

ИССЛЕДОВАНИЯ ГРАЖДАНСТВА

Д. Грубер

СТАТУС «ИНОСТРАНЦА»: ПОЧЕМУ В ЭСТОНИИ ПО-ПРЕЖНЕМУ МНОГО НЕГРАЖДАН

В статье рассматривается проблема неопределенного гражданства в Эстонии. Несмотря на множество инициатив как на европейском уровне, так и на уровне национального государства (Эстонии и России), эта проблема на сегодняшний день по-прежнему не решена. В центре внимания вопрос о причинах низких темпов «исчезновения» неграждан. Для ответа на этот вопрос необходимо определить исторические истоки ситуации, которая привела к возникновению неопределенного гражданства как явления, а также проанализировать тенденции развития этого явления на протяжении двух последних десятилетий. В чем истинная причина сложившейся ситуации: в том, что Россия и Эстония в недостаточной мере стимулируют принятие соответствующего гражданства, или в том, что они предъявляют завышенные требования для его получения? Необходимо рассмотреть проблему отсутствия гражданства и под другим углом зрения и, в частности, выяснить, какие мотивы и причины побуждают многих неграждан, русских по своей этнической принадлежности, сознательно отказываться от получения гражданства. Чем руководствуются жители Эстонии, не имеющие гражданства, в своем стремлении сохранить статус «иностранца»? Возможно, они считают, что им выгоднее оставаться без гражданства, чем в качестве полноправного гражданина интегрироваться в ту или иную политическую систему?

Ключевые слова: гражданство, Эстония, неграждане, эстонцы, русские.

Keywords: citizenship, Estonia, stateless persons, Estonian, Russians.

1. Введение

В самом широком смысле слова неграждане — это те, кто не имеет гражданства какого-то одного конкретного государства. Несмотря на

то, что международным правом отсутствие определенного гражданства запрещено, по оценкам Верховного комиссара ООН по делам беженцев, в настоящее время в мире насчитывается около 12 млн. лиц без определенного гражданства (UNHCR...). В Европе сегодня проживает 600000 лиц без определенного гражданства, причем большая их часть приходится на Латвию (319267 человек на 1 июля 2011 г.) и Эстонию (94897 человек на 1 ноября 2011 г.)*.

В Эстонии — прибалтийской стране, входящей в Евросоюз и насчитывающей всего 1,37 млн. человек населения, — сегодня, т. е. через двадцать лет после получения независимости от Советского Союза, все еще проживают 95000 лиц без гражданства. По национальности большинство из них — русские. Всего с 1991 г. эстонское гражданство получили 153277 человек (Эстонское гражданство...). Большинство из них воспользовались возможностью «натурализоваться» в первой половине 1990-х гг. Поскольку многие жители Эстонии, бывшие гражданами Советского Союза, в период после 1992 г. приняли гражданство России или других новых независимых государств, доля лиц с неопределенным гражданством снизилась с 32 % в 1992 г. до 7 % в октябре 2011 г. Однако в последние годы сокращение числа неграждан происходит очень медленно — это даже не сокращение, а скорее их «постепенное исчезновение».

В данной статье рассматривается вопрос о том, почему проблема неопределенного гражданства в Эстонии, несмотря на множество инициатив как на европейском уровне, так и на уровне национального государства (Эстонии и России), остается одной из самых сложных. В центре внимания стоит вопрос о причинах низких темпов «исчезновения» неграждан. Для ответа на этот вопрос необходим исторический экскурс в ту ситуацию, которая привела к возникновению неопределенного гражданства как явления, а также проанализировать тенденции развития этого явления на протяжении двух последних десятилетий.

В исследованиях на эту тему в отношении русских, являющихся самым многочисленным этническим меньшинством в Эстонии, обычно подчеркивается взаимосвязь между отсутствием определенного гражданства и возможностью его получения, с одной стороны, и ситуацией образования эстонского государства, с другой (см., в частности: Vagrington 1995). Нередко научные споры о статусе русских в Эстонии вращаются вокруг вопроса о том, по каким причинам члены этой этнической группы решают принять эстонское гражданство или, наоборот, отказаться от него (Järve 2009: 45–66; Vetik 2011a: 230–252; Vetik 2011b: 259–280). Однако это очень ограниченный взгляд на проблему,

* [<http://www.grani.lv/latvia/17464-v-latvii-zhivut-gagauzy-lozi-rutulcy-evenki-i-chukchi.html>].

поскольку необходимо также выяснить, почему десятки тысяч русских, несмотря на предложения со стороны Российской Федерации, продолжают жить в Эстонии без российского гражданства. Таким образом, во-первых, следует выяснить, реализует ли эстонское правительство сознательную политику исключения членов русского этнического меньшинства, выдвигая невыполнимые требования для получения гражданства, как, например, сдача экзамена по эстонскому языку. Во-вторых, необходимо понять, почему российским властям не удается мотивировать своих соотечественников в ближнем зарубежье на получение российского гражданства. В чем причина сложившейся ситуации: в том, что Россия и Эстония в недостаточной мере стимулируют принятие соответствующего гражданства, или в том, что они предъявляют завышенные требования для его получения? Необходимо рассмотреть проблему отсутствия гражданства и под другим углом зрения и, в частности, выяснить, какие мотивы и причины побуждают многих неграждан, русских по своей этнической принадлежности, сознательно отказываться от стремления получить гражданство. Чем руководствуются жители Эстонии, не имеющие гражданства, в своем стремлении сохранить статус «иностранца»? Возможно, они предпочитают оставаться без гражданства, нежели в качестве полноправного гражданина интегрироваться в ту или иную политическую систему?

2. Русское меньшинство в Эстонии: специфика этнической и гражданской ситуации

По данным переписи 1934 г., в Эстонии проживало 92655 русских (8,2 % от общего населения Эстонии). В советский период численность русских в Эстонии возросла до 240227 человек (20,1 %) в 1959 г. и 474834 человек (30,3 %) в 1989 г. После того, как Эстония стала независимым государством, численность этнических русских в Эстонии снизилась до 354660 (25,8 %) в 2000 г. В период с 2000 по 2011 гг. доля этнических русских в населении Эстонии сократилась лишь очень незначительно: в 2006 г. их было 345168 человек (25,7 %), в 2011 г. — 341450 человек (25,5 %)*.

Проживающее в Эстонии русское меньшинство неоднородно. Готовность русских интегрироваться в эстонское общество и их позиция по вопросам гражданства сильно варьируются. В первую очередь, влияние на них оказывают демографические факторы, такие, как возраст и уровень образования. Поскольку русские селились в Эстонии в раз-

* Данные взяты со страницы Статистического ведомства Эстонии [<http://stat.ee>]. Данные переписи 2011 г. будут опубликованы только в 2013/2014 г., поэтому в качестве официальной информации могут использоваться лишь данные переписи 2000 г.

личные периоды истории и на сегодняшний день в разной степени интегрированы в эстонское общество (это различие во многом основано на семейных связях — моноэтнических или смешанных браках), четко выраженной коллективной идентичности у представителей русского меньшинства нет (Vihalemm 1999; Vihalemm 2002: 185–198). Соответственно, и паспорта у них тоже разные. У русских с эстонским гражданством — голубые паспорта Эстонской Республики, у русских с российским гражданством — красные паспорта РФ. Наконец, существует группа лиц без определенного гражданства: они не являются ни гражданами Эстонии, ни гражданами РФ, ни какого-либо другого государства. У этих людей паспорта светло-серого цвета («Välismaalase Pass»; «Паспорт иностранца»). Согласно эстонскому закону об иностранцах («Aliens Act») от 12 июля 1992 г.^{*}, русские, поселившиеся в Эстонии в период советской оккупации, а также их потомки являются «иностранцами» (muulante). В данном контексте «иностранец» означает «лицо с неопределенным гражданством» (эст. «määratlemata kodakondsusega isik») или «негражданин». Это все те, кто проживает и имеет постоянный вид на жительство в Эстонии, но не является гражданином Эстонии. Все, кто в 1990 г. проживал в Эстонии и был официально зарегистрирован, получили постоянный вид на жительство. Все остальные лица без эстонского гражданства после изменения закона в 1997 г. могут претендовать на постоянный вид на жительство в том случае, если они прожили в Эстонии не менее трех лет с временным видом на жительство, имеют постоянное место жительства и постоянный доход (Europäisches Parlament 1999: 9).

