

Серия «Евровосток»

Центр информации по правам человека

Вадим Полещук

НЕГРАЖДАНЕ В ЭСТОНИИ

Москва

Издательство «Европа»

2005

УДК 323.1
ББК (Т) 66.5
П 41

Серия «Евровосток»
Серия основана в 2005 году

Вадим Полещук
Неграждане в Эстонии. –
М.: Издательство «Европа», 2005. – 96 с.

Перевод с английского
А.Д. Зверева

В оформлении обложки использована репродукция картины
Питера Брейгеля Старшего «Перепись в Вифлееме» (1566 г.)

ISBN 5-9739-0025-8

© Издательство «Европа», 2005

© Вадим Полещук, 2005

ГРАЖДАНСТВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: Вместо предисловия

Ситуация с массовым безгражданством в Эстонии (как и в Латвии) давно привлекает внимание российских политиков, журналистов, ученых и широкой общественности. Представленная работа даст возможность получить исчерпывающую информацию о современном состоянии проблемы: хотя она написана более года назад, существенных сдвигов здесь не произошло. В дополнение к этому богатому фактологическому материалу представляется целесообразным привести ряд общих рассуждений, показывающих, почему вопрос о гражданстве имеет такое принципиальное значение, почему правозащитники реагируют на него столь остро, и почему люди (часто интуитивно) воспринимают отсутствие гражданства как положение явно ненормальное.

Прежде всего: право на гражданство есть часть основных прав человека. Вплоть до недавнего времени считалось, что каждое государство вправе принимать и формулировать законы, определяющие статус гражданства. В то же время уже во Всеобщей декларации прав человека ООН ясно заявлено, что «каждый человек имеет право на гражданство» (статья 15). Послевоенные события во многих странах, ставшие причиной появления многочисленных групп беженцев, перемещенных лиц и апатридов, при-

вели к пониманию того, что гражданство является основой множества прочих прав и что лишение права на гражданство неизбежно ведет к лишению полноты прав человека. В специальном отчете секретариата ООН «Изучение безгражданства» (1949) отмечалось: «Вся организация юридической и экономической жизни индивида... зависит от наличия гражданства. Тот факт, что апатрид не имеет гражданства, ставит его в ненормальное и униженное положение, которое снижает его социальную ценность и разрушительным образом влияет на самоуважение».

В последующие годы ООН своими действиями подтвердила неизменность этого подхода. Были приняты важные резолюции и конвенции: Конвенция о статусе апатридов (1954); Конвенция о сокращении безгражданства (1961); Конвенция о гражданстве замужней женщины (1957); наконец, Конвенция о правах ребенка (1989). Но дело не только (и даже не столько) в формально-юридических пунктах и положениях. Гораздо важнее принципы, которые лежат в основе юридических формулировок, то есть сам дух, или, можно сказать, идеология международного права в этой области.

Поэтому необходимо обратить внимание на исключительно важный с этой точки зрения документ, определяющий современное понимание международным сообществом проблемы гражданства. 8 апреля 1997 г. Комиссия ООН по правам человека приняла резолюцию, в которой говорится:

«Комиссия по правам человека

1. **подтверждает** важное значение права каждого человека на гражданство в качестве неотъемлемого права человеческой личности;

2. **признает**, что произвольное лишение гражданства по расовому, национальному, этническому или религиозному признакам представляет собой нарушение прав человека и основных свобод;

3. **призывает** все государства воздерживаться от принятия мер и законодательства, дискриминирующего отдельных лиц или группы лиц по признакам расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения путем лишения или ограничения возможности осуществления ими

на равных условиях своего права на гражданство, и отменить такое законодательство, если оно уже существует».

Самое важное, что хотелось бы подчеркнуть, это постепенное, но недвусмысленное изменение самого подхода к понятию «право на гражданство». Если статью 15 Всеобщей декларации прав человека можно было трактовать прежде всего как моральное указание в момент ее принятия, то в настоящее время это становится нормой позитивного международного права. Не случайно, что именно в Европе недавно был принят и вступил в силу документ, рассматривающий право на гражданство с точки зрения так называемого жесткого права, то есть имеющий обязательное значение. Это Европейская конвенция о гражданстве (1997). В статье 4 этой конвенции прямо указывается, какими принципами должно руководствоваться государство при установлении норм, регулирующих гражданство:

- а) каждый имеет право на гражданство;
- б) следует избегать безгражданства;
- в) никто не может быть произвольно лишен своего гражданства.

При обсуждении государственной политики Эстонии важно подчеркнуть несколько моментов. Во-первых, право на гражданство относится к числу *основных прав человека* и должно быть признано как универсальное и абсолютное право. Во-вторых, лишение гражданства на любом основании представляет собой *нарушение прав человека*, поскольку ставит индивида или группу в «ненормальное и униженное положение», что неизбежно ведет к дискриминации. Следовательно, в-третьих, принцип недопущения безгражданства тесно связан с обязательством *недискриминации*, что, в свою очередь, является основным принципом современного международного права.

Что касается суверенного права каждого государства принимать законы, определяющие статус гражданства, то его можно рассматривать как «относительное» право. Оно относится к области так называемого обычного права, то есть основано на обычаях и традициях межгосударственных отношений. Однако некоторые из этих традиций становятся все более архаичными, как и связанные с ними за-

коны (например, германский закон о гражданстве до недавнего времени датировался 1913 годом!) Трудно представить себе, как государственная политика, декларирующая демократические ценности, может опираться на образцы, принадлежащие архаичному прошлому, а не на современные принципы и тенденции.

Проблема гражданства в Эстонии дебатруется в прессе и в ходе парламентских дебатов уже добрых пятнадцать лет. За это время высказывались различные суждения, которые можно свести к трем основным аргументам.

Первый. *«Гражданство относится к области политических прав, а вовсе не к сфере прав человека».* Как только что было показано, современное правовое мышление развивается в прямо противоположном направлении, поэтому этот схоластический аргумент явно устарел. Можно также процитировать мнение выдающегося американского юриста, председателя Верховного суда США Э. Уоррена, высказанное еще в 1958 году: «Гражданство есть основное право человека, ибо это не что иное, как право иметь права. Изымите эту бесценную основу, и останется бесправный апатрид, опозоренный и униженный в глазах своих соотечественников».

Второй. *«В Эстонии лица без гражданства, в том числе их дети, не являются настоящими апатридами, поскольку имеют право на гражданство России как правопреемницы СССР».* Эту точку зрения еще в 1992 году пытался защищать на международных форумах тогдашний министр иностранных дел Эстонии Т. Веллисте. И тогда же она была безоговорочно отвергнута юристами-международниками. *Возможность* и фактическое наличие гражданства, – совершенно разные вещи. Все евреи, например, имеют возможность получить гражданство государства Израиль, но это вовсе не основание отказывать им в гражданстве страны пребывания, в том числе и Эстонии. Кроме того, такое искусственное навязывание постоянным жителям Эстонии гражданства иного государства никак не согласуется с целями и принципами демократической политики.

Третий. *«Нигде не сказано, что человек имеет право именно на эстонское гражданство. Общее право на граж-*

*данство не означает права на гражданство определенного государства». Этот довод представляется неотразимым для людей, которые не знакомы с международным правом, например, с Конвенцией ООН о правах ребенка. В п. 1 статьи 2 этого документа говорится следующее: «Государства-участники уважают и обеспечивают все права, предусмотренные настоящей Конвенцией, за каждым ребенком, *находящимся в пределах их юрисдикции* (курсив мой. – А. С.), без какой-либо дискриминации». Поэтому с учетом статьи 7 этого же документа ребенок-апатрид, родившийся на территории Эстонии, чьи родители являются жителями Эстонии и также находятся под эстонской юрисдикцией, имеет безусловное право на приобретение гражданства именно Эстонии, безотносительно его условных и теоретических прав на иное гражданство. Это, кстати, относится не только к детям и согласуется с признанным в международном праве определением *природы гражданства*, в котором подчеркивается наличие реальной устойчивой связи существования, интересов и чувств индивида с государством проживания.*

Несмотря на неизменность принципов эстонской политики в отношении натурализации, некоторые положения Закона о гражданстве были в последние годы изменены, с тем чтобы облегчить процедуры для детей без какого-либо гражданства, лиц с ограниченными возможностями и некоторых групп пожилых. Это наглядно показывает, что хотя вопрос гражданства относится к числу «священных коров» господствующей в Эстонии идеологии, какие-то изменения и улучшение ситуации в этой сфере все же возможны. Это «всего лишь» требует постоянных и неослабных усилий и главное – профессионального и компетентного подхода. Хотелось бы надеяться, что предлагаемая работа станет еще одним шагом в этом направлении.

