностные лица.
16. Пограничники [VIII-6, IX-1]	Закон «О ходе службы должностных лиц со специальными служебными степенями в системе учреждений МВД и Управления мест заключения» от 15.06.06, ст.4.(1). Ограничения введены законом «О пограничной службе» от 27.11.1997, ст.19(1). В погранохране на 31.12.05 работали 2940 пограничников и 223 работника.

17. Военные	Закон «О военной службе» от 30.05.2002, ст.1,16. После поправок от 29.03.07 (переход на профессиональную службу). В Национальных вооруженных силах (01.04.07) служат 4894 военных.
18. Работы, связанные с доступом к информации, объявленной государственной тайной +&[VIII-5, IX-2]	Закон "О государственной тайне" от 17.10.96, ст. 9(2).
19. Должностные лица государственной трудовой инспекции	Закон «О государственной трудовой инспекции» от 13.12.01. ст.5 .
20. Члены советов регуляторов общественных услуг +	Закон «О регуляторах общественных услуг» 19.10.00, ст.37.
21. Члены Центральной избирательной комиссии	Закон «О Центральной избирательной комиссии» от 13.01.94, ст.2. Ограничение введено законом «О выборах 5 Сейма» от 20.10.92.
22. Работники отделов актов гражданского состояния [VIII-4]	Закон «Об актах гражданского состояния», 21.10.93., ст.3(2), Закон «Об актах гражданского состояния», 17.03.05., ст.3(2)
b) Частный сектор Работы, доступные только гражданам:	
23. Адвокат и помощник адвоката +&[VIII-4]	Закон "Об адвокатуре" от 27.04.93, ст. 14(1) и 83. В 2007 году в Латвии зарегистрированы 812 присяжных адвокатов и 181 их помощник (http://www.advokatura.lv/).
24. Защитник в уголовном процессе &. Негражданин не может быть защитником в уголовном процессе, даже если он получил квалификацию адвоката в каком-либо государстве ЕС.	Уголовно-процессуальный закон от 01.10.05, ст.79
25. Нотариус и помощник нотариуса +[VIII-2]	Закон "О нотариате" от 01.06.93, ст.9(1) и 147(1). В 2007 году в Латвии зарегистрированы 127 присяжных нотариусов (http://latvijasnotars.lv/)
26. Судебный исполнитель +[VIII-2]	Закон «О судебных исполнителях» от 24.10.02, ст.12(1). Ранее – закон «О судебной власти» от 15.12.92. В 2007 году в Латвии зарегистрированы 137 судебных исполнителей (http://www.lzti.lv/lv/main/news)
27. Член правления частного детективного агентства + & [VII-1, VIII-2]	Закон «О детективной деятельности» от 05.07.01, ст.4
28. Руководитель охранной службы + & [VIII-10]	Закон «Об охранной деятельности» от 29.10.1998, ст.6
29. Профессиональный патентный уполномоченный + &	Закон «О патентах» от 15.02.07, ст.26(1).
30. Занимать гражданские должности [работать вольнонаемным] в воинских частях [VIII-3, IX-1]	Закон «О военной службе» от 30.05.2002, ст.16. Введены законом «О вооруженных силах» от 16.04.92. В НВС на 01.04.07 были заняты 745 гражданских и военных работников.
31. Внутренний аудитор в институциях, находящихся в подчинении министерств.	Закон о внутреннем аудите от 31.10.02., ст.14(2), после поправок 23.02.06.
c) Общественная сфера Только граждане имеют право:	
32. Участвовать в муниципальных выборах + & [VII-3, VIII-16, IX-3]	Закон "О выборах в городские думы, областные и волостные советы" от 13.01.94, ст.5 и 8.

33. Избираться наряду с депутатами в комиссии и рабочие группы значительной части самоуправлений &	Положение о Рижском самоуправлении от 27.09.05 устанавливает данное ограничение относительно ревизионной комиссии (п.26). В некоторых других самоуправлениях (см. прил.2) ограничения относятся ко всем комиссиям. Ограничение введено [только для ревизионной комиссии] законом «О самоуправлениях» от 19.05.94 и исключено поправками от 21.12.00.
34. Участвовать в выборах Европейского парламента. + & [VIII-2].	Закон «О выборах в Европейский парламент» от 29.01.04, ст.2.
35. Участвовать в общегосударственных референдумах [VIII-3].	Сатверсме ЛР, ст.80 – после вступления в силу в полном объеме 06.07.93
36. В некоторых самоуправлениях только жители, имеющие избирательное право (граждане ЛР и ЕС) могут инициировать публичное обсуждение и участвовать в нем. &	Положения о самоуправлении Мадлиенского (14.09.05, ст.97) и Сейского (18.10.05, ст.89) волостных советов.
37. Быть избранными в избирательные комиссии самоуправлений	Закон «О городских, районных, окружных и волостных избирательных комиссиях и участковых избирательных комиссиях» от 10.05.95, ст. 6(1). Ограничение введено законом «О выборах 5 Сейма» от 20.10.92. В 2007г. в Латвии было 530 избирательных комиссий в составе 7-15 человек (http://web.cvk.lv/pub/public/27398.html). Следовательно, в комиссиях занято около 6000 членов.
38. Граждане ЛР, в отношении которых применяются ограничения люстрации, сохраняют избирательное право. Неграждане ЛР теряют право приобретения гражданства Латвии на неопределенный срок.	Закон «О гражданстве» от 22.07.94, ст.11.
39. Основывать политические партии [VII-1,VIII-3]	Закон «О политических партиях» от 07.07.06, ст. 12(1). Ограничения введены законом "Об общественных организациях и их объединениях" от 15.12.92, ст.43
40. Политические партии могут действовать, если неграждан и граждан ЕС в их составе менее половины [VII-1,VIII-4].	Закон «О политических партиях» от 07.07.06, ст.26(3). Ограничения введены поправками к закону "Об общественных организациях и их объединениях" от 05.04.95 (в ст.45).
41. Избираться судебными заседателями [VIII-7]	Закон "О судебной власти" от 15.12.92, ст.56
42. Служить в народном ополчении (Zemessardze) [VIII-2]	Закон "О Земессардзе" от 06.04.93, ст.5(1). В Земессардзе на 01.04.07 работали 558 военнослужащих и 10385 земессаргов.
43. Быть избранными омбудсменом	Закон «Об омбудсмене» от 06.04.06, ст.5(2). Предыдущий закон «О Госбюро по правам человека» подобного ограничения не содержал.
44. Быть избранным в Национальный совет по радио и телевещанию [VII-1]	Закон «О радио и телевидении», от 24.08.1995, ст.42(2)
45. Канцлером и членами орденского капитула (рассматривающего вопросы, связанные с государственными наградами) могут быть только граждане ЛР [VIII-1]	Закон «О государственных наградах» от 04. 03.04., ст. 43

46. Только граждане могут быть епископами, капелланами и военными ординаторами в католической церкви	Договор Святого престола и Латвийской Республики от 12.09.02., ст.5, 24 и 25
47. Контакты с зарубежными гражданами, доступ к культурным ценностям и средствам массовой информации, обучение и занятие должностей в некоторых международных договорах гарантируются только гражданам Латвии	9 международных договоров, принятых с 07.08.92 по 08.03.07 (см. прил.3.1)
II. Права собственности Граждане имеют преимущественное право:	
48. Лица, не являющиеся гражданами ЛР или ЕС, а также компании, в которых этим лицам принадлежит более половины уставного капитала, могут приобретать землю в городах только с особого разрешения самоуправления. Им запрещается приобретать землю в приграничной зоне, в охранной зоне морей и рек (за исключением участков, предназначенных для застройки), а также сельскохозяйственную и лесную землю. В случае утраты контроля над капиталом компании со стороны граждан ЛР или ЕС решением самоуправления ранее приобретенная земля отчуждается в двухлетний срок. & [VII-3,VIII-8].	Закон "О земельной реформе в городах ЛР" от 20.11.91, ст.20. Введено поправками от 24.11.94, ст.3 .
49. Аналогичные п.48 ограничения для лиц и компаний при покупке земли в сельской местности. Дополнительно запрещено приобретать землю в заповедниках и на месторождениях полезных ископаемых. & [VII-1,VIII-6]	Закон "О приватизации земли в сельской местности" от 09.07.92, ст.28. Введено поправками от 08.12.94. Ограничения для неграждан частично смягчены в случае приватизации земли, ранее отданной в постоянное пользование. Если участок земли подпадает под ограничения, то заявка на приватизацию принимается и право выкупа земли сохраняется до 31.08.09 (пока негражданин не натурализуется или компания не изменит состав капитала). Если же земля сельскохозяйственная или лесная, а у заявителя на ней находится здание, то самоуправление выделяет необходимый для функционирования здания участок земли, и меняет его зональность. Закон «Об окончании использования приватизационных сертификатов для приватизации собственности государства и самоуправлений» от 16.06.05, ст. 23(7,8) р. (после поправок от 21.06.07).
50. Только граждане ЛР имеют право выкупа по гарантированной государством цене (за приватизационные сертификаты) земли, необходимой для функционирования принадлежащим им зданий и сооружений в следующем случае: если земля была возвращена бывшему владельцу в ходе денационализации, а упомянутые постройки были куплены у бывшего владельца до возвращения ему земли. [VII-2,VIII-2]	Закон "О земельной реформе в городах ЛР" от 20.11.91, ст.12(1). Введено поправками от 31.03.94, ст.8