В 2000 г. из 1372438 жителей Эстонии эстонское гражданство имели 1095557 человек (из них 922135 человек — эстонцы, 141848 — русские, 29719 — представители других национальностей, в отношении 1855 этническая принадлежность неизвестна). Согласно данным переписи населения 2000 г., в Эстонии проживало 86059 граждан РФ, из них 73375 — этнические русские (Statistics Estonia...). Из них 17761 человек родились на территории ЭССР или в Эстонской Республики, а 55861 родились на территории РСФСР или РФ. По данным Министерства внутренних дел Эстонии, в Эстонии проживает 1363350 человек (данные на 1 ноября 2011 г.). Из них 1149477 человек имеют эстонское гражданство. Число лиц с неопределенным гражданством на данный момент времени достигает 94897 человек. 118976 человек являются гражданами других государств, из них 95422 человека являются гражданами России. Таким образом, численность неграждан и граждан России в Эстонии осталась примерно такой же. Впрочем, в офици-

^{*} Закон об иностранцах вступил в силу 12 июля 1993 г.; существенные поправки вносились 26.10.1997, 01.06.1999 и 01.05.2003.

Грубер Д. Статус «иностранца»: почему в Эстонии по-прежнему много неграждан

альных данных соответствующих ведомств нет информации об этнической принадлежности этих людей*.

В 2000 г. в Эстонии проживало 170349 лиц без определенного гражданства (из них 4896 человек — этнические эстонцы, 133346 — этнические русские, 31554 — представители других национальностей, в отношении 553 человек этническая принадлежность неизвестна). Из них 88847 человек родились на территории ЭССР или Эстонской Республики. 77034 человек родились на территории бывшей РСФСР или РФ, 23909 человек из числа неграждан Эстонии родились в Украине (10111 человек), Белоруссии (7279 человек), Латвии (1005 человек) и других государствах или бывших республиках СССР (5489 человек) (Statistical Office...).

3. Неграждане русской национальности:

что изменилось за двадцать лет

Право на гражданство записано в двух основополагающих международных конвенциях: в Конвенции о статусе апатридов (1954) и в Конвенции о сокращении безгражданства (1961). Первая из названных конвенций была составлена в качестве дополнения к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, подписана три года спустя, 28 сентября 1954 г., в качестве соглашения о правовом статусе неграждан, и вступила в силу 6 июня 1960 г (Thiele 1999: 57). Статья 1 данного соглашения гласит, что «негражданином» является человек, за которым ни одно государство не признает право на гражданство. Согласно статье 2, каждый негражданин должен выполнять свои обязательства перед той страной, в которой он находится. К этим обязательствам относится, прежде всего, соблюдение законов и прочих правовых предписаний, а также мер по поддержанию общественного порядка. Статья 32 данного соглашения предусматривает упрощенную и, по возможности, недорогую процедуру получения негражданином гражданства.

Конвенция ООН от 30 августа 1961 г. о сокращении безгражданства вступила в силу 13 декабря 1975 г. Согласно данной конвенции, каждая страна-подписант должна предоставить свое гражданство лицу, рожденному на его территории и не имеющему гражданства (статья 1, параграф 1). Впрочем, предоставление гражданства негражданам подразумевает соответствие определенным требованиям в отношении срока подачи ходатайства, продолжительности постоянного пребывания, отсутствия судимости в связи с совершением правонарушения против государственной безопасности и приговора к тюремному заключению на срок пять лет и более по уголовному обвинению, неимения гражданства с рождения (Ibid: 58). На европейском уровне Международной комис-

* Сайт эстонского посольства в Киеве [<http://www.estemb.kiev.ua/rus/estonija/grazdanstvo/>].

сией по гражданскому состоянию 13 сентября 1973 г. была принята Конвенция о сокращении числа случаев безгражданства. Параграф 1 статьи 1 данной конвенции гласит, что ребенок, мать которого имеет гражданство страны-подписанта, приобретает по рождению гражданство своей матери в случае, если иначе он стал бы апатридом (Ibid).

В 2006 г. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал Эстонии ратифицировать Конвенцию о сокращении безгражданства и Конвенцию о статусе апатридов. Эстония, получившая в 1991 г. независимость от Советского Союза, республикой которого она являлась на протяжении сорока лет, до настоящего момента не подписала ни одну из трех конвенций.

Чтобы понять политику Эстонии в вопросах гражданства, нужно знать исторические корни этой проблемы. Начавшееся в 1980-е гг. движение за независимость Эстонии с его принципом реституции имело своей целью восстановление первой Эстонской республики (1918–1940). С возвращением в 1991 г. Эстонской республике независимости принцип реституции был утвержден и в вопросах гражданства (*Continuity of the Republic...*). В глазах нового политического руководства Эстонии реституция была единственным доступным способом решить вопрос этнических меньшинств. Реституция предполагала также возвращение или компенсацию конфискованного имущества, приватизацию государственных предприятий и т. д. В ходе проведения реформы собственности в первой половине 1990-х гг. неэстонцы были явно дискриминированы по сравнению с эстонскими гражданами, что привело к экономическому и социальному неравенству не в пользу этнических русских (*Legal continuity...*). Применение этого принципа означало, что при формировании нового законодательства в сфере гражданства не учитывались ни этнические перемещения во время Второй мировой войны, ни этническая структура, возникшая в результате миграционной политики советского государства. По сути, в основу новой политики была положена формула «традиция вместо интеграции». Закон о гражданстве, принятый эстонским парламентом 26 февраля 1992 г. в соответствии с рекомендациями Учредительного собрания, по своей идее повторяет соответствующий закон первой Эстонской республики от 1938 г., т. к. основывается на принципе происхождения (*ius sanguinis*). Эстонское гражданство дается при рождении, если хотя бы один из родителей ребенка является гражданином Эстонии. Впрочем, в соответствии с законом от 1940 г. приобретение гражданства зависело от гражданства отца: гражданская принадлежность матери не передавалась ее ребенку*.

* Параграф 3 статьи 2 Закона о гражданстве от 16 июня 1940 г. гласит: «Гражданином Эстонии является ребенок, отец которого на момент рождения был гражданином Эстонии».

Для группы этнических русских в Эстонии принципиальное значение имеет разделение между теми, кто сам или чьи предки были гражданами первой Эстонской республики (1918–1940), и теми, кто поселился в Эстонии в период советской оккупации. Если представители первой категории автоматически получили эстонское гражданство, то большинству представителей второй категории в гражданстве было отказано. Эти люди — в основном бывшие трудовые мигранты и их потомки — могут стать полноправными гражданами Эстонии только в том случае, если в индивидуальном порядке пройдут процедуру натурализации (см. табл. 1)*. Все те, кто до 16 июня 1940 г. (дня оккупации Эстонии советскими войсками) были гражданами Эстонии, а также их потомки с момента вступления в силу нового закона автоматически получили гражданство новой, независимой Эстонии. Таким образом, в 1992 г. эстонскими гражданами были признаны две трети населения Эстонии. Все остальные лица, легально проживавшие на территории Эстонии, получили право подать ходатайство о получении эстонского гражданства (о натурализации) (Estonia.EU: Citizenship...).

Ограничительный подход эстонских властей к натурализации после 1991 г. привел к тому, что этнические русские, равно как и этнические украинцы и белорусы, приехавшие в Эстонию в советское время, оказались исключенными из эстонского гражданства. Несмотря на то, что некоторые из них на протяжении десятилетий жили на территории современной Эстонии, а многие даже родились в ЭССР, им было отказано в гражданстве и, соответственно, в важнейших политических правах, как, например, избирательное право**.

12 января 1991 г. Эстонская республика и РСФСР подписали Договор об основах межгосударственных отношений. Как и Юрьевский (Тартуский) договор 1920 г., этот договор об окончательном восстановлении независимости Эстонии регулировал и вопросы гражданства (Thiele 1999: 59). Согласно статье IV мирного договора 1920 г., лица неэстонского происхождения, проживавшие на территории Эстонии и достигшие 18 лет, имели право принять российское гражданство. Однако как только они принимали решение в пользу российского гражданства, они должны были покинуть Эстонию. То же самое касалось и эстонцев, проживавших в России и решивших принять эстонское гражданство: им предписывалось выехать из России. Тогда многие неэстонцы решили остаться на территории Эстонии и принять эстонское гражданство (Ibid.).

* Условия натурализации см. в законе о гражданстве от 01.04.1995 [www.legaltext.ee/text/en/X40001K6.htm].