*Алексей Семенов,
директор Центра информации
по правам человека*

ПРЕДИСЛОВИЕ К РОССИЙСКОМУ ИЗДАНИЮ

Англоязычная версия доклада «Неграждане в Эстонии» была подготовлена к 64-й сессии Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации, в рамках которой 1–2 марта 2004 г. проводились тематические дискуссии о положении неграждан. Поскольку экспертам ООН хорошо известны обстоятельства появления в Эстонии проблемы массового безгражданства, эти вопросы лишь вскользь затронуты в этом докладе. Однако нам кажется полезным уже в предисловии привлечь особое внимание российского читателя к некоторым проблемам, касающимся политики Эстонской Республики (ЭР) в области гражданства.

Как известно, официальный Таллин рассматривает советский период как «оккупацию», которая приостановила существование независимой Эстонской Республики де-факто, но не де-юре. Следуя подобной трактовке событий, эстонский парламент законодательным путем установил принцип реституции в сфере международного права, имущественных отношений и гражданства. Например, с точки зрения эстонских властей все еще сохраняет свое действие Тартуский (Юрьевский) мирный договор 1920 г., в котором большевистское правительство признало независимость Эстонии. Россия же считает,

что данный договор юридически и фактически прекратил свое действие после того, как Эстония стала частью СССР в 1940 г.

Вопрос о гражданстве ЭР был окончательно решен в 1992 г. через введение в действие Закона о гражданстве 1938 г. Этим была установлена юридическая фикция, что нормы указанного закона действовали все годы советской власти. Лица, которые в 1991 г. являлись постоянными жителями и гражданами ЭССР, но не являлись на 16 июня 1940 г. гражданами довоенной Эстонской Республики или их потомками, стали «иностранцами», юридическое основание для пребывания которых на территории Эстонии определил принятый 8 июля 1993 г. Закон об иностранцах. Этим же актом «иностранцам», которые имели на 1 июля 1990 г. постоянную прописку ЭССР и чье правовое положение соответствовало требованиям закона, было гарантировано получение вида на жительство (сначала временного) и разрешения на работу.

Эстонское гражданство было сразу предоставлено также тем лицам, которые имели бы на него право согласно статье 4 Закона о гражданстве в довоенной редакции. Прежде всего это касалось женщин, которые вышли замуж за граждан Эстонии в советское время, и их детей, которые на момент заключения такого брака были моложе 18 лет.

Применение Закона о гражданстве привело к ситуации, когда значительная часть населения Эстонии оказалась после развала СССР вовсе без какого-либо гражданства. В начале 1990-х гг. особая проблема апатридов – бывших советских граждан – заключалась в том, что эстонские власти не признавали их статус, считая, что если Россия провозгласила себя правопреемником СССР, то и бывшие граждане СССР должны считаться гражданами РФ (если не имеют иного гражданства). В данном случае было намерение решить вопрос о гражданстве бывших поданных СССР без учета их мнения и желания. Эта политика в основном проводилась через затягивание предоставления лицам без какого-либо гражданства документов для зарубежных поездок. С учетом норм и принципов междуна-

ного права такой подход был слишком спорным, поэтому от него отказались, хотя и не сразу.

При обсуждении с Эстонией вопроса о гражданстве Россия обычно ссылается на подписанный 12 января 1991 г. Договор об основах межгосударственных отношений между РСФСР и Эстонской Республикой. Параграф 1 Статьи 3 установил, что стороны соглашения берут на себя обязанность обеспечить лицам, которые в момент подписания живут на территории ЭР и РСФСР и являются гражданами СССР, право сохранить или получить гражданство ЭР или РСФСР «по их свободному волеизъявлению». Согласно параграфу 3 этой же статьи, «связанные с гражданством вопросы, представляющие для сторон интерес, согласуются особо в двустороннем соглашении, которое основывается на международных нормах». Статья 4 договора предоставила всем лицам вне зависимости от национальности право выбирать гражданство согласно законодательству страны проживания и договору, заключенному между РСФСР и ЭР по вопросам гражданства.

Наиболее предпочтительным толкованием этих статей станет предположение, что в них рассматривается применение и в России, и в Эстонии так называемого нулевого варианта, то есть предоставление гражданства всем желающим. Однако декларативные положения договора так и не были раскрыты в специальном соглашении, причем противилась этому эстонская сторона.

Согласно статье 18 «старого» Закона о гражданстве РФ, первая редакция которого была принята еще в ноябре 1991 г., на российское гражданство могли претендовать «граждане бывшего СССР, проживающие на территориях государств, входящих в состав бывшего СССР, ...если они до 31 декабря 2000 г. заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации». В Эстонии в отношении бывших подданных СССР, которые не были признаны гражданами ЭР по «восстановленному» Закону 1938 г., изначально применялась процедура натурализации, и они пользовались льготами лишь в том, что касалось требований к цензу оседлости.

В докладе отражена ситуация по состоянию на февраль 2004 года. С этого времени эстонское законодательство претерпело некоторые изменения. Прежде всего следует упомянуть сокращение на шесть месяцев общего срока, необходимого для прохождения процедуры натурализации. Также изменилась процедура получения гражданства инвалидами. В контексте прав неграждан внимания заслуживают и поправки к Закону о трудовом договоре, которые ввели в эстонское законодательство детальные нормы по борьбе с дискриминацией на рынке труда.

Вступление в Евросоюз и упрощение некоторых бюрократических процедур привело к увеличению темпов натурализации в Эстонии в 2004 г. – начале 2005 г. по сравнению с аналогичным предыдущим периодом.

*Вадим Полещук,
юридический консультант-аналитик
Центра информации по правам человека*

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В докладе Центра информации по правам человека «Неграждане в Эстонии» будет дан обзор положения иностранного населения Эстонии. Нашей задачей было рассмотреть наиболее актуальные проблемы неграждан по состоянию на февраль 2004 г. Таким образом, мы не уделяли большого внимания историческому фону и развитию эстонской миграционной политики после 1991 г.

Термин «неграждане» будет относиться ко всем постоянным жителям Эстонии без гражданства этой страны. Почти все они проживали на территории Эстонии до 1991 г., когда страна восстановила независимость. Иногда такие лица будут особо именоваться «резидентами советской эпохи». Термин «апатриды» будет применяться к резидентам советской эпохи, не имеющим никакого гражданства. Эстонские власти обычно называют их «лицами с неопределенным гражданством».

Термин «неэстонцы» будет относиться как к гражданам, так и к негражданам, принадлежащим по своему происхождению к этническим меньшинствам. Кроме того, в Эстонии термины «эстонец» и «русский» указывают на этническое происхождение данного лица.

Часть I

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПОЛИТИКА ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ

Предыстория вопроса

Сначала XVIII века Эстония являлась частью Российской империи. После Октябрьской революции в России (1917) Эстония стала независимым государством. Большевицкое правительство признало независимость Эстонии в 1920 г. В 1940 г. Эстония была включена в состав Советского Союза. Она вновь обрела свою независимость в августе – сентябре 1991 г. после провала августовского путча в Москве.

Согласно официальной позиции эстонских властей, страна была «оккупирована» Советами в 1940–1941, 1944–1991 гг. Позицию Российской Федерации можно свести к констатации, что Эстония «присоединилась к Советскому Союзу» в 1940 г. Лишь немногие западные страны признали включение Эстонии в состав СССР.