51. Граждане ЛР имеют право выкупа по гарантированной государством цене (за приватизационные сертификаты) земли, необходимой для функционирования принадлежащим им жилых домов или садового участка, если земля была возвращена бывшему владельцу в ходе денационализации, а право пользования жилым домом или садовым участком возникло до начала процесса денационализации (20.06.92). Таким же правом пользуются и другие лица при условии, если они являются членами садоводческого кооператива. [VII-2,VIII-2]	Закон "О земельной реформе в городах ЛР" от 20.11.91, ст.12(2). Введено поправками от 31.03.94, ст.8
52. Только ближайшие родственники граждан ЛР пользуются льготами при наследовании или дарении не выкупленного участка земли, занимаемого жилым домом или фруктовым садом (право выкупа участка за приватизационные сертификаты).	Закон «Об окончании земельной реформы в городах» от 30.10. 97, ст.3(1)
53. Каждый гражданин Латвии получает на 15 сертификатов больше, чем негражданин. Негражданин, родившийся вне Латвии, получает еще на 5 сертификатов меньше. Один сертификат – эквивалент объема госсобственности, созданного за один год жизни. [VIII-1]	Закон "О приватизационных сертификатах" от 16.03.95, ст.5
54. Неграждане, прибывшие в Латвию после достижения пенсионного возраста и не отработавшие здесь 5 лет на оплачиваемой работе, не получают приватизационных сертификатов	Закон "О приватизационных сертификатах" от 16.03.95, ст.5, п.4
55. Гражданин ЛР получает сертификаты, если в период до 31.12.92 проживал в Латвии и был зарегистрирован в качестве постоянного жителя. Негражданин получает сертификаты лишь с момента последнего зарегистрированного прибытия на постоянное место жительства в Латвии	Закон "О приватизационных сертификатах" от 16.03.95, ст.5, п.3
56. Только гражданам и юридическим лицам обеспечивается защита вкладов за рубежом	32 договора, принятых в период с 05.03.92 до 22.09.99. (см. прил.3.2)
57. Защита интеллектуальной собственности за рубежом некоторыми международными договорами гарантируется только гражданам	5 договоров с 8 странами, принятые в период с 06.07.94 по 26.10.06. 3 из них утратили свою силу связи с вступлением Латвии в ЕС (см.прил. 3.3)
III. Частное предпринимательство	
58. Учредителями акционерных обществ неграждане могут быть лишь при условии, что они прожили в Латвии не менее 21 года. Аналогичные ограничения накладываются на президента акционерного общества и присяжных ревизоров	Закон "Об акционерных обществах" от 18.05.93, ст.10.1 (1), 17.4,
59. Коммерческая деятельность, связанная с оружием, разрешается только гражданам Латвии или Европейского союза + & [VII-1,VIII-5]	Закон «Об обороте оружия» от 06.06.02, ст.36. Введено в законе «Об огнестрельном оружии и специальных средствах самозащиты» 23.02.93

60. Руководителями, членами правлений, и непосредственно связанными с производством, ремонтом, реализацией, хранением, транспортировкой, охраной товаров и оказанием услуг работниками компаний, которым выдаются лицензии на коммерческую деятельность с товарами, включенными в список военных товаров ЕС, могут быть только граждане ЛР или ЕС. + &	Закон «Об обороте товаров стратегического назначения» от 21.06.07, ст. 5(4). Ограничение введено поправками от 12.10.06 к закону «Об обороте товаров стратегического назначения» от 07.04.04 (в ст.8(4).
61. Лицензия на авиаперевозки за рубежом гарантируется двухсторонними соглашениями лишь авиакомпаниям, контролируемым гражданами Латвии. Если данный контроль теряется, лицензия отзывается.	23 соглашения, подписанные в период с 01.07. 92 по 18.10.99 (см. прил.3.4.)
62. Равноправие и недискриминация в предотвращении двойного налогообложения гарантируется только гражданам	12 договоров, принятые в период с 17.11.93 по 14.05.04 (см. прил.3.5)
63. Только гражданам Латвии в различных случаях гарантирована поддержка в торговле за границей.	5 договоров, принятых в период с 29.11.91. по 29.10.02. (см. прил.3.6)
IV. Социальные права	
64. Трудовой стаж, накопленный за пределами Латвии до 31.12.90, не включается в расчет при определении размера пенсии негражданам [VII-2,VIII-6]	Закон "О государственных пенсиях" от 02.11.95, переходные положения, ст.1
65. Возможность заключения договора найма на неопределенный срок в служебных гостиницах в Риге имеют лишь те неграждане, которые прожили и проработали в Риге не менее 10 лет.	Правила Рижской думы № 52 "О порядке пользования служебными гостиницами" от 26.03.96, ст. 4
66. Только гражданам оказываются различные виды социальной помощи, и засчитывается страховой стаж, накопленный на территории Финляндии	Договор с Финляндией о социальном обеспечении от 11.05.99, ст. 4.1., 5.2., 16 и т.п.
V. Свобода въезда, выезда и воссоединения семей	
67. Безвизовый режим для граждан Латвии установлен с 77 странами. И только в 30 из них неграждане могут въезжать без визы	см. прил.3.7. или сайт Министерства иностранных дел: http://www.am.gov.lv/lv/KonsularaInformacija/bezvizu/
68. Граждане ЛР стали гражданами ЕС автоматически. Негражданам ЛР, чтобы стать правосубъектными в рамках ЕС, необходимо сдать экзамен по госязыку, доказать непрерывность нахождения в Латвии, продемонстрировать необходимый уровень доходов и заплатить госпошлину. [VIII-6, IX-1]	Закон «О статусе постоянного жителя Европейского сообщества в ЛР» от 22.06.06, ст.3. Ограничение введено со вступлением Латвии в ЕС 01.05.04.
69. Негражданам не гарантируется невыдача за границу [VIII-4, IX-1]	Закон «Об уголовном процессе» от 01.10.05, ст.697. Введены Конституционным законом «Права и обязанности человека и гражданина», 10.12.91., ст.6., Впоследствии: поправки к Сатверсме от 15.10.98
70. Правом на воссоединение со взрослым ребенком обладают только граждане Латвии [VIII-4]	Закон «Об иммиграции» от 31.10.02, ст.24(1.6.), 31(1)

71. Неграждане, получившие компенсацию за выезд из Латвии (в реальности - за оставленное жилье) от любых институций Латвии или из-за рубежа, теряют не только ранее имевшийся легальный статус, но и право вернуться в Латвию на жительство	Закон "О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства" от 12.04.95, ст.1(3). с поправками от 18.06.97. В соответствии с п. 9 ст. 34 закона «Об иммиграции» от 31.10.02, у них появилась въехать в Латвию в случае возврата полученной компенсации
72. Правом на репатриацию обладают только граждане Латвии или лица, у которых один из родителей или родителей родителей является латышом или ливом	Закон "О репатриации" от 21.09.95, ст.2
73. Приглашение для получения визы не требуется, если его запрашивает этнический латыш, лив или лицо, у которого хотя бы один из родителей является гражданином Латвии	Закон «Об иммиграции» от 31.10.02 ст.12(2).п.5
74. Только гражданам Латвии и (в некоторых случаях) юридическим лицам гарантирована правовая помощь за границей	10 договоров (с 11 странами), принятых в период с 11.11.92. по 15.04.04., см. прил. 3.8.
VI. Другие права и свободы	
75. В понимании Рамочной конвенции защиты национальных меньшинств неграждане не принадлежат к национальным меньшинствам. [VII-3,VIII-7]	Закон «О Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств», 31.05.05., ст.2.
76. Гражданин может быть лишен своего статуса лишь решением суда. Негражданин лишается статуса в административном порядке [VII-4,VIII-2]	Закон "О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства" от 12.04.95, ст.7.
77. Негражданин признается политически репрессированным нацизмом лицом только в случаях, если он пострадал за национальную принадлежность, или малолетним находился в тюрьме или концлагере на территории Латвии & [VII-2,VIII-6,IX-1]	Закон "Об определении статуса политически репрессированного лица для жертв коммунистического и нацистского режимов" от 12.04.95, ст.4, пп.1-3.
78. Право на самооборону: ношение огнестрельного оружия разрешено только гражданам + & [VIII-5]	Закон «Об обороте оружия» от 06.06.02 ст.19(6). Ранее, закон «Об огнестрельном оружии и специальных средствах для самозащиты» от 23.03.93
79. Негражданам запрещено коллекционирование оружия и боеприпасов & [VII-1,VIII-5]	Закон «Об обороте оружия» от 06.06.02 ст.34 (1). Ранее, закон «Об огнестрельном оружии» от 23.03.93
51. 80. Только граждане могут обучаться в некоторых высших учебных заведениях	Устав Академии полиции, утвержден Кабинетом министров 17.06. 98, ст. 69, 27.02.02., ст.84. Устав Национальной академии обороны, утвержден КМ 30.06.98, ст.22, 08.01.03., ст.22

Примечания:

1) знаком «+» отмечены законы, затрагивающие честь и достоинство неграждан путем приравнивания их к недееспособным персонам, уголовным преступникам, врагам государства и алкоголикам;

2) знаком «&» отмечены законы, согласно которым права, запрещенные негражданам, обеспечены иностранцам, преимущественно – гражданам ЕС;

3) цифрами в квадратных скобках отражено количество попыток исключить ограничение в период полномочий VII, VIII и IX Сейма.