** [<http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>]

Возможность выбора между эстонским и российским гражданством была записана и в Договоре об основах 1991 г. Так, параграф 1 статьи 3 постановлял, что стороны соглашения берут на себя обязанность обеспечить всем бывшим гражданам СССР, которые на момент подписания проживают на территории Эстонии и РСФСР, право сохранить или получить российское или эстонское гражданство по их свободному волеизъявлению. Параграф 3 статьи 3 предусматривал заключение дополнительного двустороннего соглашения о конкретных правилах, регулирующих вопросы гражданства в соответствии с международным правом. Однако окончательные формулировки получились очень размытыми, поскольку в Договоре не были подробно изложены соответствующие нормы международного права. Кроме того, в обычном международном праве нет «нормы, предписывающей право на определенное гражданство или запрет безгражданства, так что вопрос о том, на какую норму международного права ориентируется данное положение, остается открытым». Статья 4 данного Договора содержит положение о том, что обе стороны предоставляют гражданам другой стороны, а также лицам без гражданства, проживающим на территории одной из двух стран, право выбора гражданства в соответствии с законодательством страны пребывания. Таким образом, неграждане должны иметь право ходатайствовать о получении гражданства той страны, в которой они проживают (*Ibid.*: 60).

Важный момент с точки зрения отсутствия правовых гарантий для неграждан Эстонии заключается в том, что это прибалтийское государство на момент заключения Договора об основах еще не ратифицировало ни одного международного соглашения по вопросам гражданства. Таким образом, в Эстонии не действует ни Конвенция о правовом статусе апатридов, ни Конвенция о сокращении случаев безгражданства, и ни одна из этих конвенций не влияет на эстонское законодательство. Кроме того, вплоть до сегодняшнего дня, несмотря на многочисленные призывы со стороны Российской Федерации, между РФ и Эстонией не заключено двустороннее соглашение по вопросам гражданства, и правовые нормы в этой области по-прежнему принимаются эстонскими властями в одностороннем порядке, что позволяет им самостоятельно устанавливать требования, выполнение которых необходимо для получения гражданства.

В 1993 г. вступил в силу закон, регулирующий требования для получения гражданства на основании достаточных знаний эстонского языка для тех, кому было отказано в автоматическом получении эстонского гражданства. Этот закон предусматривает привилегии для лиц эстонской национальности, которые не получили гражданство сразу после обретения Эстонией независимости. До 1996 г. около 25500 этнических эстонцев, оказавшихся в привилегированном положении

Грубер Д. Статус «иностранца»: почему в Эстонии по-прежнему много неграждан

после принятия этого закона, получили эстонское гражданство по упрощенной процедуре, не сдавая экзамен по эстонскому языку (Полещук 2002: 121).

Таблица 1

**Лица, получившие эстонское гражданство через процедуру натурализации
(данные на 16 ноября 2011 г.)**

Основание	Период	Всего человек	Из них в 2010 году	Из них в 2011 году
Этнические эстонцы, чьи предки покинули территорию Эстонии до основания Эстонской республики в 1918 году и поэтому не могли получить эстонское гражданство	1992–1995	25.293		
Иностранцы, поддержавшие независимость Эстонии	1992–1995	24.102		
На общих основаниях (экзамен по эстонскому языку, тест на знание конституции)	1992–...	66.605	594	674
Дети, не достигшие 15-летнего возраста	1992–...	35.692	568	541
За особые заслуги	1992–...	741	1	1
Недееспособные лица и инвалиды	2002–...	844	21	24
Всего		153.277	1.184	1.240

Источник: [<http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>].

Еще одно исключение было сделано для примерно 24000 этнических русских, которые внесли себя в списки граждан Эстонии, составлением которых занимался Комитет эстонских граждан, до 24 февраля 1990 г., т. е. до дня выборов в Конгресс Эстонии. Около 100000 этнических русских соответствовали условиям натурализации, поскольку либо проживали в Эстонии до 1940 г., либо их предки были эстонскими гражданами (Schmidt 2000: 112). Эта группа лиц смогла избежать процедуры натурализации, предоставив требуемые документы.

До 1995 г. требование сдачи экзамена по эстонскому языку как условие натурализации было зафиксировано в специальном постановлении правительства на основе закона о гражданстве. Форма проведения экзамена допускала субъективный подход со стороны комиссии (Полещук 2009: 121). 1 апреля 1995 г. в силу вступил новый, измененный по многим важным пунктам закон о гражданстве, который и впослед-

ствии претерпевал значительные изменения. В результате требования к знаниям эстонского языка были ужесточены, а тест на знание эстонской конституции стал обязательным условием для получения эстонского гражданства (Там же)*. Те, кто ходатайствует о натурализации, должны отвечать следующим требованиям: они должны быть старше 15 лет, находиться в Эстонии на основании постоянного вида на жительство в течение как минимум пяти лет до момента подачи ходатайства о получении гражданства и как минимум шести месяцев после регистрации ходатайства (статья шесть). Они обязаны сдать экзамен по эстонскому языку (статья 6), а также тест на знание эстонской конституции и закона о гражданстве (статья 9). Когда в 1998 г. начались переговоры по поводу вступления Эстонии в Евросоюз, ЕС обратил внимание эстонских властей на недостатки эстонской политики в отношении этнических меньшинств, причем эти недостатки были признаны неприемлемыми (Brosig 2010: 399). Евросоюз подверг особой критике низкие показатели натурализации и потребовал обеспечения лучшей интеграции неграждан (Ibid.). Кроме того, Евросоюз призвал власти Эстонии разрешить советским военным в отставке натуразоваться через вступление в брак, отменить языковые требования для кандидатов в политических выборах, упростить языковой экзамен и процедуру натурализации в целом (Schultze 2010: 365). После этого эстонский парламент в 1998 г. проголосовал за доработку закона о гражданстве. В новой редакции закон признавал за детьми, если им еще не исполнилось 15 лет, если они родились в Эстонии после 26 февраля 1992 г., а их родители прожили в Эстонии не менее 5 лет, право на получение эстонского гражданства без обязательных экзаменов по ходатайству родителей (по так называемой «упрощенной процедуре», статья 13). На основании этого постановления до 1 октября 2011 г. эстонское гражданство получили 12274 ребенка.

23 апреля 2002 г. Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью констатировала в своем докладе замедление процесса натурализации в Эстонии. Эстонским властям рекомендовалось принять меры по стимулированию неграждан Эстонии ходатайствовать о получении гражданства, т. к., «несмотря на принятые поправки к закону о гражданстве», требования для получения гражданства для многих людей остаются завышенными (Перечень 2003).

Программа интеграции, принятая эстонским правительством на период с 2004 по 2007 г. (впоследствии срок реализации программы был продлен до 2008–2013 гг.), имела своей целью повышение темпов натурализации до 5000 человек в год. Несмотря на оптимистичный настрой

* Об условиях натурализации см. закон о гражданстве от 01.04.1995 [www.legaltext.ee/text/en/X40001K6.htm].

эстонского правительства, по оценкам которого государственная политика в отношении неграждан является вполне успешной, о чем, по мнению чиновников, свидетельствует снижение численности неграждан в период с 1992 по 2008 г. (Эстонское гражданство...), на сегодняшний день можно констатировать, что плановые показатели натурализации не были достигнуты (см. рис. 1). В сентябре 2007 г. Эстонию посетил председатель Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) Рене ван дер Линден. После своего визита он заявил, что Эстония по-прежнему медлит с предоставлением эстонского гражданства русскоязычному населению. По его мнению, Евросоюз не может допустить, чтобы на территории одного из государств-членов ЕС проживало такое большое количество неграждан. Он заявил также, что названные эстонским правительством плановые показатели — регистрация 5000 граждан в год — являются слишком низкими. При этом ван дер Линден заметил: «Я надеюсь, правительство страны увеличит эту цифру до 10000 человек, поскольку если мы говорим лишь о 5000 человек в год, то процесс предоставления гражданства 100000 русскоговорящего населения растянется на 20 лет» (Доклад Московского бюро...).

Итак, можно констатировать, что через двадцать лет после обретения Эстонией независимости в этой стране по-прежнему проживает более 95000 неграждан, и большинство из них являются этническими русскими*. В отношении периода с 1992 по 2011 гг. имеются следующие данные о натурализации и сокращении числа неграждан в Эстонии (см. рис. 1). Впрочем, официальная информация об этническом происхождении лиц, подающих ходатайство о получении эстонского гражданства, недоступна.

Наибольшее количество натурализаций было зафиксировано в 1996 г., когда эстонское гражданство получили 22773 человек. Правда, в последующие годы вплоть до 2001 г. наблюдается нисходящая тенденция (рис. 2). После незначительного роста количества натурализаций в 2001 и очередного спада в 2003, в 2004 и в 2005 г. вновь наблюдался рост числа натурализаций. За эти два года эстонское гражданство получили 6500 человек. Возможно, это было связано со вступлением Эстонии в Евросоюз и появившейся в результате возможностью свободно перемещаться по странам ЕС (за исключением Великобритании и Ирландии).