В июне 1990 г. Верховный Совет Эстонии провозгласил *restitutio ad integrum* (восстановление первоначального правового положения в полном объеме. – *Прим. перев.*) в «оккупированной Эстонии»¹. В ноябре 1991 г. Верховный Совет принял решение о том, что только эстонские граждане до Второй мировой войны и их потомки будут автоматически признаны эстонскими гражданами². В 1992 г. после принятия этого решения Верховный Совет «восстановил»

довоенный Закон о гражданстве с рядом важных изменений³. В 1995 г. был принят новый Закон о гражданстве⁴.

После Второй мировой войны численность населения, принадлежащего к меньшинствам, возросла вчетверо и достигла 38,5% в 1989 г.⁵ Большая часть представителей меньшинств не являются потомками довоенных эстонских граждан. В настоящий момент каждый третий постоянный житель Эстонии принадлежит к этническим и национальным меньшинствам. Крупнейшая этническая группа постоянных жителей – русские, которые составляют 80% всех представителей меньшинств⁶. Русский язык является родным для одной трети всего населения Эстонии⁷.

В последние годы темпы иммиграции в Эстонию были незначительны. Лишь 3% (8221) всех резидентов, родившихся за границей, прибыли в Эстонию в 1990–2000 гг.⁸ В мае 2004 г. Эстония вступила в члены Европейского союза (ЕС). В результате число мигрантов может резко возрасти в ближайшем будущем.

По подсчетам Департамента гражданства и миграции, в 1992 г. 32% всего населения Эстонии составляли «лица с неопределенным гражданством»⁹. В настоящий момент число лиц без эстонского гражданства сокращается благодаря миграции, натурализации и естественным причинам. Согласно общенациональной переписи 2000 г., неграждане составляют 20% всего населения.

Таблица 1. Правовой статус населения Эстонии, общенациональная перепись 2000 г.¹⁰

Гражданство	Общее число	% всего населения
Эстонии	1095743	80,0
России	86067	6,3
Апатриды	170349	12,4
Прочее и неизвестное	17893	1,3

Подавляющее большинство всех неграждан являются этническими неэстонцами (97%)¹¹. Неграждане доминируют и среди населения, принадлежащего к меньшинствам. Самые многочисленные группы неграждан составляют бывшие советские граждане-апатриды («лица с не-

определенным гражданством») и граждане Российской Федерации.

Таблица 2. Правовой статус меньшинств Эстонии, общенациональная перепись 2000 г.¹²

Гражданство	%
Эстонии	39,5
Апатриды	37,6
России	19,4
Прочее и неизвестное	3,5

Согласно общенациональной переписи 2000 г., 53% этнических русских родились в Эстонии и 42% – в России¹³. Лишь 21% российских граждан родились в Эстонии. Однако большинство апатридов (52%) родились в Эстонии¹⁴.

Эти цифры могут характеризовать темпы миграции в бывшем СССР в послевоенный период, когда многие люди прибывали в Эстонию в рамках проектов индустриализации в системе централизованного планирования. Стоит упомянуть, что темпы миграции внутри эстонских границ были также высоки. Так, лишь 54,6% всех лиц, рожденных в Эстонии, проживали в месте своего рождения в 2000 г.¹⁵

Законодательство по вопросам миграции

Правовая база пребывания в Эстонии

Важнейшим актом, регулирующим статус неграждан в Эстонии, является Закон об иностранцах. Он был принят 8 июля 1993 г. До 2004 г. парламент принял 23 поправки к этому акту. Согласно этому закону, граждане иностранных государств и апатриды считаются «иностранцами». В целом эстонское законодательство не делает разницы между этими двумя категориями неграждан.

Согласно Закону об иностранцах (статья 9 (1)), иностранец может пребывать в Эстонии на основе следующих документов:

- 1) вида на жительство;
- 2) визы;
- 3) международного соглашения;
- 4) решения Правительства Республики отказаться от требования визы;
- 5) закона, решения суда или административного акта.

Резиденты советской эпохи, ставшие негражданами после 1991 г., не имеют никакого особого статуса. Однако они защищены специальным положением статьи 20 (1) Закона об иностранцах:

Иностранец, который ходатайствовал о получении вида на жительство до 12 июля 1995 г. и которому выдан вид на жительство, [...] сохраняет права и обязанности, предоставленные прежним законодательством Эстонской Республики.

Впрочем, это правило не касается бывших советских / российских военнослужащих, сотрудников органов безопасности и членов их семей (см. также статью 12 (2³) закона).

В середине 1990-х годов бывшие советские граждане-апатриды испытывали проблемы с действительными удостоверениями личности, которые были необходимы для проживания в Эстонии и путешествий за границу. Благодаря давлению со стороны западных стран и организаций в 1996 г. эти люди получили право на особые паспорта иностранцев¹⁶, которые могут использоваться как удостоверение личности как внутри страны, так и за ее пределами.

Эстонские власти обычно подчеркивают отсутствие правовых связей между негражданами и Эстонским государством. Так, Закон о консульских службах лишь гарантирует предоставление эстонскими консульскими службами резидентам-негражданам «разрешения на возвращение в Эстонию» в случае потери ими удостоверяющих личность документов (статья 49).

Виды на жительство

Временный вид на жительство может быть выдан иностранцам (Закон об иностранцах, статья 12 (1)–(2)):

- 1) для устройства на работу;
- 2) для предпринимательской деятельности;
- 3) для обучения в учебном заведении;
- 4) для поселения с близким родственником, постоянно проживающим в Эстонии;
- 5) если постоянный законный доход обеспечивает им средства к существованию в Эстонии;
- 6) если ходатайство о виде на жительство основано на международном соглашении;
- 7) если ходатай является супругом (-ой) постоянного жителя Эстонии.

Первое ходатайство должно обычно быть подано в иностранное представительство Эстонии. Закон предусмотрел ряд исключений (например, для членов семьи эстонского гражданина). Для эстонцев, их супруг (-ов) и несовершеннолетних детей установлена привилегия на этнической основе. Это положение основано на статье 36 Конституции, которая гласит, что «каждый эстонец имеет право поселиться в Эстонии».

Закон об иностранцах также ввел годовую миграционную квоту. Эти положения были недавно пересмотрены после решений, принятых Государственным Судом¹⁷, и теперь данная квота (0,05% постоянного населения Эстонии) неприменима к большинству случаев воссоединения семей. Дополнительно поселиться в Эстонии вне квоты имеет право каждый эстонец, а также граждане Европейского союза, Соединенных Штатов Америки, Норвегии, Исландии, Швейцарии и Японии (статья 6). Причины исключений, сделанных для граждан западных стран, по всей видимости, носят экономический и идеологический характер.

Правовая база для пребывания в Эстонии граждан Европейского союза и членов их семей регулируется особым Законом о гражданине Европейского союза, который вступит в силу после того, как Эстония станет членом ЕС. Этот закон предполагает более либеральные правила безвизового пребывания и выдачу видов на жительство гражданам ЕС и членам их семей в соответствии с условиями *acquis communautaire* (совокупность действующих в ЕС норм и требований. – *Прим. перев.*).

Согласно статье 12 (3) Закона об иностранцах, «постоянный вид на жительство может быть выдан иностранцу,

проживавшему в Эстонии на основе срочного вида на жительство в течение не менее трех из последних пяти лет и имеющему действительный вид на жительство, жилье в Эстонии и постоянный законный доход, обеспечивающий средства к существованию в Эстонии, если иное не предусмотрено настоящим Законом». Постоянный вид на жительство не выдается иностранцу, получившему срочный вид на жительство для устройства на работу или обучения.

В октябре 2003 г. в Эстонии насчитывалось 263 412 действительных видов на жительство. 80% из них были постоянными видами на жительство¹⁸.

После того как Закон об иностранцах был принят в 1993 г., большинству резидентов советской эпохи было гарантировано получение срочных, а затем постоянных видов на жительство. Некоторые из резидентов советской эпохи не смогли получить этот статус, поскольку у них не было постоянного дохода или места жительства.

Если иностранец остается за пределами Эстонии в общей сложности свыше 183 дней без специальной регистрации в Департаменте гражданства и миграции, его или ее вид на жительство аннулируется (статья 14 (2) Закона об иностранцах).