Приложение 2

Список самоуправлений не допускающих неграждан в комиссии и рабочие группы

Nr.	Название	Статус самоуправления	район	Пункт положения	месяц	день
1	Аглона	волость	Прейльский	11	10	26
2	Барбеле	волость	Бауский	8	7	18
3	Дурбе	область	Лиепайский	8	8	25
4	Эзере	волость	Салдусский	1.8	8	31
5	Гулбене	район	Гулбенский	1.11	6	29
6	Иецава	область	Бауский	46-48	9	13
7	Икшкиле	область	Огрский	12	8	17
8	Крустпилс	волость	Екабпилсский	10	7	21
9	Кулдига	район	Кулдигский	1.12	8	16
10	Лиелварде	область	Огрский	25	5	25
11	Лизумс	волость	Гулбенский	12	8	31
12	Нирза	волость	Лудзенский	10	8	30
13	Пузе	волость	Вентспилсский	5	8	18
14	Ранка	волость	Гулбенский	1.9	8	26
15	Рига	город	Рижский	26	9	27
16	Сабиле	область	Талсинский	14	7	27
17	Сканькалне	волость	Валмиерский	11	10	19
18	Сталбе	волость	Цесисский	15	9	29
19	Стамиериена	волость	Гулбенский	1.9	8	24
20	Стенде	город	Талсинский	14	8	24
21	Стради	волость	Гулбенский	1.9	8	17
22	Сутри	волость	Прейльский	6	8	31
23	Вадаксте	волость	Салдусский	14	12	14
24	Вецсауле	волость	Бауский	1.13	9	14
25	Виляны	волость	Резекненский	2.8	7	13
26	Виксна	волость	Балвский	9	8	24
27	Залиениеки	волость	Елгавский	10	10	20
28	Балдоне	город	Рижский	1.9		

Список составлен на основании анализа 281 положения о самоуправлениях, принятых в 2005 году (всего в Латвии 553 самоуправления).

Приложение 3

Перечень некоторых двухсторонних и многосторонних договоров, дискриминирующих неграждан

1. Договоры общего характера

Nr	Государство	год	месяц	день	Статья договора	название
1	Венгрия	1992	8	7	8, 14, 17	О дружбе и сотрудничестве
2	Украина	1995	5	23	9, 15, 18	О дружбе и сотрудничестве
3	ЕС*1	1995	6	12	37-44	Об образовании ассоциации
4	Индия*2	1995	9	1	3(1)	Об экономическом и техническом сотрудничестве
5	Чехия	1999	5	10	Преамбула	О сотрудничестве в области культуры
6	ЕС*3	2003	4	16	45	О присоединении ЛР к ЕС
7	Мексика*4	2005	4	14	21	О сотрудничестве в области образования, культуры и спорта
8	Канада*5	2006	9	25	Весь текст	Об обмене молодыми гражданами
9	ЕС с АКТ*6	2007	3	8	8	Об изменении соглашения о партнерских отношениях

Примечания

*1. Вопросы занятости и социальной защиты (затрагивают 15 иностранных государств)

*2. Обмен студентами предусмотрен только для граждан

*3. Договор о вступлении ЛР в ЕС (затрагивает 24 иностранных государства) – только гражданина ЛР можно делегировать в состав Европейской комиссии

*4. Договор предусматривает возможность получения стипендии при обучении в Мексике только для граждан

*5. Договор предусматривает упрощение процедуры для молодых граждан ЛР, желающих въехать и находиться на территории Канады для пополнения образования после средней школы или учебы, получения трудового опыта, или пополнения знаний о языке, культуре и обществе страны.

*6. Дополнение к 26 статье Котонского соглашения предусматривает для молодых граждан содействие активному участию в общественной жизни и обмену студентами. АКТ – группа стран Африки, региона Карибского моря и Тихого океана, включающая 77 стран с 5 континентов: Африка – 46, Австралия и Океания - 14, Азия – 2, Южная Америка – 2, Северная Америка – 13.

2. Договоры о защите вкладов

Nr	Государство	Статья договора	год	месяц	день	Регион	Блок
1	Исландия*1	4	1991	8	26	Европа	ЕАСТ
2	Финляндия	1 (1c)	1992	3	5	Европа	ЕС
3	Швеция	1(3)	1992	3	10	Европа	ЕС
4	Дания	1(3)	1992	3	30	Европа	ЕС
5	Франция	1(2;3)	1992	5	15	Европа	ЕС
6	Норвегия	1(3)	1992	6	16	Европа	ЕАСТ
7	Тайвань	1(3)	1992	9	17	Азия	
8	Швейцария	1(1a)	1992	12	22	Европа	ЕАСТ
9	Польша	1(1a)	1993	4	26	Европа	ЕС
10	Великобритания	1(c)	1994	1	24	Европа	ЕС

11	Израиль	1(3)	1994	2	27	Азия	
12	Нидерланды	1(b)	1994	3	14	Европа	ЕС
13	Чехия	1(2)	1994	10	25	Европа	ЕС
14	Австрия	1(2)	1994	11	17	Европа	ЕС
15	США	1(1c)	1995	1	13	Сев.Америка	
16	Канада*2	1	1995	4	26	Сев.Америка	
17	Греция	1(3)	1995	7	20	Европа	ЕС
18	Португалия	1(3)	1995	9	27	Европа	ЕС
19	Испания*3	7(1)	1995	10	26	Европа	ЕС
20	Вьетнам	1(1c)	1995	11	6	Азия	
21	Эстония	1(2)	1996	2	7	Европа	ЕС
22	Литва	1(2)	1996	2	7	Европа	ЕС
23	Бельгия	1(1a)	1996	3	27	Европа	ЕС
24	Люксембург	1(1a)	1996	3	27	Европа	ЕС
25	Корея	1(2)	1996	10	23	Азия	
26	Египет	1(2a)	1997	4	24	Африка	
27	Италия	1(3), 7(1e)	1997	5	21	Европа	ЕС
28	Украина	1(2a)	1997	7	24	Европа	СНГ
29	Беларусь	1(1c),2,3,5	1998	3	3	Европа	СНГ
30	Словакия	1(2)	1998	4	9	Европа	ЕС
31	Венгрия	1(2)	1999	6	10	Европа	ЕС
32	Молдавия	1(3)	1999	9	22	Европа	СНГ

Примечания:

*1. Ограничение отменено новым договором от 11.06.98

*2. Канада, в отличие от Латвии, защищает этим договором как права своих граждан, так и права своих постоянных жителей

*3. Один из примеров, когда Договор защищает равным образом права как граждан, так и постоянных жителей Латвии. Исключением является лишь ст.7.1, согласно которой переводы зарплаты и других компенсаций гарантируются только гражданам

Аналогичные договоры, не ограничивающие права неграждан

Nr	Государство	год	месяц	день	Регион	Блок
1	Германия	1993	4	20	Европа	ЕС
2	Турция	1997	2	18	Азия	
3	Румыния	2001	11	27	Европа	ЕС
4	Хорватия	2002	4	4	Европа	
5	Китай	2004	4	15	Азия	
6	Казахстан	2004	10	8	Азия	СНГ
7	Азербайджан	2005	10	3	Азия	СНГ
8	Грузия	2005	10	5	Азия	СНГ
9	Армения	2005	10	7	Азия	СНГ

3. Договоры, предусматривающие защиту интеллектуальной собственности

Nr	Государство	Статья договора	год	месяц	день	Регион	Блок
1	США	Часть II	1994	7	6	Сев. Америка	
2	Украина*1	15(2)	1995	11	22	Европа	СНГ
3	ЕАСТ*1	15(2)	1995	12	7	Европа	ЕАСТ
4	Словения*1	15	1996	4	22	Европа	ЕС
5	Албания*2	3 (прил.V.)	2006	10	26	Европа	