В период с 2006 по 2010 гг. число новых граждан постоянно сокращалось, хотя данные на ноябрь 2011 г. показывают, что за этот год данный показатель превысил количество натурализаций 2010 г. (1184 — самый

* [<http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>]. Отметим, что Министерство внутренних дел Эстонии не дает точных официальных данных о том, какова доля русских среди неграждан.

Исследования гражданства

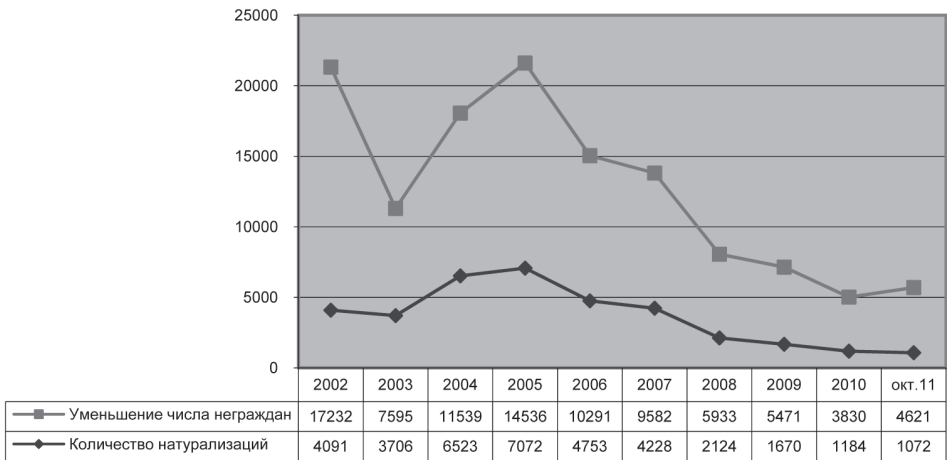


Рис. 1. Количество натурализаций в год и сокращения числа лиц без определенного гражданства в Эстонии в период с 2002 по октябрь 2011.

Источники: (Полешук 2001: 18); [www.lichr.ee/main/assets/National-Minorities-in-Estonia.pdf]



Рис. 2. Количество натурализаций в год в Эстонии в период с 1992 по октябрь 2011 г.

Источники: (Полешук 2001: 18); [www.lichr.ee/main/assets/National-Minorities-in-Estonia.pdf]; [<http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>].

низкий показатель за рассматриваемый период). Несмотря на незначительный рост числа натурализаций в 2011 г., общая нисходящая тенденция на фоне сокращения числа неграждан в Эстонии дают основания предполагать, что многие неграждане либо умерли, либо покинули стра-

ну. Обе тенденции говорят о том, что исчезновение безгражданства в Эстонии — это очень долгий, медленный процесс, напрямую связанный с возрастом лиц без гражданства, о чем еще пойдет речь ниже.

4. Отрицательные стороны отсутствия гражданства

Не имея вообще никакого гражданства, неграждане Эстонии — кстати, как и те, кто успешно прошел процедуру натурализации — не могут претендовать на двойное гражданство, которое вполне доступно для тех, кто является гражданином Эстонии по рождению или происхождению. В самой Эстонии двойное гражданство запрещено законом: Эстония, наряду с Данией, Латвией, Испанией, Люксембургом, Чехией и Австрией, относится к тем странам ЕС, которые и в будущем не стремятся к тому, чтобы их граждане имели несколько гражданств (Эстонское гражданство...). Однако у эстонцев, получивших эстонское гражданство по рождению или документально подтвержденному происхождению, есть возможность получить второе гражданство в другой стране: эстонского гражданства их лишит не могут, согласно эстонской конституции (Конституция Эстонии, статья 5, параграф 3 и статья 8, параграф 3). О наличии двойного или множественного гражданства у граждан Эстонии свидетельствует тот факт, что, согласно переписи 2000 г., 209 человек имели два гражданства и более (Statistical Office...). Можно предположить, что реальное число двойных гражданств превышает официальный показатель: решение об указании двойного гражданства в переписи добровольное, и не исключено, что многие не сообщали о двойном или множественном гражданстве, опасаясь возможных последствий, например, требования сдать второй паспорт.

Подчиняясь запрету на двойное гражданство, но желая иметь связанные с ним преимущества, некоторые эстонско-русские семейные пары в Эстонии реализуют стратегию разного гражданства супругов. Среди состоящих в браке этнических русских в Эстонии встречаются случаи, когда один из супругов принимает эстонское или российское гражданство, а другой остается без определенного гражданства (Gruber 2008: 191). Это может быть связано как с отсутствием необходимости в получении визы, так и с перспективами трудовой деятельности и личными связями за пределами Эстонии.

Помимо того, что получение двойного или множественного гражданства невозможно без «первого» гражданства, негражданам Эстонии приходится сталкиваться с ограничениями на выполнение определенных видов профессиональной деятельности. Так, на основании различных законодательных актов, негражданам запрещено занимать должности в государственных институтах и органах местного самоуправления (статьи 14 и 15 Закона о публичной службе от 25 декабря 1995 г.). Кроме

того, им не разрешено служить в полиции, таможне или органах государственной безопасности. Они не могут занимать следующие должности: прокурор, судья, ректор университета, председатель и член совета Банка Эстонии. Им также запрещено работать нотариусом (статья 1, параграф 6 Закона о нотариате от 17 июня 1993 г.), судебным приставом (параграф 1 статьи 10 и статья 50 Закона о судебных приставах), патентным поверенным (параграф 1 статьи 14 Закона о патентных поверенных), присяжным переводчиком (статья 2, параграф 3 и статья 3, параграф 12 Закона о присяжных переводчиках), лоцманом (статья 1, параграф 58 Закона о безопасности мореплавания).

Этническим русским без определенного гражданства отказано в избирательном праве на выборах национального и европейского уровня. Правда, в Эстонии, в отличие от большинства европейских стран (например, Германии, Франции, Великобритании, Италии и, кстати, России), неграждане имеют право голоса на выборах в местное самоуправление*. Неграждане Эстонии не могут занимать государственные посты (Poleshchuk 2004: 25). Согласно эстонскому законодательству, вступать в политические партии могут только граждане Эстонии, что еще больше усугубляет проблему представления политических интересов этнических русских без гражданства (Ibid.).

5. Аргументы в пользу принятия эстонского или российского гражданства

Те, у кого есть гражданство, имеют более широкие права политического участия и возможности пройти на высшие уровни политической и административной власти.

Аргументы в пользу эстонского гражданства

Проведенное мною исследование (Gruber 2008) показало, что в качестве основного мотива для ходатайства о получении эстонского гражданства этнические русские приводят тот факт, что только при наличии эстонского гражданства можно чувствовать себя полноценным членом общества, пользоваться всеми политическими правами (в том числе как гражданин ЕС), иметь больше возможностей для работы и карьеры на эстонском и европейском рынке труда и обеспечить лучшее будущее своим детям (Gruber 2008: 97 и далее). Мое исследование показало, что с тех пор, как в 2004 г. Эстония вступила в Евросоюз, в первую очередь молодые неграждане часто принимают решение в пользу эстонского гражданства, т. к. оно обеспечивает им возможность безвизового въезда в другие страны ЕС и открывает перспективы найти место работы или учебы в других европейских странах.

* Сайт посольства Эстонии в Берлине [<http://www.estemb.de/estland/bevolkerung>].

Согласно данным Евростата за 2008 г., из 2124 натурализовавшихся неграждан 42,3 % были младше 14 лет (Euro-Citizenship... 2008). 30,5 % новых граждан были в возрасте от 15 до 24 лет, 14,6 % — в возрасте от 25 до 34 лет. Таким образом, с увеличением возраста число натурализовавшихся сокращается: доля лиц в возрасте от 35 до 44 лет — 6,5 %, в возрасте от 45 до 54 лет — 4,1 %, старше 55 лет — 2,1 %. Эта тенденция получения эстонского гражданства в первую очередь молодыми негражданами сохранилась и в 2009 г. Если в 2008 г. средний возраст ходатайствующих о гражданстве был равен 17,1 года, то в 2009 г. он снизился до 11,6 лет. Это самый низкий возрастной уровень среди всех 27 стран Евросоюза за оба года. Из 1700 натурализовавшихся неграждан в 2009 г. 58,7 % были в возрасте от 0 до 14 лет, 21,1 % — от 15 до 24 лет, 11,9 % — от 25 до 34 лет. Доля натурализовавшихся в возрасте от 35 до 44 лет (4 %), от 45 до 54 лет (2,8 %) и старше 55 лет (1,6 %) не превышала 5 % (Ibid.).