Особые группы иностранцев

Закон об иностранцах воспрещает выдачу вида на жительство некоторым категориям иностранцев (статья 12 (4)). Этот запрет сформулирован в расплывчатых выражениях и слишком многое оставляет на усмотрение чиновников. Например, согласно пункту 3 статьи 12 (4), нельзя выдавать вид на жительство иностранцу, если «его или ее деятельность была или является, либо есть обоснованная причина полагать, что такая деятельность была прежде или теперь продолжает быть направлена против Эстонского государства и его безопасности». Фактически определенная информация о конкретном факте может быть заменена подозрениями. Такие же формулировки используются в других пунктах статьи 12 (4) закона (см. подробности в приложении 2). По общему правилу (статья 14 (2)), вид на житель-

ство аннулируется в случаях, перечисленных в статье 12 (4). Так, осужденный преступник может испытывать трудности с получением или продлением вида на жительство.

На практике многие затруднения связаны с выдачей вида на жительство иностранцу, который был сотрудником вооруженных сил иностранного государства, был отчислен оттуда в запас или вышел оттуда в отставку. Эти люди не имеют права на получение вида на жительство; однако возможны исключения на индивидуальной основе. В дополнение к этому запрет на выдачу видов на жительство также распространяется на жен и несовершеннолетних детей таких лиц, но не на граждан стран – членов Европейского союза или НАТО и членов их семей (статья 12 (4), (5), (7)).

В настоящее время в Эстонии проживают около 10 тысяч бывших советских / российских военнослужащих с членами их семей¹⁹, в основном представителей старших поколений. Права на жительство для них были обеспечены так называемым Июльским соглашением (1994) между Эстонией и Россией²⁰. Согласно статье 2 (1) Соглашения бывшим советским / российским военнослужащим должны быть предоставлены виды на жительство, если они не представляют угрозы для безопасности Эстонского государства. До недавнего времени они получали свои виды на жительство «в виде исключения». Государственный Суд в своем решении от 24 октября 2002 г.²¹ признал, что такое право иностранцев на получение вида на жительство основано на международном договоре, и они могут в принципе обращаться за постоянными видами на жительство. Однако в декабре 2003 г. в Закон об иностранцах были внесены поправки, по которым выдача постоянных видов на жительство подобным негражданам была воспрещена (статья 12 (2¹) Закона об иностранцах).

В соответствии с официальной эстонской позицией лица, вышедшие в отставку после подписания эстонско-российского Июльского соглашения, не защищены положениями этого договора. Аналогичного подхода придерживался и Государственный Суд²². В результате членам около 115 семей резидентов недавно было отказано в виде на жительство со ссылкой на пункт 4 статьи 12 (9) Закона об иностранцах, который воспрещает выдавать вид на жительство лицу, кото-

рое обязалось покинуть Эстонскую Республику, получило жилую площадь за границей в рамках программы международной помощи или получило поддержку для выезда из Эстонии. Вышеупомянутые 115 семей участвовали в спонсировавшейся США программе на основе двустороннего американо-российского соглашения в середине 1990-х годов и позднее получили срочные виды на жительство для пребывания в Эстонии. Некоторые из этих лиц недавно подали жалобы в Европейский суд по правам человека²³.

Бывший сотрудник советской службы безопасности (и формально любой другой страны), его / ее супруга или супруг или несовершеннолетние дети не могут получить вид на жительство, если «его или ее возраст, звание или другие обстоятельства не могут помешать его или ее набору на службу в органы безопасности, вооруженные силы или любые другие вооруженные подразделения страны его или ее гражданства» (пункты 10 и 14, статья 12 (4)). Они также не могут получить постоянный вид на жительство. И вновь эти правила неприменимы к гражданам стран ЕС или НАТО и членам их семей (статья 12 (7)).

На практике супруги бывших советских / российских военнослужащих могут получить постоянные виды на жительство без всяких трудностей после развода. Однако иностранец встретит дополнительные трудности, если он или она вступят в брак с бывшим военнослужащим.

С 1997 г. Эстония имеет разработанное законодательство о лицах, ищущих убежище. Тем не менее к октябрю 2003 г. лишь четверем ходатайствующим (из 83) был предоставлен статус беженца²⁴.

Нелегальные иностранцы

По различным подсчетам, в Эстонии может быть от трех до тридцати тысяч нелегальных иностранцев. Всех их можно подразделить на две основные группы: лица, проживавшие в Эстонии до 1990–1991 гг., и «новоприбывшие». Первая категория состоит из людей, которые не смогли получить вид на жительство в Эстонии вследствие сурового и негибкого законодательства или личных упущений. Вторая

группа состоит в основном из нелегальных работников и лиц, которые не смогли получить вид на жительство для воссоединения семей по причине миграционной квоты.

В соответствии с Законом об обязанности выезда и за-
прещении въезда, нелегальный иностранец может полу-
чить предписание двух видов: на выезд и на легализацию.
Оба предписания можно обжаловать в суде (статья 13).

Предписание на легализацию адресовано этническим эс-
тонцам и лицам, поселившимся в Эстонии до 1 июля 1990 г.,
которые «не покинули Эстонию для проживания в другой
стране и продолжение пребывания которых в Эстонии не на-
носит ущерба интересам Эстонского государства» (статья 9
(1)). Согласно Закону об иностранцах (статьи 9 (3), 6 (2) и
21), эти категории неграждан могут ходатайствовать о виде
на жительство вне годовой миграционной квоты и внутри эс-
тонских государственных границ (конечно, тут могут быть
выдвинуты другие дополнительные требования). Однако
многие нелегальные иностранцы не смогут ходатайствовать
о виде на жительство, поскольку у них нет для этого юриди-
ческих оснований. На практике лишь воссоединение семей
может быть приведено этими иностранцами в качестве дово-
да при решении проблемы легализации.

С 1 марта 2003 г. иностранец, въехавший в Эстонию с ви-
зой, у которого виза истекла 7 дней назад, а также осужден-
ный преступник, не имеющий вида на жительство, могут
быть высланы без выдачи предписания и без санкции адми-
нистративного суда (статья 14 (3¹)–(3²)). Это правило фор-
мально применимо к большинству «новоприбывших» –
нелегальных иностранцев.

Основы государственной политики в отношении иностранцев

Государственная интеграционная политика

В Эстонии государственная политика по отношению к
меньшинствам и к негражданам – во многом совпадающие

понятия, поскольку 60% представителей меньшинств не имеют эстонского гражданства. Эстонское общество представляется разделенным на эстоно- и русскоязычных.

В начале 1990-х годов эстонский истеблишмент лелеял надежды на то, что население, принадлежащее к меньшинствам, уедет в Россию. Однако большинство неграждан решили остаться в стране. В 1999 г. в Эстонии была принята первая интеграционная программа. За ней последовала детальная программа «Интеграция эстонского общества 2000–2007»²⁵. В документе приводится следующая характеристика интеграционного процесса (3.2):

Природа интеграции эстонского общества определяется двумя процессами: с одной стороны, социальной *гармонизацией* общества на основе знания эстонского языка и приобретения эстонского гражданства, а с другой – *содействием сохранению* этнических различий на основе признания культурных прав этнических меньшинств. Гармонизация общества также означает интеграцию как эстонцев, так и неэстонцев вокруг объединяющего общего ядра (курсив оригинала. – В. П.)

Программа предполагает следующие направления интеграции:

1. *Лингвистическая и коммуникативная интеграция*. Она определяется как «воссоздание общей сферы информации и эстоноязычной среды в эстонском обществе в условиях культурного многообразия и взаимной терпимости».

2. *Правовая и политическая интеграция* объясняется как «формирование населения, лояльного Эстонскому государству, и сокращение числа лиц, у которых отсутствует эстонское гражданство».

3. *Социально-политическая интеграция*, которая представляет собой «достижение большей конкурентоспособности и социальной мобильности в обществе независимо от этнических или языковых признаков».

В 2000–2003 гг. различные проекты Программы интеграции получили финансовую поддержку в размере около 225 млн. эстонских крон (14,46 млн. евро). Половина этой суммы была получена из государственного бюджета, а другая половина – от западных доноров²⁶. Приобретение эс-

тонского гражданства и овладение эстонским языком являются ключевым элементом официальной стратегии интеграции. Следуя этим принципам, большая часть всех финансовых средств, выделенных на осуществление Программы интеграции, отводилась на обеспечение и содействие обучению эстонскому языку лиц, не владеющих им в качестве родного. Характер распределения средств был одинаковым все предыдущие годы²⁷.