Примечания
*1. Утратил силу с 01.05.2004.
*2. Договор с ЕС

4. Договоры о воздушном сообщении

Nr	Государство	Статья договора	год	месяц	день	Регион	Блок
1	Польша	3(4);4(1a)	1992	7	1	Европа	ЕС
2	Венгрия	3(2a), 4(1a)	1993	3	9	Европа	ЕС
3	Нидерланды	4(4); 5(c)	1993	3	25	Европа	ЕС
4	Израиль	3(4); 4(1a)	1993	11	3	Азия	
5	Финляндия	4(a)	1993	11	29	Европа	ЕС
6	Великобритания	4(4), 5(1)	1993	12	6	Европа	ЕС
7	Бельгия	5(1d)	1994	12	12	Европа	ЕС
8	Эстония	3(5)p;4(1c)	1995	1	20	Европа	ЕС
9	Украина	3(4)	1995	5	23	Европа	СНГ
10	Узбекистан	4(4)p;5(1a)	1995	6	6	Азия	СНГ
11	Беларусь	4(1), 5(3), 13(3)	1995	9	7	Европа	СНГ
12	Турция	3(4);4(1a)	1995	9	15	Азия	
13	Литва	3(5);4(1c)	1996	9	9	Европа	ЕС
14	Таиланд	6(5);7(1a)	1996	11	8	Азия	
15	Египет	6(4), 7(1)	1997	4	23	Африка	
16	Индия	3(4);4(1a)	1997	10	12	Азия	
17	Словакия	3(2), 5(1)	1998	4	9	Европа	ЕС
18	Казахстан	3(4), 4(1a)	1998	5	19	Азия	СНГ
19	Китай	3(2);4(1a)	1999	3	4	Азия	
20	Марокко	4(1)	1999	5	19	Африка	
21	Болгария	3(5), 4(1)	1999	5	19	Европа	ЕС
22	Сингапур	3(2), 4(1)	1999	10	6	Азия	
23	Хорватия	3(4), 4(1), 6(2)	1999	10	18	Европа	

Аналогичные договоры, не ограничивающие права неграждан

Nr	Государство	год	месяц	день	Регион	Блок
1	Германия	1993	4	5	Европа	ЕС
2	Дания	1993	6	3	Европа	ЕС
3	Швеция	1993	6	3	Европа	ЕС
4	Норвегия	1993	6	3	Европа	ЕАСТ
5	Кипр	1999	3	26	Европа	ЕС
6	Азербайджан	2006	10	4	Азия	СНГ

5. Договоры о налогообложении

В приведенных ниже 12 договорах защищаются интересы налогоплательщиков (т.е. и постоянных жителей), но от дискриминации защищены только граждане

Nr	Государство	Статья договора	год	месяц	день	Регион	Блок
1	Польша	25(1)	1993	11	17	Европа	ЕС
2	Канада	24(1)	1995	4	26	Сев. Америка	
3	Беларусь	23(1)	1995	9	7	Европа	СНГ
4	Китай	26(1)	1996	6	7	Азия	
5	Германия	24(1)	1997	2	21	Европа	ЕС
6	Франция	24	1997	4	14	Европа	ЕС
7	Италия	26	1997	5	21	Европа	ЕС
8	Сингапур	24	1999	10	6	Азия	
9	Швейцария	24	2002	1	31	Европа	ЕАСТ
10	Румыния	26	2002	3	25	Европа	ЕС
11	Испания	25	2003	9	4	Европа	ЕС
12	Венгрия	24	2004	5	14	Европа	ЕС

В отличие от упомянутых выше 12 договоров, следующие 22 договора аналогичного характера права неграждан не ограничивают (т.е. от дискриминации защищены как граждане, так и неграждане)

Nr	Государство	год	месяц	день	Регион	Блок
1	Финляндия	1993	3	23	Европа	ЕС
2	Швеция	1993	4	5	Европа	ЕС
3	Эстония	1993	5	14	Европа	ЕС
4	Дания	1993	12	10	Европа	ЕС
5	Нидерланды	1994	3	14	Европа	ЕС
6	Исландия	1994	9	19	Европа	ЕАСТ
7	Ирландия	1997	11	13	Европа	ЕС
8	США	1998	1	15	Сев. Америка	
9	Молдавия	1998	2	25	Европа	СНГ
10	Узбекистан	1998	7	3	Азия	СНГ
11	Словакия	1999	3	11	Европа	ЕС
12	Бельгия	1999	4	21	Европа	ЕС
13	Турция	1999	6	3	Азия	
14	Армения	2000	3	15	Азия	СНГ
15	Хорватия	2000	5	19	Европа	
16	Португалия	2001	6	19	Европа	ЕС
17	Казахстан	2001	9	6	Азия	СНГ
18	Эстония	2002	2	11	Европа	ЕС

19	Словения	2002	4	17	Европа	ЕС
20	Австрия	2005	12	14	Европа	ЕС
21	Македония	2006	12	8	Европа	
22	Киргизия	2007	5	24	Азия	СНГ

6. Договоры о свободной торговле

Nr	Государство	Статья договора	год	месяц	день	Регион	Блок
1	Украина	12	1991	11	29	Европа	СНГ
2	Армения*1	5	1991	12	7	Азия	СНГ
3	США	2	1992	12	9	Сев. Америка	
4	Болгария	5(2)	2002	10	16	Европа	ЕС
5	Венгрия	5(2)	2002	10	29	Европа	ЕС

Примечание
*1. Утратил силу с 01.01.1996.

7. Договоры о безвизовом режиме

Nr	Государство	Год*1	Год1[2]	Регион	Блок
1	Эстония*3	1992	1992	Европа	ЕС
2	Польша*5	1992	2007	Европа	ЕС
3	Венгрия*5	1992	2007	Европа	ЕС
4	Чехия*5	1993	2007	Европа	ЕС
5	Великобритания	1993		Европа	ЕС
6	Словакия*5	1994	2007	Европа	ЕС
7	Литва*3	1995	1995	Европа	ЕС
8	Дания*4	1996	1996	Европа	ЕС
9	Ирландия	1996		Европа	ЕС
10	Исландия*5	1997	2007	Европа	ЕАСТ
11	Мальдивы	1997		Азия	
12	Норвегия*5	1997	2007	Европа	ЕАСТ
13	Самоа*4	1997	1997	Австралия	АКТ
14	Финляндия*5	1997	2007	Европа	ЕС
15	Швейцария	1997		Европа	ЕАСТ
16	Тунис	1997		Африка	
17	Швеция*5	1997	2007	Европа	ЕС
18	Андорра	1998		Европа	
19	Хорватия*4	1998	2004	Европа	
20	Лихтенштейн	1998		Европа	ЕАСТ
21	Мальта*5	1998	2007	Европа	ЕС
22	Словения*5	1998	2007	Европа	ЕС
23	Австрия*5	1999	2007	Европа	ЕС
24	Бельгия*5	1999	2007	Европа	ЕС
25	Франция*5	1999	2007	Европа	ЕС

26	Греция*5	1999	2007	Европа	ЕС
27	Италия*5	1999	2007	Европа	ЕС
28	Люксембург*5	1999	2007	Европа	ЕС
29	Нидерланды*5	1999	2007	Европа	ЕС
30	Португалия*5	1999	2007	Европа	ЕС
31	Испания*5	1999	2007	Европа	ЕС
32	Германия*5	1999	2007	Европа	ЕС
33	Израиль	2000		Азия	
34	Япония	2000		Азия	
35	Сингапур	2000		Азия	
36	Доминика*4	2001	2001	Сев. Америка	АКТ
37	Эквадор	2001		Южн. Америка	
38	Фиджи	2001		Австралия	АКТ
39	Кипр*5	2001	2007	Европа	ЕС
40	Монако	2001		Европа	
41	Сейшелы	2001		Африка	АКТ
42	Сент-Винсент и Гренадины	2001		Сев. Америка	АКТ
43	Болгария*5	2002	2007	Европа	ЕС
44	Гонконг	2002		Азия	
45	Румыния*5	2002	2007	Европа	ЕС
46	Албания	2003		Европа	
47	Аргентина	2003		Южн. Америка	
48	Чили	2003		Южн. Америка	
49	Корея	2003		Азия	
50	Коста-Рика	2003		Сев. Америка	
51	Уругвай	2003		Южн. Америка	
52	Венесуэла	2003		Южн. Америка	
53	Босния и Герцеговина	2004		Европа	
54	Гватемала	2004		Сев. Америка	
55	Гондурас	2004		Сев. Америка	
56	Новая Зеландия	2004		Австралия	
57	Макао	2004		Азия	
58	Малайзия	2004		Азия	
59	Маврикий	2004		Азия	АКТ
60	Мексика	2004		Сев. Америка	
61	Никарагуа	2004		Сев. Америка	
62	Панама	2004		Сев. Америка	
63	Парагвай	2004		Южн. Америка	
64	Перу	2004		Южн. Америка	
65	Сальвадор	2004		Сев. Америка	
66	Сан-Марино	2004		Европа	
67	Тринидад и Тобаго	2004		Сев. Америка	АКТ
68	Белиз	2005		Сев. Америка	АКТ
69	Грузия*3	2005	2005	Азия	СНГ
70	Марокко	2005		Африка	

71	Украина	2005		Европа	СНГ
72	Боливия	2006		Южн. Америка	
73	Македония	2006		Европа	
74	Сербия	2006		Европа	
75	Турция	2006		Азия	
76	Черногория	2007		Европа	
77	Молдавия	2007		Европа	СНГ

Примечания
*1. Год введения безвизового режима для граждан ЛР (в ряде случаев известен приблизительно)
*2. Год введения безвизового режима для неграждан ЛР
*3. Право неграждан ЛР въехать в страну без визы дано в результате переговоров сторон (всего – 3 страны)
*4. Право неграждан ЛР въехать в страну без визы дано по инициативе иностранного государства (всего – 4 страны)
*5. Право неграждан ЛР въехать в страну без визы дано по инициативе члена ЛКПЧ, депутата Европарламента Татьяны Жданок путем внесения поправок к регламенту (ЕК) № 539/2001 Европейского Совета от 15.03.2001 (всего – 23 страны)

8. Договоры о правовой помощи

Договоры предусматривают следующие основные льготы для граждан Латвии:
а) равноправие с гражданами принимающей страны в отношении юридической защиты;
б) бесплатная правовая защита и освобождение от судебных издержек;
в) бесплатная и (в ряде случаев) без переводов пересылка документов;
г) консульская помощь;
д) признание браков, дееспособности, усыновления и.т.п. по законам своего государства;
е) невыдача другой стороне в случае совершения преступления.