«Monitoring Integration 2008» прослеживает корреляцию между возрастом и эстонским / российским гражданством, а также распределение группы неграждан по возрастным категориям (рис. 3). Из этих данных видно, что чем моложе этнические русские, тем чаще они получают эстонское гражданство, по сравнению с получением российского гражданства или сохранением статуса негражданина. С увеличением возраста число этнических русских, имеющих эстонское гражданство, сокращается (максимум приходится на возрастную группу от 20 до

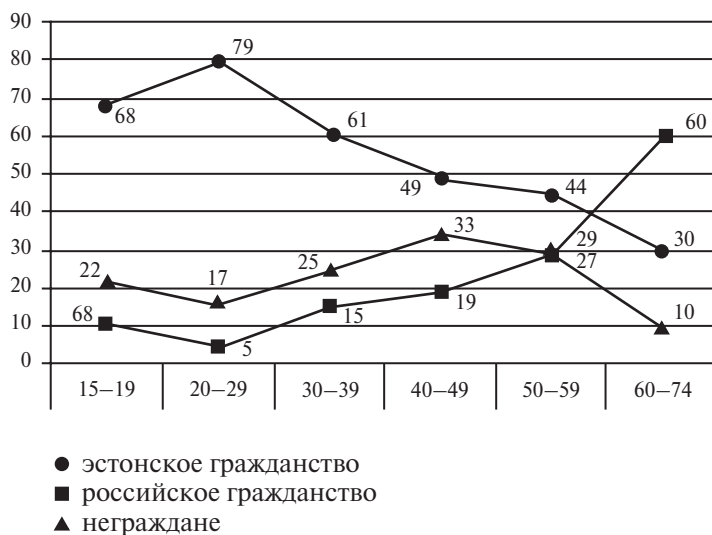


Рис. 3. Распределение этнических русских по возрасту и гражданскому статусу
Источник: (Lauristin 2009).

29 лет — 79 %). Сокращение доли лиц с эстонским гражданством, вероятно, объясняется тем, что в последние несколько лет эстонские власти приняли ряд важных мер в сфере политики образования и гражданства (например, ввели сокращенную процедуру натурализации для несовершеннолетних).

В 2002 г. выпускникам гимназий и профессиональных училищ также было предоставлено право на получение эстонского гражданства по упрощенной процедуре в том случае, если они успешно сдадут школьный экзамен по обществознанию и эстонскому языку (Europäisches Parlament... 1999).

Условием получения эстонского гражданства является знание эстонского языка на уровне В1 в соответствии с Европейской системой уровней владения языком. На сегодняшний день во всех эстонских школах преподается эстонский язык, так что, получив среднее образование в эстонской школе, дети, для которых родной язык — русский, должны владеть эстонским на уровне В2. С 2007/2008 гг. во всех русскоязычных гимназиях ведется преподавание эстонской литературы на эстонском языке. Кроме того, во всех гимназиях, начиная с 10 класса, занятия не менее чем на 60 % учебного времени должны проходить на эстонском языке (Baltische Rundschau... 2011). Недавно общественное внимание было привлечено решением эстонских властей с 2011/2012 гг. официально запретить существование русскоязычных гимназий в Эстонии (Ibid)*. Противники реформ протестовали не против решения ввести уроки эстонского языка в школах, а против того, чтобы на эстонском языке преподавалась математика (Gedanken über Estland ...).

Эстонские политики, в частности, министр образования Аавиксоо, выяснили, что в других государствах дети мигрантов занимаются в том числе на своем родном языке, но ни одно государство в мире, по словам премьер-министра Эстонии Ансипа, не финансирует школы, где преподавание ведется на языке национальных меньшинств (Ibid.). Впрочем, на это можно возразить, что русские дети и подростки, живущие в Эстонии, не являются мигрантами, поскольку практически все они родились в Эстонии, а у подавляющего большинства в ЭССР родились также их родители. Кроме того, русскоязычные школы в Эстонии имеют вековую традицию, которой власти теперь хотят положить

* До этого родительские советы 16 гимназий подали в министерство образования ходатайство о том, чтобы родительские комитеты могли, в соответствии с эстонской конституцией, сами решать, на каком языке должны проводиться занятия. Решение об удовлетворении или отклонении данного ходатайства постоянно откладывалось, пока, наконец, 1 сентября 2011 г. не стало ясно, что официально в Эстонии будут разрешены только эстонские гимназии.

конец. Приведет ли кардинальное реформирование эстонской системы образования к улучшению его качества и к языковой ассимиляции русскоговорящего населения Эстонии, станет понятно лишь через несколько лет, когда можно будет увидеть оценки и аттестаты русских школьников, учащихся в эстонских школах, а также оценить влияние школьной успеваемости на возможности русского меньшинства на эстонском рынке труда. Кроме того, остается открытым вопрос о том, как власти Эстонии будут решать вопрос с нехваткой учебных материалов и учителей, которые должны вести уроки для русскоговорящих учеников на эстонском языке.

С 2008 г. в Эстонии введены бесплатные занятия по эстонскому языку для работников публичной сферы (например, полицейских, учителей, социальных работников и работников спасательных служб), а также выделены средства на преподавание эстонского языка в сфере профессиональной коммуникации в училищах и вузах (*Die Bevölkerung Estlands...*). С 2009 г. взрослым негражданам, подающим ходатайство об эстонском гражданстве, возмещаются расходы на языковые курсы в рамках подготовки к обязательному экзамену (*Estonia.EU: Citizenship*).

Аргументы в пользу российского гражданства

В случае России мы наблюдаем преемственность между Законом о гражданстве РФ 1992 г. и соответствующим законом СССР. Закон 1992 г. в форме простой регистрации обеспечил получение российского гражданства бывшими гражданами СССР, постоянно проживавшими на территории других бывших советских республик (§ 13 Закона о гражданстве). Измененный закон 1995 г. предусматривал право на получение российского гражданства до 31 декабря 2000 г. бывшими гражданами Советского союза по их желанию (§ 18). Это изменение касалось также лиц, до 1 сентября 1991 г. проживавших на территории бывшего СССР и оставшихся без определенного гражданства с момента обретения независимости советскими республиками. Согласно § 3 российского Закона о гражданстве, граждане России могут иметь двойное гражданство в том случае, если с соответствующим государством заключено двустороннее соглашение по данному вопросу (Thiele 1999: 61 и далее). Между Россией и Эстонией такого двустороннего соглашения нет.

Закон о гражданстве 1991 г. давал возможность каждому гражданину бывшего СССР автоматически получить российское гражданство. Однако во время правления президента В.В. Путина такой подход стал вызывать растущее недовольство. В 2002 г. новый закон ужесточил условия получения российского гражданства. Среди прочих мер минимальный срок пребывания в России, необходимый для подачи ходатайства о гражданстве, был продлен с трех до пяти лет, без каких-либо исключе-

ний для бывших советских граждан. Кроме того, в законе появилось новое требование, согласно которому иностранцы, желающие получить российское гражданство, обязаны сдать экзамен по русскому языку и тест на знание российской конституции (DW-World.de...). Далее, лица, ходатайствующие о получении гражданства, должны иметь вид на жительство на пять лет, проведенных ими в России (большинство иностранцев его не имеют). Исключения в виде «упрощенной процедуры» предусмотрены лишь для лиц следующих категорий: тех, кто прожил в России не менее года и не менее трех лет состоит в браке с гражданином/гражданкой РФ; тех, кто имеет ребенка, являющегося гражданином РФ; тех, кто имеет особые заслуги или особую профессиональную квалификацию, востребованную в России, а также тех, кто имеет статус беженца (Ibid).

Уже в 2003 г. (с действием до 2009 г.) закон о гражданстве был снова изменен, на этот раз в сторону послабления требований к гражданам бывших советских республик: отныне они могли получить российский паспорт, если до 1 июля 2002 г. у них был временный или постоянный вид на жительство в России и если они отвечали определенным требованиям, необходимым для натурализации*.

На решение живущих в Эстонии этнических русских принять российское гражданство влияют различные факторы. Самыми важными является наличие родственных и дружеских связей с Россией, возможность безвизового въезда в Россию (и страны СНГ), а также ранний выход на пенсию в соответствии с российским законодательством, т. е. ожидание экономической выгоды от российского гражданства (Gruber 2008: 102 и далее). Высокая доля пенсионеров среди русских, проживающих в Эстонии, но принявших российское гражданство, объясняется тем, что в России на пенсию выходят в возрасте 55 (женщины) и 60 лет (мужчины), а в Эстонии и женщины, и мужчины выходят на пенсию в 65 лет. Благодаря соглашению между Россией и Эстонией, российские граждане, проживающие в Эстонии и имеющие трудовой стаж в ЭССР, имеют право на получение пенсии как от эстонского, так и от российского государства (см. об этом среди прочего: The Baltic Course...; Pension Fund...).