Таблица 3. Финансирование подпрограмм эстонской Программы интеграции в 2002 г.²⁸

Подпрограммы	млн. эстонских крон / евро	% финансирования
I. Образование (главным образом обучение эстонскому языку и смежные мероприятия)	19,8 / 1,27	46
II. Образование и культура национальных меньшинств	4,6 / 0,30	11
III. Обучение взрослых эстонскому языку	6,7 / 0,43	15
IV. Социальные нужды	4,3 / 0,28	10
V. Руководство и мониторинг Программы интеграции	8,0 / 0,51	18

Осуществление Программы интеграции основано на действующем законодательстве. Программа не ставит целью изменение прежней и нынешней политики в области языка или натурализации. Более того, она основана на ней.

Языковая политика

Стержневым законодательным актом эстонской политики здесь является Закон о языке. Статья 1 (1) закона повторяет статью 6 Конституции, что «государственным языком Эстонии является эстонский язык». Согласно статье 4 (1) закона, «каждый имеет право на ведение дел и общение на эстонском языке в государственных учреждениях, органах местного самоуправления, нотариальных конторах, службах судебных исполнителей и бюро сертифицированных

переводчиков, культурных самоуправлений и учреждениях, коммерческих структурах, недоходных объединениях и фондах». Это правило подкрепляется многочисленными положениями, регулирующими пределы и контроль за использованием эстонского языка как в официальной, так и в публичной сферах.

В процессе интеграции официальному языку придается большое значение как средству консолидации общества. Действительно, эстонский язык является основным (и в большинстве сфер единственным) языком официальной коммуникации и высших уровней образования за государственный счет. Тем не менее роль эстонского языка в повседневном межэтническом общении все еще является скромной. Положение, связанное с владением эстонским языком, улучшается. Согласно общенациональной переписи 1989 г., лишь 15% местных этнических русских могли говорить по-эстонски²⁹. В 2000 г. эта цифра поднялась до 40%. Уровень владения языком был гораздо выше у представителей молодого поколения (59% лиц в возрасте 15–19 лет)³⁰.

Несмотря на эти положительные изменения, можно предположить, что русскоязычные уже использовали большую часть своих личных ресурсов и улучшение знания ими официального языка будет ограниченным в ближайшем будущем. При этих обстоятельствах объединение эстонского общества на одной только языковой основе вряд ли возможно.

В дополнение к этому русский язык может конкурировать с другими языками в Эстонии, даже не имея официального статуса. Это родной язык каждого третьего жителя Эстонии. Более того, в некоторых местах русский язык доминирует в языковой среде.

Политика по вопросам гражданства

В Эстонии требования для натурализации ныне обозначены в Законе о гражданстве 1995 г. Предыдущий закон (действовавший до 1995 г.) предусматривал только экзамен по языку. Новый закон дополнительно ввел гражданский экзамен (экзамен на знание Эстонской Конституции

Таблица 4. Этнический состав, родной язык и гражданство населения Таллина, Маарду и крупнейших городов Ида-Вируского уезда, общенациональная перепись 2000 г., %³¹

Город	Меньшинство по отношению ко всему населению	Лица, для которых родной — русский язык	Лица, для которых родной — эстонский язык	Все говорящие по-эстонски
Таллин	46	43	52	74
Маарду	80	75	18	46
Нарва	95	93	3	17
Йыхви	67	63	31	56
Кохтла-Ярве	82	80	15	39
Силламяэ	96	94	2	15

и Закона о гражданстве). В статье 6 закона перечислены основные требования к иностранцу, желающему приобрести эстонское гражданство путем натурализации. Он или она должны:

- 1) достичь хотя бы 15-летнего возраста;
- 2) находиться в Эстонии на основе постоянного вида на жительство в течение не менее пяти лет до момента подачи им или ею ходатайства о получении эстонского гражданства (неприменимо к резидентам советской эпохи) и в течение одного года с момента регистрации ходатайства;
- 3) обладать знанием эстонского языка в соответствии с требованиями, предусмотренными в законе (см. подробности в приложении 3);
- 4) обладать знанием Конституции Эстонской Республики и Закона о гражданстве в соответствии с требованиями, предусмотренными в законе (см. подробности в приложении 3);
- 5) иметь постоянный законный доход, обеспечивающий его или ее средствами к существованию, равно как и лиц, находящихся на его или ее иждивении;
- 6) быть лояльным Эстонскому государству;
- 7) принести клятву: «Ходатайствуя об эстонском гражданстве, клянусь быть верным конституционному строю Эстонии».

Закон устанавливает упрощенную процедуру для несовершеннолетних до 15-летнего возраста, родители которых намерены натурализоваться или уже имеют эстонское гражданство. Начиная с 1999 г. дети-апатриды родителей-апатридов могут натурализоваться по аналогичной упрощенной процедуре (см. главу III закона). Люди, родившиеся до 1 января 1930 г., освобождаются от письменной части экзамена на языке (статья 34). Однако они должны пройти письменный гражданский экзамен. Начиная с 2001 г. инвалиды не должны проходить какой-либо экзамен (статья 35). Десять человек в год могут быть натурализованы без экзаменов исходя из «особых заслуг» (статья 10). Лицо, получившее диплом об окончании эстоноязычного учебного заведения, сдает только гражданский экзамен (статья 8 (5)).

С 1992 по 1995 г. этнические эстонцы могли натурализоваться без языковых тестов. Они составляют большую группу среди тех, кто натурализовался на основе предыдущего Закона о гражданстве. Несовершеннолетние моложе 15 лет избыточно представлены среди тех, кто натурализовался на основании нового Закона о гражданстве (1995): прежний закон не предполагал привилегий для детей натурализованных граждан. В основном большинство всех лиц, натурализовавшихся на основе прежнего и нового законов о гражданстве, сделали это по упрощенной процедуре без языковых тестов.

Таблица 5. Число лиц, натурализовавшихся в Эстонии в 1992 — ноябре 2003 г.³²

Основание	Период	Число	%
На общих основаниях (с языковым сертификатом или дипломом)	с 1992 по 11.2003	49 104	40
Несовершеннолетние моложе 15 лет	с 1992 по 11.2003	23 902	19
За особые заслуги	с 1992 по 11.2003	702	0,7
Иностранцы, имеющие сертификат о поддержке выступавшего за независимость Конгресса эстонских граждан (так называемая зеленая карточка)	1992–1995	24 102	19
Этнические эстонцы	1992–1995	25 966	21
Инвалиды (без тестов)	с 2001 по 11.2003	319	0,3
Всего		124 095	100,0

В последние годы темпы натурализации в Эстонии были довольно медленными. Резкое их снижение отмечалось после принятия нового Закона о гражданстве в 1995 г. Показатель в 3–4 тысячи натурализованных лиц в год не мог считаться удовлетворительным в стране, где каждый пятый постоянный житель – негражданин.

Таблица 6. Число лиц, натурализовавшихся в Эстонии в течение года, 1992 – октябрь 2003 г.³³

Год	Число	Год	Число
1992	5421	1998	9969
1993	20 370	1999	4534
1994	22 474	2000	3425
1995	16 674	2001	3090
1996	22 773	2002	4091
1997	8124	2003 (октябрь)	3150

С 2000 г. эстонские языковые тесты для работников (для любого уровня официального владения языком) и выпускные школьные экзамены по языку (соответствующие низшему и среднему уровням) были приравнены к тестам натурализации³⁴. Средний результат теста на владение языком на низшем уровне был довольно высоким в 2002 и 2003 гг. (см. таблицу 13).

С 1 января 2004 г. государство предоставило возможность 100% компенсации платы за обучение, внесенной отдельным лицом школе, обладающей лицензией на обучение, если он или она прошли языковой тест и тест на знание Конституции и Закона о гражданстве (статья 81 Закона о гражданстве). Частичная компенсация расходов на обучение языку также была возможна в рамках нескольких проектов, финансировавшихся по Программе интеграции в предыдущие годы³⁵.