Nr	Государство	Статья договора	год	месяц	день	Регион	Блок
1	Эстония*1	1,16,17(1),18,21,25	1992	11	11	Европа	ЕС
2	Литва*1	1,16,17(1),18,21,25	1992	11	11	Европа	ЕС
3	Россия*2	1,11,16,17,19,22,26,62(1)	1993	2	3	Европа	СНГ
4	Россия	1	1993	3	4	Европа	СНГ
5	Молдавия	1, 16,17,18,61(1)	1993	4	14	Европа	СНГ
6	Беларусь*3	1,11,16, 19,21,25,60	1994	2	21	Европа	СНГ
7	Польша*4	1,11,18,20,22,27,49,68(1)	1994	2	23	Европа	ЕС
8	Украина*5	1,11,16,17,18,21,24,44,55(1)	1995	5	23	Европа	СНГ
9	Узбекистан	1,11,16,17,19,22,25,44,55	1996	5	23	Азия	СНГ
10	Киргизия	1,17,19,41, и.т.д.	1997	4	10	Азия	СНГ
11	Китай*6	16	2004	4	15	Азия	

Примечания
*1. Неграждане упоминаются лишь в ст.17.2. Стороны обязаны предоставлять о них следующие сведения: о судимости, возбуждении против них уголовных дел, признании их хроническими алкоголиками, наркоманами и душевнобольными. На 01.04.07 среди этнических эстонцев было 24.3 % неграждан, среди этнических литовцев – 35.2% неграждан (в 1993г. – 79.5%).
*2. О негражданах (ст.76,77) передаются сведения о судимости и привлечении к уголовной ответствен-

ности. Доля этнических русских среди неграждан – 66.1% (1 место). Среди этнических русских – 40.2% неграждан (в 1993г. – 60.9%).
*3. О негражданах (ст.75,76) передаются сведения о судимости и привлечении к уголовной ответственности. Доля этнических белорусов среди неграждан – 13.3% (2 место). Среди этнических белорусов – 61.3% неграждан (в 1993г. – 79.9%).
*4. Доля этнических поляков среди неграждан – 3.4% (4 место). Среди этнических поляков – 24.4% неграждан (в 1993г. – 38.3%).
*5. Доля этнических украинцев среди неграждан – 9.5% (3 место). Среди этнических украинцев – 64.3% неграждан (в 1993г. – 93.7%).
*6. Информация о результатах уголовного процесса на территории Китая дается только о гражданах ЛР.

Приложение 4

Перечень различий в правах граждан и неграждан - постоянных жителей Латвии

Различия, отмененные или утратившие силу (на август 2007 года)

I. Запреты на профессии, занятие государственных и общественных должностей (a) Государственный сектор Работы, доступные только гражданам:	
1. Судьи хозяйственного суда	Закон "О хозяйственном суде" от 27.11.91, ст.4.2 Хозяйственные суды ликвидированы с 01.06.96
2. Пожарные	Поправки к закону "О пожарной безопасности" от 15.12.94, ст.1. Различие устранено поправками к закону "О пожарной безопасности" от 16.01.97, ст.2, и восстановлено с принятием нового закона «О пожарной безопасности и пожаротушении» от 24.10.02.
3. Присяжные таксаторы	Правила о получении специального разрешения (лицензии) для таксации недвижимого имущества и оценочных работ в соответствии с категорией таксации и оценочных работ. Приказ государственной земельной службы № 97, 27.12.95, ст.15. Утратил силу с 08.10.03.
4. Присяжные землемеры	О порядке выдачи лицензий для работы присяжных землемеров и осуществлении геодезических, фотограмметрических, земельно-устроительных и топографических работ. Приказ государственной земельной службы № 20., 21.07.93., ст.7. Отменено поправками к закону «О признании регламентированных профессий и профессиональной квалификации» от 08.04.04 (ст.32 закона устанавливает требования к землемерам, не содержащие критерия гражданства)
5. Рядовые работники службы государственных доходов. [VIII-5]	Закон «О службе государственных доходов» от 28.10.1993, ст.17(2) (в редакции на 25.10.01) с изменениями от 12.10.06
b) Частный сектор Работы, доступные только гражданам:	
6. Представители физического или юридического лица, арендующего жилое помещение в Видземском предместье Риги	Постановление № 818 Видземского районного Совета народных депутатов от 28.09.93. Утратило силу с реорганизацией Рижского самоуправления в июне 1994 года.
7. Обслуживающий персонал воздушного судна	Закон «Об авиации» от 23.02.93, ст.35. Закон «Об авиации» от 05.10.94, ст.35. Ограничение отменено поправками от 30.10.97.
8. Управляющий аптекой, управляющий ветеринарной аптекой	Закон "О фармацевтической деятельности" от 27.04.93, ст.61,65. Закон "О фармацевтике" от 10.04.97, ст.58. Различие устранено поправками к закону от 19.03.98.

9. Капитан латвийского морского судна	Правила навигации Латвии (Морской кодекс), ст.137. Правила Кабинета Министров ЛР № 168 от 16.08.94. Различие устранено принятием нового закона 29.05.03
10. Капитан воздушного судна [VIII-3]	Закон «Об авиации» от 23.02.93, ст.35. Закон «Об авиации» от 05.10.94, ст.35., Ограничение отменено поправками от 15.12.05.
11. Неграждане, которые получили фармацевтическое образование не в ЕС, имеют право заниматься частной практикой только после одного года проверки. [VIII-4]	Закон "О фармацевтике" от 10.04.97, ст.38(3), после поправок от 16.04.03. Отменено поправками от 15.12.05.
с) Общественная сфера Только граждане имеют право:	
12. Выдвигать предложение о взятии участка леса под специальную охрану	Закон "Об обработке и использовании леса" от 24.03.94, ст.19. Различие устранено поправками, внесенными 27.04.95
13. Основывать религиозные общины	Закон "О религиозных организациях" от 07.09.95, ст. 7(1). Различие устранено поправками, внесенными 17.06.96
14. Быть избранными в руководство религиозных организаций, исключая духовный персонал [VII-1]	Закон "О религиозных организациях" от 07.09.95, ст.7(1).Различие устранено поправками, внесенными 15.06.00
15. Избирать и быть избранными в руководство студенческого совета Латвийского университета	Положение о студенческом самоуправлении Латвийского университета, 1998, ст.8. Устав студенческого совета Латвийского университета больше (с 2000 года) не содержит таких ограничений
16. Упрощенная возможность поступления в латвийские высшие школы в случае получения среднего образования за рубежом предусмотрена только для граждан ЛР и ЕС [VIII-1]	Правила Кабинета министров № 635 «Поправки к закону «О высшей школе» от 23.08.05, ст.36 (поправки к статье 83 закона). Ограничения отменены законом, принятым Сеймом 02.03.06.
II. Права собственности Граждане имеют преимущественное право:	
17. Право приватизировать кооперативную квартиру принадлежит и негражданам, но при условии проживания в Латвии не менее 16 лет.	Закон "О приватизации кооперативных квартир" от 04.12.91, ст.7. Различие устранено новым законом от 31.08.95
18. Покупать жилье у государства и муниципалитетов	Закон "О помощи государства и самоуправлений в решении жилищных вопросов" от 11.05.93, ст.3. Этот вид помощи населению отменен поправками к Закону от 05.10.95
19. Право собственности на землю и другие природные ресурсы	Конституционный закон "О правах и обязанностях человека и гражданина" от 10.12.91, ст.9. Отменен с принятием изменений к Сатверсме от 15.10.98
20. Только граждане ЛР, получившие землю в ходе денационализации, имеют право приобрести по гарантированной государством цене (за приватизационные сертификаты) прилегающий участок земли, в силу конфигурации или малой площади не годный под застройку.	Закон «Об окончании земельной реформы в городах» от 30.10. 97, ст. 2(1). Это право было в силе до 01.03.99.
21. Право стать членом ЖСК в Риге имеется и у неграждан, но при условии наличия постоянной прописки и проживания в Риге не менее 16 лет	Правила Рижской думы № 5 "Об условиях для лиц, желающих приватизировать квартиру в ЖСК" от 04.10.94., п.1. Правила признаны не имеющими силы постановлением РД от.15.10.02