Далее, согласно данным «Integration Monitoring 2008», 70 % респондентов считают процедуру получения российского гражданства

* Эта смена политического курса так объяснялась в газете «Ведомости»: «Кампанию за либерализацию закона возглавили правые. [...] Они обратили внимание Кремля на то, что в течение последующих пятнадцати лет трудоспособное население сократится примерно на 500000 человек, и в этой связи неразумно ставить препятствия рабочей силе на пути в России» (Ведомости. 25.09.2003 [www.russlandonline.ru/rupress0020/morenews.php?iditem=38]).

гораздо более простой, по сравнению с получением эстонского гражданства (Vetik 2011c). В 2006 г. численность российских граждан в Эстонии достигла 92559 человек*. Данные за 2008 г. показывают, что гражданство РФ по-прежнему является привлекательной альтернативой для русских в Эстонии: в этом году было подано и одобрено 3700 ходатайств о получении российского гражданства, в то время как эстонское гражданство получили всего 1600 этнических русских (In Estonia more...). Посольство РФ в Таллинне в 2008 г. сообщало примерно о 110000 российских граждан старше 18 лет и о 4000 несовершеннолетних граждан РФ, проживающих в Эстонии (Estonia gets...). Посольство Эстонии в Киеве в 2008 г. сообщало о 91908 российских гражданах, проживающих в Эстонии**. По данным министерства внутренних дел Эстонии, на 1 ноября 2011 г. в стране проживало 95422 российских гражданина***.

На рис. 3 можно проследить интересную тенденцию развития внутри группы российских граждан в Эстонии. Так, в отношении группы русских в возрасте 50–59 лет видно, что в точке 55 лет происходит резкое изменение в распределении эстонского, российского и неопределенного гражданства. Начиная с этого возраста (время выхода на пенсию для российских женщин), число лиц, имеющих российское гражданство, явно возрастает, тогда как число неграждан сокращается. В этой связи можно предположить, что значительная часть этнических русских сохраняет статус неграждан до момента вступления в пенсионный возраст, согласно российскому законодательству.

6. Стратегия сохранения статуса негражданина.

Постепенное исчезновение безгражданства

Согласно результатам исследования «Monitoring Integration», проведенного в 2008 и 2010 гг. (рис. 4), опрошенные неграждане Эстонии приводят следующие причины своего нежелания ходатайствовать о получении эстонского гражданства: сложности, связанные с изучением эстонского языка (94 % на 2010 г.); высокие требования к знанию эстонского на экзамене (92 %); несогласие с требованием сдачи экзамена по языку как с неправомерным (73 %), а также сложности с перемещением по странам СНГ, возникающие со вступлением в эстонское гражданство (77 %) (Summary of Research...).

* Сайт эстонского посольства в Москве [<http://www.estemb.ru/estonija/grazdanstvo>].

** Сайт эстонского посольства в Киеве [<http://www.estemb.kiev.ua/rus/estonija/grazdanstvo>].

*** <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>.

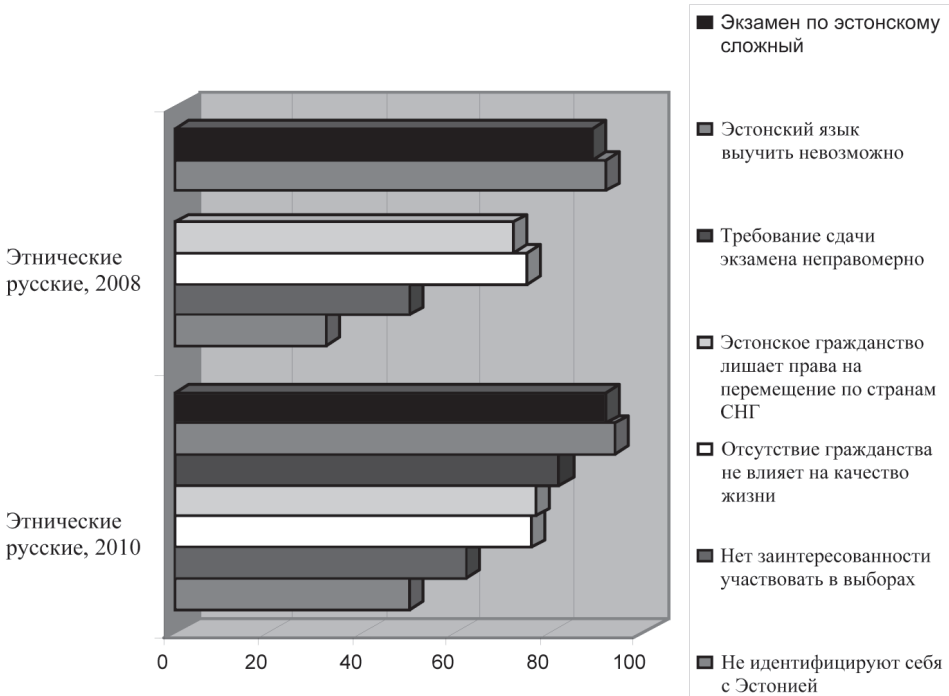


Рис. 4. Основные причины для отказа от ходатайства о получении эстонского гражданства

Сохранение статуса негражданина и связанные с этим низкие темпы исчезновения безгражданства в Эстонии можно рассматривать с разных точек зрения. Далее приводятся различные, связанные между собой причины, раскрывающие феномен безгражданства в Эстонии.

Первая причина сохранения безгражданства в Эстонии заключается в том, что некоторые неграждане сами не стремятся изменить свой статус. Это означает, что ни эстонское, ни российское гражданство не являются для неграждан необходимым условием нормальной жизни в Эстонии. Неграждане стремятся к обеспечению собственной социальной безопасности, а живя в Эстонии с постоянным видом на жительство, они уже интегрированы в эстонскую систему социального обеспечения. Социальные права, предоставленные негражданам в Эстонии, выражаются в механизмах их социального обеспечения. Таким образом, чтобы пользоваться социальными благами, не нужно получать эстонское гражданство. В целом отсутствие эстонского паспорта никак не сказывается на повседневной жизни русских неграждан (Vetik 2002: 52). Гипотетически можно поставить вопрос о том, что бы произошло, если бы Эстония продолжила ужесточать свое законодательство в сфере

гражданства и отказалась бы включить в свою систему социальных гарантий лиц без эстонского гражданства. Чтобы получить разрешение на проживание или работу в Эстонии, эстонское гражданство не нужно. Оно также не защищает от выдворения из страны и не влияет на доступ к системе социального обеспечения и образования. Таким образом, в отличие от многих западноевропейских стран, в Эстонии статус негражданина не ведет к тому, что его обладатель может, к примеру, заключать лишь временный договор аренды и в результате вынужден мириться с не самыми лучшими жилищными условиями.

Исследование «Monitoring Integration» 2010 г. показало, что среди лиц без определенного гражданства наиболее велика доля тех, кто не стремится получить никакое гражданство (40 %); за ними следуют те, кто хотел бы получить эстонское гражданство (33 %)*. Всего 15 % опрошенных выразили желание иметь российское гражданство и 8 процентов — гражданство другого государства (см. рис. 5).

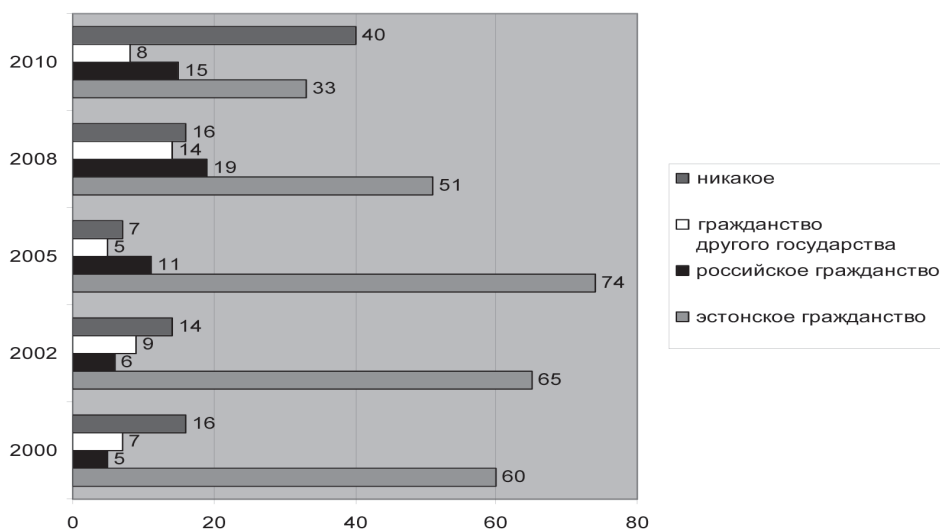


Рис. 5: Какое гражданство хотят иметь неграждане Эстонии (период с 2000 по 2011 год, данные в процентах)

Источник: (Полещук 2011: 24).