Общенациональная перепись населения 2000 г. дает нам сведения о знании эстонского языка негражданами. Так, 19% российских граждан, 32% апатридов и 38% граждан других стран заявили, что могут говорить по-эстонски³⁶. Эти цифры заставляют нас задать вопрос: почему люди, владеющие языком, игнорируют процедуру натурализации? Вдо-

бавок полезно узнать, сколько людей упомянули, что их плохое владение эстонским языком мешает им натурализоваться. Согласно мониторингу интеграции 2002 г., российские граждане и апатриды приводили следующие причины, по которым они не имеют эстонского гражданства:

Таблица 7. По какой причине вы лично еще не получили гражданства? % в зависимости от гражданства, мониторинг интеграции³⁷

	Апатриды	Российские граждане
Я уже гражданин другой страны	–	85
Не могу выучить эстонский язык	61	73
Требования экзамена по гражданству унизительны	61	69
Отсутствие гражданства – не помеха для жизни в Эстонии	55	78
Проще путешествовать в Россию и другие государства СНГ	38	72
Эстония слишком маленькая для того, чтобы ее гражданство имело какое-то значение в мире	21	34
От этого была бы небольшая польза для меня и моей семьи	18	44
Не чувствую свою принадлежность Эстонии	9	12
Хочу избежать службы в эстонской армии	8	3

Высокие требования к владению языком, унизительный характер экзаменов и отсутствие острой практической необходимости в натурализации наиболее часто упоминались в качестве причин неполучения гражданства во всех возрастных группах неграждан³⁸. 95% апатридов и 92% эстонских граждан неэстонского происхождения упомянули о «желании обеспечить чувство уверенности для своей жизни в Эстонии», отвечая на вопрос «Почему для вас лично важно получить эстонское гражданство?»³⁹

Согласно мониторингу интеграции 2002 г., отношение этнических групп к политике предоставления эстонского гражданства было неодинаковым. 8% эстонцев в возрастной группе от 15 до 29 лет, 5% в возрастной группе от 30 до 49 лет и 6% в возрастной группе от 50 до 74 лет назва-

ли ее «скорее жесткой». Что касается неэстонцев, такой ответ дали свыше 70% респондентов во всех возрастных группах⁴⁰.

Резюме

- Неграждане в Эстонии – это в основном люди, приехавшие в Эстонию после Второй мировой войны, и их потомки. Большинство из них – этнические русские и другие русскоязычные. Самая большая группа неграждан – апатриды, за ними следуют граждане России.
- Большая группа неграждан в Эстонии – результат реституционного подхода к гражданству после восстановления независимости в 1991 г. В 1992 г. неграждане составляли 32% всего населения. Благодаря миграции, натурализации и естественным причинам их численность упала до 20% в 2000 г.
- На данный момент большинство неграждан проживают в Эстонии на основании постоянного вида на жительство. Резиденты советской эпохи не имеют особого статуса. Режим миграции, установленный для граждан стран – членов ЕС и членов их семей, будет более либеральным благодаря обязательствам, принятым на себя Эстонией в процессе вступления в ЕС.
- Вид на жительство резидента советской эпохи при некоторых условиях может быть аннулирован.
- В течение ряда лет в ответ на ходатайства о виде на жительство для бывших советских / российских военнослужащих и сотрудников органов безопасности им в виде исключения выдавались срочные виды на жительство. Те же правила действуют в отношении их супруг (-ов) и несовершеннолетних детей вне зависимости от даты заключения брака.
- По меньшей мере несколько тысяч иностранцев проживают в Эстонии нелегально. Это люди, которые приехали / родились в Эстонии до и после 1991 г. Процедура выдворения из Эстонии сравнительно проста.
- Для эстонцев были установлены привилегии на этнической основе в том, что касается годовых миграционных

квот и процедуры легализации. Резиденты советской эпохи подвергаются аналогичному привилегированному обращению.

- Интеграция меньшинств, включая неграждан, в последнее время стала официальной политикой. Интеграция должна происходить на основе овладения эстонским языком и приобретения эстонского гражданства. Интеграционные фонды главным образом направляются на обучение эстонскому языку лиц, не говорящих на нем.
- Уровень владения эстонским языком неэстонцев остался на низком уровне. В некоторых местах неэстоноязычные составляют подавляющее большинство населения. Это оправдывает сомнения относительно всеобщей интеграционной способности эстонского языка для целей интеграции или «гармонизации» общества.
- Процедура натурализации обычно основывается на экзаменах по эстонскому языку и на знание Конституции и Закона о гражданстве. Более 120 тысяч человек натурализовались в 1992–2003 гг. Значительное их число составляют этнические эстонцы и несовершеннолетние дети моложе 15 лет. Большинство натурализовавшихся получили гражданство без сертификата о сдаче экзаменов по языку или диплома об окончании эстоноязычного учебного заведения.
- Недавно проведенное социологическое исследование показало, что большинство как апатридов, так и российских граждан рассматривают языковые требования как преграду для своей натурализации. Они также расценивают требования натурализации как фактор унижения. В то время как 55% апатридов думают, что отсутствие гражданства не мешает им жить в стране, 95% из них ценят эстонское гражданство как средство получения чувства уверенности для своей жизни в Эстонии.

ЧАСТЬ II

НЕДИСКРИМИНАЦИЯ, ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА

Равенство и недискриминация

Статья 12 Эстонской Конституции недвусмысленно воспрещает дискриминацию:

Перед законом все равны. Никто не может быть подвергнут дискриминации из-за его национальной, расовой принадлежности, цвета кожи, пола, языка, происхождения, вероисповедания, политических или иных убеждений, а также имущественного и социального положения или по другим обстоятельствам.

Разжигание национальной, расовой, религиозной или политической ненависти, насилия и дискриминации запрещается и карается по закону. Также запрещено и карается по закону разжигание ненависти, насилия и дискриминации между слоями общества.

Статья 12 не приводит исчерпывающий перечень оснований для дискриминации и формально обеспечивает защиту от дискриминации по признаку гражданства. Согласно статье 9 Эстонской Конституции, «права, свободы и обязанности всех и каждого, перечисленные в Основном

законе, распространяются в равной степени как на граждан Эстонии, так и на пребывающих в Эстонии граждан иностранных государств и лиц без гражданства». Тем не менее Эстонская Конституция допускает дифференцированный подход к негражданам в некоторых областях общественной жизни, например, в статьях 28 (право на помощь со стороны государства), 29 (свобода профессии) и 31 (свобода частного предпринимательства) и т. д.

Можно предполагать, что неэстонцы имеют больший опыт дискриминации по признакам родного языка и этнического происхождения, нежели гражданства. В социологическом исследовании, проведенном в Таллине в 2001 г., было доказано, что различные статусные группы меньшинств демонстрируют сходное отношение к наиболее спорным законам (Закону о гражданстве, Закону об иностранцах, Закону о языке и т. д.)⁴¹. К тому же понимание важнейшего «социального капитала» разнится между большинством и меньшинствами. В ходе того же социологического исследования в Таллине 38,9% респондентов-эстонцев и 16,9% неэстонцев согласились с тем, что чрезмерное представительство эстонцев на более высоких общественных должностях, возможно, объясняется их гражданством. В то же время 44,2% неэстонцев считают, что причиной неравномерного представительства является этническое происхождение эстонцев⁴².

Не существует ограничений для доступа неграждан к бесплатной правовой помощи, оказываемой государством в уголовном, гражданском и административном судопроизводстве. Принцип равенства перед судом четко заявлен в статье 13 Уголовно-процессуального кодекса и статье 6 Гражданско-процессуального кодекса. Каждый имеет право обращаться в досудебные органы, как, например, к канцлеру юстиции (омбудсмен и специализированное агентство по борьбе с дискриминацией)⁴³, в Комиссию по разрешению трудовых споров и Инспекцию по труду.

В настоящий момент в ведении канцлера юстиции находится дискриминация по признакам пола, расы, этнической принадлежности, цвета кожи, языка, происхождения, религиозных, политических и других мнений, собственно-

сти или социального статуса, инвалидности, сексуальной ориентации либо иным основаниям для дискриминации, предусмотренным в законе (раздел 2 статьи 19 Закона о канцлере юстиции). Однако пока ни один акт не включает детальных положений материального права в сфере недискриминации. В последнем проекте антидискриминационного законодательства (законопроект № 1198 SE)⁴⁴ гражданство как подлежащее запрету основание для дискриминации не упоминается.