22. Передавать в наследство право пользования землей государства и самоуправлений [VII-2,VIII-2]	Закон "О земельной реформе в городах ЛР" от 20.11.1991, ст.24 (в редакции от 15.04.99) после поправок от 31.03.94. Исключено поправками от 30.06.05
23. У неграждан нет права регистрировать принадлежащие им воздушные суда в Регистре воздушных судов гражданской авиации [VIII-3]	Закон «Об авиации» от 23.02.93, ст.7,8. Закон «Об авиации» от 05.10.94, ст.7,8. Ограничение отменено поправками от 11.05.06
III. Частное предпринимательство	
24. Участие в приватизации объектов, принадлежащих самоуправлениям, неграждане имеют лишь при условии, что они прожили в Латвии не менее 16 лет	Закон "О приватизации находящихся в собственности самоуправлений малых объектов торговли, общественного питания и бытовых услуг" от 05.11.91, ст.11. Различие устранено в новом законе от 19.07.94.
25. Большинство членов правления коммерческого банка должны быть гражданами	Постановление совета Банка Латвии (СБЛ) N 10/7 от 16.09.93. Постановление СБЛ N 21/1 от 20.12.94, ст.9.2.4. Различие устранено Постановлением СБЛ № 31/1 от 14.03.96
26. Учредителями банков и ломбардов могут быть и неграждане, но при условии проживания в Латвии не менее 21 года	Постановление СБЛ № 21/1 от 20.12.94, ст.4 Различие устранено решением СБЛ № 31/1 от 14.03.96
27. Право получить лицензию на коммерческие перевозки, транспортировку почты и пассажиров воздушным путем имеют только граждане	Закон "Об авиации" от 23.02.93, ст.78,79 Закон "Об авиации" от 05.10.94, ст.78,79 Различие устранено поправками к закону от 30.10.97
28. Только контролируемые гражданами ЛР компании могут проводить лов рыбы в территориальных водах США	Договор с США о рыболовстве от 08.04.93. Утратил силу 01.01.03
IV. Социальные права	
29. Местные власти в отдельных регионах предоставляют новые квартиры только гражданам	См., например, Постановление горсовета Юрмалы (20 сессия 15 созыва) от 12.03.92. Предположительно отменено в 1994 году после муниципальных выборов
30. При ликвидации общежитий в ряде районов бессрочные договоры найма заключаются только с гражданами	См., например, Постановление № 82 Латгальского районного Совета Риги от 25.02.93. Отменено постановлением Рижской думы № 52 от 27.10.94
31. Только граждане могут получить компенсацию расходов за центральное отопление	Постановление Рижской думы № 830 "О поддержке малообеспеченных жителей Риги в отопительном сезоне 1994/95гг." от 10.01.95. Утратило силу с окончанием отопительного сезона
32. Только гражданам предоставляются участки земли под индивидуальную застройку и выделяются соответствующие льготные займы	Закон "О помощи государства и самоуправлений в решении жилищных вопросов" от 11.05.93, ст.2,3. Этот вид помощи населению отменен поправками к Закону от 05.10.95
33. Социальная пенсия неграждан на 10% меньше, чем у граждан	Закон "О порядке временного расчета государственной пенсии" от 27.10.93, ст.5.2. Отменено с принятием Закона "О государственных пенсиях" от 02.11.95
34. Займы для покупки права аренды высвобождающихся (вследствие эмиграции или выселения за долги) квартир выдаются только гражданам	Положение Рижской думы № 83 от 07.03.97 "Об изменениях в постановлении Рижской управы № 160 от 04.06.93. Отменено Постановлением РД N5432 от 23.12. 97
35. Только граждане имеют право получения займа для покупки квартиры в новостройках	Постановление Рижской думы № 160 "О выделении займов для приобретения квартир" от 04.06.93, ст.1.1 Отменено Постановлением РД № 5432 от 23.12.97

36. Негражданам для получения помощи в решении жилищных вопросов требуется наличие постоянной прописки. Для граждан этого ограничения не предусмотрено [VII-1]	Закон "О помощи государства и самоуправлений в решении жилищных вопросов" от 11.05.93, ст.3. Отменено поправками к закону от 22.04.99
37. Негражданам при выезде на постоянное жительство за границу выплачивается пенсия за 6 месяцев, гражданам – сохраняется пожизненно	Закон "О государственных пенсиях" от 02.11.95, ст.38 (1),(2). Отменено с введением поправок в Закон "О государственных пенсиях" от 05.08.99
38. Только граждане регистрируются для получения помощи государства и самоуправлений, если они прожили более 40 лет в квартирах без удобств или в коммунальных квартирах	"Правила о порядке регистрации семей для получения помощи государства и самоуправлений в решении жилищных вопросов" № 17 Кабинета министров ЛР от 23.11.93, ст.8.6. Утратило силу с введением нового закона от 12.06.01
V. Свобода въезда, выезда и воссоединения семей	
39. Свободный выбор места жительства в Латвии гарантирован только гражданам	Конституционный закон "О правах и обязанностях человека и гражданина" от 10.12.91, ст.10,29. Отменен с принятием поправок к Сатверсме от 15.10.98
40. Беспрепятственное возвращение в Латвию гарантировано только гражданам	Конституционный закон "О правах и обязанностях человека и гражданина" от 10.12.91, ст.10,28.Отменен с принятием поправок к Сатверсме от 15.10.98
41. У неграждан нет права свободно выбирать место жительства за границей	Закон "О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства" от 12.04.95, ст.1(3.5) после изменений от 11.09.98 – для лиц, у которых имелась постоянная прописка в странах СНГ, после изменений от 04.06.06 – у которых имелся постоянный вид на жительство за рубежом. Признано не имеющим силы с 01.09.05 приговором Конституционного суда от 07.03.05.
42. Лицо без гражданства или иностранный гражданин, проживающий в Латвии, вправе регистрировать брак с лицом без гражданства или иностранным гражданином только в том случае, если оба вступающих в брак на момент регистрации брака имеют постоянные виды на жительство. Для граждан Латвии, вступающих в брак с лицами без гражданства или иностранными гражданами, достаточно наличия у последних действительной визы.	Закон "Об актах гражданского состояния" от 21.10.93, ст.15, пп.2,3 Различие устранено поправками к закону от 11.12.97
43. Возможность получения вида на жительство в Латвии родными и близкими неграждан и лиц без гражданства в обязательном порядке увязана со способностью обеспечить себя и лиц, находящихся на их иждивении. Для членов семьи граждан этого не требуется.	Закон "О въезде и пребывании иностранцев и лиц без гражданства" от 09.06.92, ст.35, п.2 Различие устранено с принятием Закона «Об иммиграции» от 31.10.02

44. Если брак, на основании которого иностранец получил срочный вид на жительство, расторгается, вид на жительство не аннулируется лишь если ребенок – гражданин ЛР – оставляется решением суда у родителя–иностранца. Если ребенок – негражданин, то он в этом случае выдворяется из страны вместе с родителем–иностранцем	Закон "О въезде и пребывании иностранцев и лиц без гражданства" от 09.06.92, ст.25 Различие устранено с принятием Закона «Об иммиграции» от 31.10.02
45. Консул ЛР включает в регистр, оказывает помощь и иными средствами защищает только права граждан ЛР . [VIII-2]	«Консульский регистр» от 08.08.94, ст.11. Ограничение отменено поправками от 02.11.06
46. Если на момент рождения ребенка один из родителей – гражданин Латвии, а второй – иностранец, сведения о государственной принадлежности ребенка включаются в регистр по взаимной договоренности. У негражданина есть возможность регистрировать ребенка только как иностранца. [VIII-3, IX-2]	Закон "О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства" от 12.04.95, ст.8 после изменений от 20.05.04. Ограничение отменено поправками к закону от 21.06.07.
VI. Другие права и свободы	
47. Установление за гражданами оперативного контроля (слежка, прослушивание телефонов и т.д.) возможно лишь с согласия начальника оперативной службы и после того, как будет извещен прокурор. В отношении неграждан этого не требуется	Закон "Об оперативной деятельности" от 16.12.93, ст. 23(2). Различие устранено поправкой к закону, принятой 12.06.97
48. Амнистия для ряда категорий осужденных лиц предоставляется только гражданам	Закон "Об амнистии" от 24.03.94, ст.5(4) Различие устранено с принятием Закона "Об амнистии" от 20.11.97.
49. Предельный размер штрафов для иностранных граждан и лиц без гражданства установлен в размере 10000$. Для граждан Латвии этот уровень установлен в размере около 500$.	Кодекс административных правонарушений, ст.26 с поправкой, внесенной 28.04.92 Отменено поправками от 17.06.98
50. Гражданин может быть лишен своего статуса лишь решением суда. Негражданин лишается статуса в административном порядке	Закон "О статусе граждан бывшего СССР, не имеющих гражданства Латвии или другого государства" от 12.04.95, ст.7. Различие отменено поправками к закону от 30.03.00 и восстановлено поправками от 14.09.00
51. Защита от публикации корреспонденции, телефонных разговоров и телеграфных сообщений без согласия адресата и автора или их наследников, невмешательство в личную жизнь гарантированы только гражданам. [VIII-2]	Закон «О прессе и других средствах массовой информации» от 20.12.90, ст.7. Ограничение отменено поправками к закону от 15.06.06