Обращает на себя внимание резкое снижение числа лиц, желающих получить эстонское гражданство (с 60 % в 2000 г. до 33 % в 2011 г.). Желających получить российское гражданство стало больше в период

* (Summary of Research...). В ходе исследования было опрошено 1010 человек в возрасте от 15 до 47 лет, из них для 517 человек родным языком является эстонский, для 492 человек — русский.

с 2000 по 2008 г. с 5 до 19 %, однако к 2010 г. их доля снова уменьшилась до 15 %. Всего за 3 года, с 2008 по 2010 гг., доля тех, кто не желает отказываться от статуса негражданина, возросла на 24 %.

Многие русские неграждане не желают менять свой статус потому, что не ждут никакого улучшения своей ситуации ни от России, ни от Эстонии (Gruber 2008: 108). От российского гражданства многие русские не ждут никаких преимуществ, поскольку российское государство «может помочь им только в одном: в выплате пенсий». Опрошенные не надеются получить какую-то другую материальную и моральную поддержку от России (Ibid.).

Вторая причина чрезвычайно медленного исчезновения неграждан Эстонии заключается в том, что многие представители этой группы разочарованы тенденциями политического развития последних двух десятилетий, что находит выражение в фрустрации и недостаточной идентификации с эстонским государством. Выстраивая государственную политику в области гражданства, Эстония и Латвия, в отличие от Литвы, остановились не на «нулевом варианте», а на требовании натурализоваться путем прохождения определенной процедуры. Именно принуждение сдавать экзамен по эстонскому языку воспринимается многими русскими в Эстонии как унижение (Poleshchuk 2004: 25; Vetik 2002; Gruber 2008: 108). Особенно трудно изучить эстонский язык представителям старшего поколения, живущим в русскоязычной среде (например, на северо-востоке Эстонии, в уезде Ида-Вирумаа, где 80 % населения составляют этнические русские).

Третья причина того, что безгражданство в Эстонии хотя и медленно, но все-таки сокращается, — это возраст неграждан. Пожилые неграждане постепенно умирают. Они не меняют свой статус, поскольку многие из них, с одной стороны, не могут — в силу преклонного возраста — преодолеть языковой барьер, а с другой, будучи негражданами, пользуются преимуществами сравнительно высокого (в частности, по сравнению с Россией) уровня социального обеспечения в Эстонии (Lauristin 2008: 143–163).

По данным министерства внутренних дел Эстонии, в 2010 г. больше всего неграждан было зарегистрировано среди лиц в возрасте от 45 до 59 лет. Около 30000 человек (30 %) из 96634 неграждан Эстонии в 2010 г. принадлежали именно к этой возрастной категории. Вторая по численности возрастная категория — лица в возрасте от 30 до 45 лет: среди неграждан их 28000 человек (29 %). Наконец, в категорию младше 29 лет входят около 15000 неграждан (15,5 %)*.

* За 20 лет число неграждан в Эстонии сократилось в пять раз [<http://actualcomment.ru/news/31608/>].

По сравнению с переписью 2000 г. (табл. 2), доля лиц в возрасте от 15 до 29 лет уменьшилась почти на 10 %. Впрочем, у молодых неграждан мужского пола есть свои причины не получать ни российское, ни эстонское гражданство, а довольствоваться «серым паспортом»: будучи лицами без определенного гражданства, они не являются военнообязанными ни в Эстонии, ни в России. Доля лиц в возрасте от 45 до 59 лет среди неграждан возросла почти на 12 %. Данные о том, сколько неграждан русской и эстонской национальности в настоящий момент младше 14 лет или старше 60, пока недоступны и могут быть проанализированы лишь после публикации данных переписи 2011 г.

Таблица 2

**Возраст и гражданство этнических русских в Эстонии
по данным переписи 2000 г.**

Этнические русские	Всего	0–14 лет	15–29 лет	30–44 лет	45–59 лет	60 лет и старше
Эстонское гражданство	141848	26572	24019	32800	27342	21653
Российское гражданство	73375	5200	8620	12560	16315	30655
Лица без гражданства	133346 (37,9%)	23677 (17,8%)	34328 (25,7%)	32357 (24,3 %)	25198 (18,9%)	17034 (12,8%)
Гражданство не определено	1498	802	209	158	169	153
Всего человек	351178	28487	48107	47699	60883	38856

Источник: данные переписи 2000 г.

Пятая причина, имеющая принципиальное значение для высоких показателей безгражданства в Эстонии, — это решение Евросоюза и Российской Федерации, согласно которому лица без определенного гражданства имеют право на свободное перемещение. Таким образом, русским негражданам в Эстонии не нужна виза для въезда в Россию или в страны ЕС (за исключением Великобритании и Ирландии), и в этом смысле они в более выгодном положении, чем граждане Эстонии и России, которым виза нужна для поездок в Россию и в страны Евросоюза, соответственно. 20 декабря 2006 г. Совет Евросоюза принял решение о введении безвизового режима в рамках ЕС для неграждан. В ответ на это в июне 2008 г. президент России Д.А. Медведев подписал указ, дающий негражданам Эстонии право безвизового въезда в РФ. Это означает, что лица без определенного гражданства могут свободно перемещаться по территории от Лиссабона до Владивостока, что является несомненным преимуществом по сравнению с гражданами Эстонии и России, вынужденными оформлять визы.

7. Выводы

Как было показано выше, у этнических русских в Эстонии могут быть самые разные причины для того, чтобы принять эстонское или российское гражданство или остаться в статусе негражданина. Низкие темпы сокращения числа неграждан в Эстонии связаны с несколькими факторами, влияющими на решение лиц без гражданства относительно своего статуса. При этом важно понять, что при изучении медленного исчезновения негражданства принципиальное значение имеет вопрос о том, что движет людьми — активное стремление изменить статус или пассивное сопротивление возможному изменению.

Феномен безгражданства существует и во многих других странах, но он не определяет жизнь общества так сильно, как в Эстонии или Латвии. С другой стороны, Эстония служит примером того, что отсутствие гражданства не всегда связано с дискриминацией. За исключением описанных выше отрицательных сторон ситуации безгражданства (например, запрет на определенные профессии или ограничение избирательного права), за негражданами в Эстонии признаются все социальные права — они полностью интегрированы в государство всеобщего благосостояния. В этом смысле отсутствие гражданства не оказывает отрицательного влияния на повседневную жизнь в Эстонии. Кроме того, сохранение статуса негражданина связано с определенными преимуществами, например, с освобождением от воинской обязанности как в отношении Эстонии, так и в отношении РФ, а также возможность безвизового перемещения по территориям стран от Атлантического до Тихого океана.

Тем не менее, нельзя недооценивать серьезность проблемы безгражданства в Эстонии. Многие неграждане Эстонии были разочарованы тем, что новое национальное государство, получив независимость от СССР, не признало их сразу же в качестве граждан Эстонии, а подвергло процедуре натурализации, связанной с изучением эстонского языка.

Низкие темпы сокращения числа неграждан в Эстонии и незначительная численность тех, кто натурализовался в последние годы, говорят о том, что масштабы этой проблемы за последние двадцать лет уменьшились, однако на уровне национального государства нет готовности без каких-либо процедур принять в эстонское гражданство всех неграждан, что бы сразу решило проблему безгражданства. Власти Эстонии выбрали другой подход: упростить процедуру получения гражданства молодому поколению неграждан, изучавшему эстонский язык в школе, а также мотивировать родителей, чьи дети не имеют гражданства, ходатайствовать о получении для них эстонского гражданства. Конечно, взрослые неграждане также имеют возможность выучить эстонский язык и, сдав экзамен, получить гражданство, однако исследования показывают, что с возрастом заинтересованность в этом снижается.

Языковая политика в Эстонии имеет такое же значение, как и политика в сфере регулирования вопросов гражданства. Согласно эстонскому законодательству, вступление в гражданство, если оно происходит не по особым правилам (исключения см. в разделе 3 данной статьи), возможно только при условии владения эстонским языком. В интеграционной политике изучение эстонского языка считается «ключевым фактором» политической и социальной интеграции этнических меньшинств. Особое значение эстонского языка связано с движением за независимость Эстонии и с принятым в 1989 г. временным правительством ЭССР законом о языке, в соответствии с которым образование должно вестись на эстонском языке. После получения независимости государственная языковая политика преследовала две основные цели: это, во-первых, защита национального языка и, во-вторых, восстановление эстонского языка в качестве единственного официального языка, используемого в делопроизводстве, судопроизводстве и так далее. Новый, переработанный закон 1995 г. ничего не изменил в общей направленности языковой политики: его основная идея также заключается в том, что языки национальных меньшинств, в частности, русский язык, не могут претендовать на особый статус (например, статус второго государственного языка). Наличие эстонского или русского гражданства гарантирует гражданские и политические права, в частности, ничем не ограниченное избирательное право. Наличие эстонского гражданства, как было показано выше, также обеспечивает более широкие возможности на эстонском рынке труда и перспективы карьерного роста. Российское гражданство проживающие в Эстонии русские выбирают в первую очередь потому, что при его наличии проще поддерживать личные связи с Россией.