По словам эстонского ученого Анны Маркиной, вероятность получить вердикт об условно-досрочном освобождении у эстонцев была в два раза выше, чем у неэстонцев⁴⁵. По данным Министерства юстиции, в 2003 г. в Эстонии было 3059 осужденных преступников, и представители меньшинств составляли 60% из них. Неграждане были также избыточно представлены среди лиц, отбывавших тюремное заключение: в 2003 г. граждане Эстонии составляли 50,9%, апатриды 43,5% и граждане других стран 5,6% из них⁴⁶. В начале 2004 г. большую часть иностранных граждан, находившихся в эстонских тюрьмах, составляли граждане Российской Федерации. Эстонские власти недавно приняли решение более активно выдворять иностранных граждан-заключенных в страны, гражданами которых они являются⁴⁷.

Уважение частной, семейной жизни и домашнего очага

В целом не существует практики незаконного вмешательства в частную жизнь неграждан, их семью, дом, переписку и т. п. Большая часть правовых споров по поводу охраны частной и семейной жизни неграждан относится к случаям воссоединения семей и выдворения нелегальных иностранцев.

В случае воссоединения семей обращение с негражданами менее благоприятно по сравнению с эстонскими гражданами. Так, только неграждане обязаны доказывать тот факт, что воссоединение их семей в Эстонии обоснованно (статья 12¹ (7) Закона об иностранцах):

Ходатайство о виде на жительство для поселения с супругом (-ой), постоянно проживающим в Эстонии и являющимся иностранцем, рассматривается как необоснованное, если иностранец, подающий ходатайство о виде на жительство, и супруг (-а), для целей поселения с которым подается данное ходатайство, не докажут, что для них невозможно поселиться в стране их общего гражданства или в стране гражданства или стране обычного проживания иностранца, подающего ходатайство о виде на жительство.

В 2000 г. по так называемому делу Ушаковой⁴⁸ Государственный Суд вынес решение, согласно которому применение квоты при воссоединении семей может при некоторых обстоятельствах приводить к нарушению права на семейную жизнь. В результате начиная с 2002 г. годовая миграционная квота в отношении воссоединения семей не применяется. Однако процедура подачи заявлений от родственников была еще более усложнена. К тому же лишь иностранец, проживший в Эстонии не менее пяти лет на основе постоянного вида на жительство, может пригласить супруга (-у) или близкого родственника, чтобы поселиться в Эстонии (статьи 12¹ и 12³).

В декабре 2002 Рийгикогу⁴⁹ внес поправки в Закон об обязанности выезда и запрещении въезда⁵⁰. В результате семейная жизнь в Эстонии уже не рассматривается как обстоятельство, гарантирующее нелегальному иностранцу получение предписания на легализацию.

С мая 2003 г. сотрудники Департамента гражданства и миграции и Департамента рынка труда получили право вступать с разрешения владельца в жилище того или иного лица для проверки фактов, важных для выдачи вида на жительство. Любой иностранец в любое время должен доказать государственным чиновникам с помощью документа, что его или ее пребывание или работа в Эстонии осуществляется на легальной основе. Вдобавок «работодатель обязан обеспечить сотрудникам Департамента гражданст-

ва и миграции и сотрудникам полиции беспрепятственный доступ к рабочим помещениям, сотрудникам, данным и документам, касающимся иностранцев, нанятых работодателем» (статья 15¹ Закона об иностранцах).

Участие в политике и государственная служба

Закон о выборах в Рийгикогу гласит, что избирателями на общенациональных выборах являются эстонские граждане. Только эстонские граждане могут также быть кандидатами на парламентских выборах (статья 4). Как эстонские граждане, так и граждане стран – членов ЕС, проживающие в Эстонии, обладают активным и пассивным избирательным правом на выборах в Европейский парламент в Эстонии (Закон о выборах в Европейский парламент, статья 4).

Что касается местных выборов, то право голосовать имеют эстонские граждане (и граждане Европейского союза после вступления в него Эстонии), которые достигли 18-летнего возраста ко дню выборов и постоянное место жительства которых расположено в соответствующем муниципалитете. Если они зарегистрированы в соответствующем муниципалитете до 1 августа года выборов, они могут также выставлять на них свою кандидатуру (статья 5 Закона о выборах в Совет местного самоуправления).

На местных выборах дополнительные требования выдвигаются к гражданам не из стран ЕС, включая бывших советских граждан-апатридов: они должны иметь постоянный вид на жительство и проживать в том или ином муниципалитете в течение пяти лет. Кроме того, эти иностранцы не имеют права выставлять свою кандидатуру на выборах (статья 5 (2)). В некоторых районах Эстонии это правило лишает избирательных прав значительную долю (или даже большинство) местного населения.

Языковые требования для кандидата на национальных и местных выборах были упразднены в Эстонии в 2001 г. Однако на данный момент эстонский – единственный официальный рабочий язык во всех органах местного самоуправления и их советах.

Таблица 8. Население Таллина, Маарду и крупнейших городов Ида-Вируского уезда, % в зависимости от гражданства, общенациональная перепись 2000 г.⁵¹

	Граждане Эстонии	Неграждане		
		Все	Граждане России	Апатриды
Таллин	71	29	9	18
Маарду	43	57	11	43
Нарва	36	64	29	34
Йыхви	55	45	13	30
Кохтла-Ярве	42	58	13	43
Силламяэ	21	79	23	54

На местных выборах 1993 и 1996 гг. неграждане были обязаны проходить предварительную процедуру регистрации для принятия участия в голосовании. Бывшие советские резиденты могли голосовать и со срочным видом на жительство вплоть до местных выборов 1999 г. Процент участия неграждан в различных местных выборах был неустойчивым.

Таблица 9. Процент участия граждан и неграждан в местных выборах в Эстонии⁵²

Местные выборы	Граждане	Неграждане	Всего
1993	Нет данных	Нет данных	52,7
1996	49,7	85,0	52,6
1999	50,6	43,2	49,2
2002	Нет данных	Нет данных	52,5

Граждане иностранного государства могут воспользоваться возможностью участвовать в выборах в парламент в стране своего гражданства через дипломатические представительства. В 2003 г. 16 581 российский гражданин, проживавший в Эстонии, принял участие в выборах в Государственную думу⁵³.

Согласно Закону о публичных собраниях, организатор публичного собрания должен быть эстонским гражданином или иностранцем с постоянным видом на жительство (статья 6 (4)).

Согласно статье 48 Конституции, «в (политических. – В. П.) партиях могут состоять только граждане Эстонии». Однако иностранцы могут без ограничений основывать или руководить некоммерческой организацией в соответствии с Законом о недходных объединениях.

Эстонская Конституция разрешает иностранцам быть государственными служащими в исключительных случаях «в соответствии с законом» (статья 30). На данный момент такая возможность в Законе о публичной службе не предусматривается (статья 169). Последние неграждане были уволены с публичной службы до 1 января 2004 г.

Согласно мониторингу интеграции 2002 г., апатриды не придавали большого значения различным аспектам участия в политической жизни в перечне мотивов для получения эстонского гражданства. Для 39% из них гражданство было важно для того, чтобы приобрести право голоса на выборах в Рийгикогу, после чего следовало желание приобрести право участвовать в местных выборах (33%), возможность получить работу в государственном учреждении (27%) и возможность добиться успеха в политической и общественной жизни (4%). Стоит отметить, что соответствующие показатели для эстонских граждан неэстонского происхождения были несколько выше⁵⁴.