Примечание:
цифрами в квадратных скобках отражено количество попыток исключить ограничение (преимущественно подачей поправок к законам) в период полномочий VII, VIII и IX Сейма

Некоторые международные рекомендации, данные Латвии в связи с необходимостью сокращения различий в правах граждан и неграждан

1. Конгресс местных и региональных властей (Совет Европы), Рекомендация 47 (1998) о демократии на местном и региональном уровнях в Латвии; 28/05/1998

9. Принимая во внимание преамбулу к Европейской Хартии самоуправлений и учитывая, что большое количество латвийских жителей, число которых в некоторых городах, например, в столице, достигает около 50% населения, не имеет политических или гражданских прав:

a) Полагает, что важно интегрировать этих жителей в демократическую систему страны, и местная демократия предоставляет значительные возможности для этого;

b) Рекомендует, чтобы латвийские власти в парламенте и правительстве признали право людей голосовать по вопросам в пределах компетентности самоуправлений, посредством присоединения к Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне.

2. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания, CERD/C/304/Add.79, 23/08/1999

23. Стране-участнику также рекомендовано пересмотреть различия между гражданами и негражданами, в большинстве своём лицами, принадлежащими к этническим группам, с целью устранить любые неоправданные различия, в свете норм статьи 5е [права в экономической, социальной и культурной областях] Конвенции [Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации].

3. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН), Второй доклад по Латвии, CRI (2002) 21, 14/12/2001

34. “Неграждане” не обладают правом избираться и быть избранными как на парламентских, так и на муниципальных выборах. Учитывая то, что большинство неграждан прожили в стране большую часть жизни или всю жизнь, ЕКРН рекомендует властям Латвии наделить неграждан правом быть избранными и избирать на муниципальных выборах.

В своём первом докладе ЕКРН указал на то, что правовые нормы исключают для неграждан некоторые права собственности, право работать по определённым профессиям в государственном и частном секторе и право получать определённые социальные пособия. По результатам исследования, проводимого ГБПЧ (Государственное Бюро по правам человека), определившего, что 10 таких ограничений противоречили международным стандартам, некоторые из этих ограничений устранены. ЕКРН призывает власти Латвии устранить и остальные несправедливые ограничения.

4. Бюро по институтам демократии и правам человека ОБСЕ. Итоговый доклад по парламентским выборам в Латвии, 20/11/2002

2. Вопрос о правах избираться и быть избранными для неграждан на муниципальных выборах в Латвии – ОБСЕ/БДИПЧ поддерживает исчерпывающую и открытую дискуссию в вопросе об избирательных правах неграждан на муниципальных выборах.

Совет Европы и Совет государств Балтийского моря уже раньше призывали Латвию предоставить право негражданам избираться и быть избранными на муниципальных выборах. Вовлечение неграждан в принятие решений на уровне самоуправлений может стать первым и реальным шагом к устранению имеющегося дефицита демократии, такого, когда 22% населения лишены избирательных прав, как на парламентских, так и на муниципальных выборах.

5. Рекомендация Парламентской ассамблеи Совета Европы 1625(2003) «Политика интеграции иммигрантов в странах-участницах Совета Европы», (подпункт 8.iv c) – *адресована Комитету министров Совета Европы с просьбой призвать все страны–участницы дать право участвовать в муниципальных выборах иммигрантам со сроком проживания в стране не менее трех лет.*

6. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания, CERD/C/63/CO/7, 21/08/2003

12. Комитет считает правомерным присвоение политических прав только гражданам. Но, учитывая то, что большая часть неграждан живёт в Латвии уже долгое время, даже всю свою жизнь, Комитет настоятельно рекомендует государству-участнику содействовать процессу интеграции, предоставив возможность участвовать в муниципальных выборах всем тем негражданам, которые долгое время были постоянными жителями.

15. Комитет выразил беспокойство связи с ограничениями, с которыми приходится сталкиваться негражданам в области занятости.

Комитет призывает государство-участника сократить список профессий, доступных только гражданам, и пересмотреть его, чтобы гарантировать, что право на труд не было бы чрезмерно ограничено.

7. Комитет по правам человека ООН, заключительные замечания, CCPR/CO/79/LVA, 05/11/2003

18. В отношении статуса негражданина, Комитет принимает во внимание политику правительства, направленную на интеграцию путём натурализации. Тем не менее, комитет обеспокоен большим удельным весом в государстве-участнике неграждан, которые согласно закону не являются ни иностранцами, ни апатридами, а особой категорией людей, которые проживают в Латвии долгое время и тесно с ней связаны, которые во многих аспектах приравнены к гражданам, но в других аспектах у них нет всех тех прав, которые предполагает наличие гражданства. Комитет выражает беспокойство продолжением такой исключительной ситуации, в результате чего жителям-негражданам не гарантировано эффективное пользование правами, предусмотренными настоящим Пактом [Международный пакт о гражданских и политических правах], в том числе политическими правами, возможностью занимать отдельные государственные и общественные должности, возможностью работать по отдельным профессиям в частном

секторе, есть ограничения на право собственности и на землю, используемую в сельском хозяйстве, а также на социальные пособия (ст. 26).
Государству-участнику следует предотвратить сохранение такой ситуации, когда часть жителей квалифицируется как «негражданe». В продолжение, государству-участнику следовало бы содействовать процессу интеграции, позволив негражданам, которые уже долгое время являются постоянными жителями Латвии, участвовать в выборах самоуправлений и уменьшить число других ограничений, относящихся к негражданам, с целью обеспечения участия неграждан в общественной жизни Латвии.

8. Европейский парламент, Резолюция Европейского парламента по поводу доклада Европейской комиссии по всестороннему мониторингу Чехии, Эстонии, Кипра, Латвии, Литвы, Венгрии, Мальты, Польши, Словении и Словакии на предмет готовности к вступлению в Европейский Союз. P5_TA(2004)0180, 11/03/2004
74. {Европейский парламент} приветствует рост темпа натурализации в 2003 году, произошедший, главным образом, благодаря кампании по референдуму о вступлении в ЕС, хотя процесс натурализации и остаётся слишком медленным;
приглашает латвийские власти продвигать этот процесс и рассматривает, что минимум языковых требований для пожилых людей может быть вкладом в это продвижение;
призывает латвийские власти преодолеть существующий раскол в обществе и способствовать подлинной интеграции «неграждан», обеспечивая равные возможности в образовании и трудоустройстве;
предлагает латвийским властям предусмотреть возможность предоставить негражданам, долгое время проживающим в Латвии, принять участие на выборах в местные самоуправления;
приветствует продолжение диалога между представителями правительства и гражданского общества касательно ратификации Рамочной Конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, равно как и образование в Сейме специальной подкомиссии по интеграции общества в рамках комиссии по правам человека; рекомендует властям Латвии как можно быстрее ратифицировать Рамочную Конвенцию.

9. Комиссар по правам человека Совета Европы, Доклад по визиту в Латвию, CommDH(2004)3, 12/02/2004
132. В свете предшествующих выводов и с целью помочь Латвии в развитии прав человека, комиссар предлагает следующие рекомендации в соответствии со статьей 8 Резолюции (99)50:
5. Чтобы поддержать процесс натурализации и способствовать интеграции неграждан, увеличить их участие в политической жизни страны, следует, среди прочих прав, предоставить им право голосовать на местных выборах.

10. Парламентская ассамблея ОБСЕ, Эдинбургская декларация 2004 года, Резолюция о ситуации с национальными меньшинствами в Латвии и Эстонии (05-09/07/2004)
Парламентская ассамблея ОБСЕ:
16. Настоятельно рекомендует латвийским властям создать условия для участия лиц без гражданства в политической жизни страны, а именно, дать им право голосовать на местных выборах.

Приложение 6

ОБРАЩЕНИЕ

в ООН, ОБСЕ, Совет Европы, Европарламент, Северный Совет, к руководству Беларуси, Литвы, России, Украины, к международным организациям.