Для ответа на вопрос о возможной критике и политизации стратегии эстонских властей со стороны России решающее значение имеет реальная перспектива предоставления российского гражданства почти 100000 неграждан Эстонии. С одной стороны, можно сказать, что Эстония выполняет все необходимые правовые условия: неграждане проживают на территории Эстонской республики, пользуются социальными благами государства всеобщего благосостояния и, в свою очередь, платят ему налоги. С другой стороны, остается вопрос о том, почему через двадцать лет после получения Эстонией независимости еще не все граждане вступили в российское или эстонское гражданство, несмотря на все предложения со стороны этих двух государств? Если рассматривать эту группу как ресурс, способный повысить численность населения в РФ или Эстонии, то в отношении России остается открытым вопрос, почему до сегодняшнего дня вступить в российское гражданство решились всего 95000 этнических русских. В свою очередь, эстонские власти должны ответить на вопрос, не следует ли сегодня, через двадцать лет

после обретения независимости, автоматически принять в эстонское гражданство всех неграждан, живущих на территории Эстонии. Впрочем, этой альтернативе, так и не реализованной за последние двадцать лет, противостоят мотивы лиц без определенного гражданства, в частности, желание пользоваться правом безвизового перемещения или нежелание отбывать воинскую повинность в вооруженных силах Эстонии.

Литература

Доклад Московского бюро по правам человека [www.oprf.ru/files/Latviq_Estoniq.doc].

Перечень основных претензий и рекомендаций международных организаций и НПО к Эстонии по правам национальных меньшинств 2003 [http://www.mid.ru/bdomp/nsdgpch.nsf/05a95604fc81125843256da400378f3b/432569ee00522d3c43256e00002ff14d!OpenDocument]

Полещук В. Неграждане в Эстонии. Таллинн, 2002.

Полещук В. Проблемы прав национальных меньшинств в Латвии и Эстонии. М.: Русская панорама, 2009.

Полещук В. Демографический обзор: Национальные меньшинства Эстонии. Таллинн: Центр информации по правам человекам, 2001. [www.lichr.ee/main/assets/National-Minorities-in-Estonia.pdf].

Эстонское гражданство «надо очень захотеть» [http://www.iarex.ru/news/8209.html].

Baltische Rundschau: Estland setzt auf Estnisch an Schulen [http://www.baltische-rundschau.eu/2011/04/01/estland-setzt-auf-estnisch-an-allen-schulen].

Barrington L. An Explanation of the Citizenship Policies of Estonia and Lithuania. New York, September, 1995 [http://www.eric.Hrsg.gov/ERICDocs/data].

Brosig M. The Challenge of Implementing Minority Rights in Central Eastern Europe // Journal of European Integration. 2010. No 32 (4). P. 393–411.

Continuity of the Republic of Estonia [www.estonica.org/en/Legal_continuity_of_the_Republic_of_Estonia/].

Die Bevölkerung Estlands und die nationalen Beziehungen [http://www.estemb.de/estland/bevolkerung].

DW-World.de: Anwärter auf russische Staatsbürgerschaft müssen Russisch lernen [http://www.dw-world.de/dw/article/0,,446941,00.html].

Estonia gets 347 new citizens [http://estemb.org/news/aid-1479].

Euro-Citizenship: Sex and age distribution of the persons acquiring citizenship of EU-27, EFTA and Candidate countries, 2008 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-036/EN/KS-SF-10-036-EN.PDF].

Estonia.EU: Citizenship [http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html].

Europäisches Parlament: Die russische Minderheit in den baltischen Staaten und die Erweiterung der EU (1999) [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/42a1_de.pdf].

Gedanken über Estland, Das weiße Band [http://kloty.blogspot.com/2011/09/das-weie-band.html].

Gruber D. Zuhause in Estland? Zur sozialen Integration ethnischer Russen an der Außengrenze der Europäischen Union. LIT: Münster, 2008.

Груббер Д. Статус «иностранца»: почему в Эстонии по-прежнему много неграждан

In Estonia more new Russians than new Estonians [www.topnews.in/estonia-more-new-russians-new-estonians-282295].

Järve P. Estonian Citizenship. Between Ethnic Preferences and Democratic Obligations // Bauböck R., Perchinig B., Sievers W. (Ed.) *Citizenship Policies in the New Europe*. Expanded and Updated Edition. Amsterdam, 2009. Pp. 45–66.

Lauristin M. Kodanikud ja Mittekodanikud: Venekeelse Elanikkonna Erinevad Kategooriad ja Lõimumistendentsid [Citizens and Non-citizens: Different Categories and Integration Tendencies of Russian Population] // Vetik R. et al.: *Integratsiooni Aruanne 2008 [Integration of Estonian Society 2008]*. Tallinn, 2008. Pp. 143–163 [http://www.meis.ee/raamatukogu?action=download2&book_id=196].

Lauristin M. Learning to participate: Experiences of democracy education in enhancing youth and immigrant participation, 2009 // Good citizen participation practices conference 7-8 December 2009 in Tallinn, Estonia. [<http://www.kansanvalta.fi/en/Etusivu/Tutkimusjakehitys/EPACE/Conferences/>].

Legal continuity of the Republic of Estonia: *Estonica*. Encyclopedia about Estonia [www.estonica.org/en/Legal_continuity_of_the_Republic_of_Estonia/].

Pension Fund of the Russian Federation: On the Pension Provision Treaty between the Russian Federation and the Republic of Estonia [http://www.pfrf.ru/ot_en/pr_releases/37681.html].

Poleshchuk V. Non-Citizens in Estonia. Tallinn, 2004.

Schmidt T. Die Außenpolitik der baltischen Staaten: Im Spannungsfeld zwischen Ost und West. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000.

Schultze J.L. Estonia caught between East and West: EU conditionality, Russia's activism and minority integration // *The Journal of Nationalism and Ethnicity*. 2010. No 38 (3). P. 361–392.

Statistics Estonia: Population Census 2000 [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=PC217&ti=POPULATION+BY+CITIZENSHIP%2C+AGE+AND+ETHNIC+NATIONALITY&path=../I_Databas/Population_census/03Citizenship/&lang=1].

Statistical Office of Estonia: Population by citizenship, age and ethnic nationality [http://pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Population_census/03Citizenship/03Citizenship.asp].

Summary of Research: “Monitoring of Attaining of Estonian Integration Strategy 2010” [http://ec.europa.eu/.../docl_18996_202644997.pdf].

The Baltic Course: Estonia and Russia signed a new agreement on pension insurance [http://www.baltic-course.com/eng/baltic_states_cis/?doc=43455].

Thiele C. Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in Estland. Berlin u.a.: Springer, 1999.

Vetik R. About formation of a common foundation in legal-political integration // Hallik K. (Ed.) *Integration of Estonian Society: Monitoring 2002*. Tallinn: Institute of International and Social Studies and Integration Foundation, 2002.

Vetik R. Stateless Russians in Estonia // Sawyer C., Blitz B.K. (Ed.) *Statelessness in the European Union. Displaced, Undocumented, Unwanted*. Cambridge u.a., 2011a. P. 230–252.

Vetik R. Statelessness, Citizenship and Belonging in Estonia // Blitz B.K., Lynch M. (Ed.) *Statelessness and Citizenship. A Comparative Study on the Benefits of Nationality*. Cheltenham, 2011b. P. 259–280.

Vetik R. Citizenship, statelessness and belonging in Estonia, 2011c // Paper presented at ECPR General Conference, Reykjavik 2011. Section: Political Incorporation

Исследования гражданства

ration of Immigrant-Origin Minorities, Panel: Citizenship and the Political Integration of Immigrant-Origin Minorities [http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/2454.pdf].

Vihalemm T. Anu Masso: Patterns of Self-Identification among the Younger Generation of Estonian Russians // Lauristin M., Heidmets M. (Ed.) The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia. Tartu, 2002. P. 185–198.

Vihalemm T. Formation of Collective Identity among Russophone Population of Estonia. Tartu, 1999.

UNHCR: Staatenlose [http://www.unhcr.de/mandat/staatenlose.html].