На 5 и 6 июня 1993 г. назначены выборы в Сейм Латвийской Республики, к которым не допущено 40% жителей Латвии, ранее участвовавших в выборах нынешнего Верховного Совета. Более миллиона человек в центре Европы, только в одном ее государстве, стали народом-апатридом. После признания в августе-сентябре 1991 года международной правосубъектности независимая Латвийская Республика приступила к государственно-правовому наступлению на часть унаследованного населения, которая не относится к категории бывших на 17.06.40 гражданами Латвийской Республики и их потомкам. Верховный Совет Латвийской Республики в принятом 15 октября 1991 года постановлении «О восстановлении прав граждан и основных условиях натурализации» не отнес их к категории граждан Латвийской Республики. Ликвидация СССР, обретение ее бывшими союзными республиками суверенитета независимых государств привели к полной утрате этими постоянными жителями Латвии гражданства какого-либо государства. Ни одна республика не заключила ни одного договора, в котором проявила бы заботу в отношении этого народа. Оказались нарушенными нормы и положения международных актов, защищающих право человека на принадлежность к гражданству государств: ст. 10 Конвенции о сокращении безгражданства, ст. 10 Конвенции о статусе апатрида, ст. 7 Конвенции о правах ребенка, ст. 3 Конвенции о гражданстве замужней женщины.

Рекомендации посетившей Латвию в октябре 1992 года специальной комиссии ООН в части скорейшего решения вопросов гражданства и правового статуса проживающих в Латвии апатридов игнорируются руководством республики.

К совокупности постоянных жителей Латвии – апатридов относятся представители всех многочисленных национальных групп: латыши, русские, белорусы, украинцы, поляки, литовцы, евреи. Однако ее большую часть образуют русские, украинцы, евреи. Эта часть населения подвержена все большему ограничению своих естественных человеческих прав и целенаправленному выдавливанию за пределы государства. Такая политика тяжело отразилась и на коренной нации, разделяющей все последствия губительного экономического курса на создание условий для «добровольной репатриации иммигрантов».

Сознавая свою ответственность за судьбу Латвии, защищая права ее жителей, имея ничтожные возможности непосредственного влияния на принятие политических решений в Латвийской Республике, опираясь на признание того, что соблюдение прав человека не является исключительно внутренним делом государства.

Латвийский комитет по правам человека и международному гуманитарному сотрудничеству вынужден обратиться в ООН, ОБСЕ, Совет Европы, Европарламент, Северный Совет, к руководству Беларуси, Литвы, России, Украины,

других заинтересованных стран, а также к международным правозащитным организациям с просьбой призвать правящее большинство депутатов Верховного Совета ЛР до проведения выборов в Сейм и сложения своих полномочий исполнить свой нравственный и человеческий долг, свои предвыборные и официальные обязательства. А именно:

Безотлагательно принять постановление о гражданстве, в котором предоставить гражданство всем проживающим в Латвии на момент провозглашения независимости и изъявившим такое желание (согласно п.2,5. программы победившего на выборах 1990 года Народного Фронта Латвии).

Четко и недвусмысленно определить правовой статус проживающих на территории Латвии граждан других государств и лиц без гражданства в соответствии с заявлениями в п.8 Декларации о восстановлении независимости ЛР гарантиями и международными документами по правам человека, к которым присоединилась Латвийская Республика.

Гарантировав всем проживающим на территории Латвии равные гражданские, социальные, экономические права, Верховный Совет заложит основу для достижения гражданского мира и согласия в нашем расколотом обществе.

14 марта 1993 г.

Под этим письмом Латвийского комитета по правам человека за два месяца было собрано 100 тысяч подписей.

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. К потенциальному читателю 3

2. Кто такие неграждане? 3
   - 2.1. Законодательное определение понятия «негражданин Латвии» 3
   - 2.2. Этническое происхождение и этнический состав неграждан 5
   - 2.3. Территориальное расселение неграждан 9
   - 2.4. Степень связи неграждан с Латвией 12
   - 2.5. Демографическая характеристика неграждан 15

3. Эволюция законодательства 21
   - 3.1. Общие положения 21
   - 3.2. Неграждане вне закона 21
   - 3.3. Закон о статусе неграждан 29
   - 3.4. Закон о гражданстве 31

4. Сокращение массового безгражданства 38
   - 4.1. Причины сокращения массового безгражданства 38
   - 4.2. Натурализация 40
   - 4.3. Дети неграждан 45
   - 4.4. Прогноз темпов сокращения безгражданства 46
   - 4.5. Нулевой вариант 47
   - 4.6. Некоторые акции прямого действия против массового безгражданства 48

5. Различия в правах граждан и неграждан Латвии 53
   - 5.1. О списке различий 53
   - 5.2. Запреты на доступ к профессиям в государственном секторе 57
   - 5.3. Различия в доступе к профессиям в частном секторе 61
   - 5.4. Различия в правах граждан и неграждан в общественной сфере 62
   - 5.5. Различия в экономических правах 66
   - 5.6. Проблемы въезда-выезда и воссоединения семей 69
   - 5.7. Другие права и свободы 74
   - 5.8. Различия между гражданами и негражданами Латвии, устанавливаемые международными договорами 77

6. Некоторые последствия массового безгражданства 80
6.1. О невозможности защитить себя путем участия в выборах 80
6.2. Занятость 80
6.3. Образование 81
6.4. Депопуляция 85

ПРИЛОЖЕНИЯ

1. Перечень различий в правах граждан и неграждан – постоянных жителей Латвии (данные Латвийского комитета по правам человека (FIDH) на август 2007года) 88

2. Список самоуправлений не допускающих неграждан в комиссии и рабочие группы 96

3. Перечень некоторых двухсторонних и многосторонних договоров, дискриминирующих неграждан 97

4. Перечень различий в правах граждан и неграждан – постоянных жителей Латвии. Различия, отмененные или утратившие силу (на август 2007 года) 105

5. Некоторые международные рекомендации, данные Латвии в связи с необходимостью сокращения различий в правах граждан и неграждан 110

6. ОБРАЩЕНИЕ в ООН, ОБСЕ, Совет Европы, Европарламент, Северный Совет, к руководству Беларуси, Литвы, России, Украины, к международным организациям. 113

Сведения об авторе.

Бузаев Владимир Викторович родился 8 октября 1951 года в городе Жуковка Брянской области.
В Латвию «переехал» через полтора месяца после рождения. Его родители в качестве молодых специалистов были направлены на восстановление Рижского вагоностроительного завода.
В 1968 году окончил Первую Рижскую среднюю школу, в 1973 году – физико-математический факультет Латвийского государственного университета имени Петра Стучки по специальности «Электродинамика и механика сплошной среды». С 1982 года – кандидат технических наук.
В течение 30 лет специализировался в области создания компьютерных моделей подземных вод и разработки проектов водоснабжения городов Латвии (Рига, Вентспилс, Даугавпилс, Лиепая, Юрмала). Автор нескольких десятков научных работ.
В декабре 1989 года из 13 альтернативных кандидатов избран народным депутатом Рижского горсовета при поддержке политической организации «Центр демократической инициативы».
С 1993 года - член Латвийского комитета по правам человека, с 1994 по 2001 год – сопредседатель этой организации.
Один из основателей (в 1993 году) движения «Равноправие», председатель партии «Равноправие» (2001-2007), с 2007 года председатель Думы партии «ЗаПЧЕЛ – За права человека в единой Латвии» .
В упомянутых организациях отвечает за правозащитную деятельность и проведение акций прямого действия. Наиболее известные из них: сбор 100 000 подписей за возвращение негражданам политических прав (1993), акция у посольства США с перекрытием уличного движения накануне приезда Б. Клинтона (1994), массовые манифестации Штаба защиты русских школ в 2004-2005 годах.
В 2001 году избран депутатом Рижской думы и возглавил в ней вторую по величине фракцию - ЗаПЧЕЛ.
С 2002 года депутат 8-го, с 2006 – депутат 9-го Сейма. В обоих созывах Сейма является лидером по числу поданных поправок к законопроектам и количеству выступлений с трибуны Сейма.
Пять раз Сейм снимал с него депутатскую неприкосновенность для привлечения к административной ответственности - за организацию несанкционированного пикета у дверей Кабинета министров в защиту сидящего в тюрьме правозащитника (11.2002), за организацию митинга в День Победы, на котором ветераны носили советские ордена (05.2003), за организацию и руководство многотысячным несанкционированным митингом и шествием к Кабинету министров во время школьной забастовки (04.2004), за проведение запрещенной властями непрерывной акции в защиту русских школ накануне выборов в Европарламент (06.2004), за организацию пикета против закрытия русской школы номер 44 (07.2005).
В апреле 2007 года без объяснения причин первым и единственным из парламентариев лишен допуска к государственной тайне.
Автор нескольких сотен газетных публикаций и десятков исков в суды различных инстанций. Соавтор заявления в Конституционный суд, благодаря которому дело оказалось полностью выигранным (ноябрь 2006) - в Латвии была восстановлена свобода собраний.
Автор двух исков в Европейский суд по правам человека, один из которых - о зачете негражданам накопленного за пределами Латвии трудового стажа - передан для рассмотрения в Большую палату суда.
С 1997 года поддерживает спортивную форму ежедневными пятикилометровыми пробежками и отжиманиями по числу прожитых лет.