Столь скромный интерес к участию в политике можно объяснять по-разному. Использование языка меньшинства в государственной сфере и государственном образовании, проблемы массового безгражданства, экономические трудности в преобладающе «русском» Ида-Вируском уезде являлись обычно предметом заботы так называемых этнических русских партий. Однако на последних местных (2002 г.) и общенациональных (2003 г.) выборах эти партии добились крайне малой поддержки. Одна из главных причин их незначительного результата – низкая эффективность этих партий, которые всегда находились на обочине местной и общенациональной политической жизни. В то же время на последних выборах недавняя тенденция партий эстонского «мэйнстрима» активно работать с русскоязычным электоратом позволила им заручиться поддержкой неэстонцев, несмотря на случайный и непоследовательный подход к

наиболее насущным проблемам меньшинств в программах и предвыборных платформах этих партий. На последних местных выборах в Таллине каждый четвертый кандидат в избирательных списках двух ведущих партий «мэйнстрима» являлся человеком с неэстонской фамилией⁵⁵.

Стоит также упомянуть, что немногие иностранцы в Эстонии были вовлечены в радикальную политическую деятельность. Например, 20 октября 1997 г. 300–400 русскоязычных пенсионеров из Таллина и Ида-Вируского уезда провели несанкционированный пикет перед зданием парламента в Таллине и в некоторых других местах. Многие из них выражали протест против социальной политики правительства. Однако были также плакаты «Требуем Нюрнбергского процесса-2 над полицейским профашистским режимом в Эстонии!» «Прекратить апартеид в Прибалтике!» и т. д. Организаторами пикета были представители незарегистрированных Таллинского и Нарвского Союзов граждан России и активисты Объединения пенсионеров Силламяэ (ОПС). Всех организаторов обвинили в возбуждении расовой и политической ненависти. Полиция безопасности провела также обыски в помещениях ОПС и в доме лидера ОПС. Наконец все обвиняемые были признаны невинными эстонскими судами в 2000 г.⁵⁶

Представители этих групп были также известны своими радикальными заявлениями. Например, активист Таллинского Союза граждан России Олег Морозов рассматривает Эстонскую Республику как незаконное образование. «Я не согласен с тем, что одна община, захватившая власть, может диктовать условия всем проживающим здесь национальностям»⁵⁷. Он отказался ходатайствовать о срочном виде на жительство по идеологическим причинам и потребовал постоянный вид на жительство, заявляя о том, что он родился в Эстонии. В 1999 г. за нарушение миграционного режима Морозов провел 20 суток в арестном доме, где объявил голодовку⁵⁸.

Фактически так называемый политический радикализм неграждан не пользуется большой общественной поддержкой. Он базируется на непризнании политических изменений последнего времени, легитимности режима и оправда-

ния нынешней этнической политики Эстонского государства. Тем не менее представляется, что власти относятся к подобной деятельности весьма серьезно. Согласно статье 233 нового Уголовного кодекса Эстонии (вступившего в силу с 1 сентября 2002 г.), «иностранец, предпринимающий ненадлежащие действия, направленные против независимости и суверенитета Эстонской Республики ... наказывается лишением свободы на срок от двух до десяти лет». Это положение Уголовного кодекса не является достаточно определенным, чтобы избежать произвола чиновников, которые могут применять его против «беспокойных неграждан».

Что же касается отсутствия у неграждан интереса к государственной службе, оно также заслуживает нашего внимания. Если мы посмотрим на цифры, касающиеся участия различных этнических групп в государственном управлении и обороне, то процент меньшинств в этой категории работников будет соответствовать их доле среди граждан Эстонии⁵⁹. Хорошо известен тот факт, что меньшинства занимают неплохое положение среди чиновничества северо-восточных районов страны. Тем не менее данные по должностным лицам высокого ранга никак не свидетельствуют о равном представительстве, и это невозможно объяснить гражданским статусом представителей меньшинств или уровнем владения ими эстонским языком.

Таблица 10. Процент эстонцев и русских среди законодателей и должностных лиц высокого ранга, общенациональная перепись 2000 г.⁶⁰

	Эстонцы	Русские
Процент в группе законодателей	96,6	3,3
Процент в группе должностных лиц высокого ранга	95,0	3,5
Процент среди граждан	84,2	13,0
Процент среди граждан (только лица, владеющие эстонским языком)	83,6	7,7

В ходе мониторинга интеграции 2002 г. эстонским респондентам задавался вопрос о том, каким должно быть «правильное представительство» многочисленного неэс-

тонского населения в различных государственных учреждениях и ведомствах. Большинство эстонцев предпочло варианты исключения неэстонцев из политической жизни: пропорцию «один к десяти или меньше» или «[их] совсем не нужно иметь» в Рийгикогу (соответственно 40 и 21%), в правительстве (28 и 36%), в органах местного самоуправления (31 и 25%), руководстве государственных предприятий (32 и 21%). По всей видимости, господствующие умонастроения этнического большинства оказывают влияние на оценку негражданами пользы от эстонского гражданства как предпосылки для участия в политической жизни и работы в государственном учреждении⁶¹.

Свобода религии и свобода выражения

Статья 40 Эстонской Конституции провозглашает свободу совести, вероисповедания и мысли. Кроме того, «каждый имеет право свободно распространять идеи, мнения, убеждения и иную информацию устно, печатно, изобразительным или иным способом» (статья 45).

В целом в Эстонии соблюдается свобода совести и вероисповедания неграждан. Дискриминация по признаку религиозной принадлежности общественности не известна.

Согласно общенациональной переписи 2000 г., представители меньшинств более религиозны, чем этническое большинство. Так, среди этнических эстонцев лишь 24% являются приверженцами той или иной веры и большинство из них лютеране. Напротив, 39% этнических русских являются приверженцами той или иной веры, и большинство из них православные христиане. В целом 14,8% всего населения Эстонии принадлежит к лютеранской и 13,9% – к православной церкви⁶².

После Октябрьской революции в России местная Эстонская православная церковь, бывшая частью Русской православной церкви, получила автономный статус. В 1923 г. местные церковные власти вышли из канонического подчинения Москве и перешли под окормление Константинопольского патриархата. Московский патриархат восстановил свои права, когда Эстония стала частью

СССР. Однако после 1991 г. местная православная церковь, подчиненная Московскому патриархату и пережившая коммунистические репрессии, не была признана правопреемником довоенной церковной структуры. Этот статус был присвоен группе верующих людей, которые бежали на Запад во время Второй мировой войны и сохранили свое подчинение Константинопольскому патриархату. Они де-юре получили почти все церковное имущество, которое де-факто принадлежало и до сих пор принадлежит промосковским церковным приходам.

По подсчетам руководителей церквей, Константинополь поддерживают около 20 тысяч, а Москву – 200 тысяч православных верующих⁶³. Эти две православные церкви разделены по этническому признаку. Несмотря на то, что Эстонская православная церковь Московского патриархата была наконец официально зарегистрирована в 2002 г. (формально – впервые в истории Эстонской Республики), проблемы, связанные с использованием собственностью, остаются нерешенными. Эти обстоятельства не могут рассматриваться как благоприятные для исповедания религии большинством неграждан. Однако недавно в этой области произошли некоторые позитивные перемены, и все заинтересованные стороны, очевидно, готовы к компромиссам.

Что касается свободы выражения, то некоторые правила, касающиеся публичного использования языков, следует изменить как несовместимые с международными стандартами. Согласно Закону о языке (статья 23), публичные вывески, указатели, объявления, предупреждения и реклама «должны быть на эстонском языке», что означает «только на эстонском». Исключения из этого правила возможны в интересах иностранных дипломатов и туристов. Другие исключения, перечисленные в законе, не могут быть использованы на практике. Однако в последние годы Инспекция по языку применяет более толерантный подход в отношении двуязычных уличных вывесок и рекламы.

Некоторые ограничения на использование иностранных языков (включая языки меньшинств) были предписаны законом для телеканалов. Согласно статье 25 Закона о языке:

- (1) При трансляции (включая через телевизионные станции или кабельные сети) аудиовизуальных произведений (включая программы и рекламные объявления), текст на иностранных языках должен сопровождаться адекватным переводом на эстонский язык.*
- (2) Перевода на эстонский язык не требуется для программ, которые немедленно ретранслируются, или программ по изучению языков, или в случае дикторского текста новостных программ на иностранном языке, выпускаемых в оригинале, и программ на иностранном языке, выходящих в оригинале в прямом эфире.*
- (3) Перевода на эстонский язык не требуется в случае радиопрограмм, которые направлены на иноязычную аудиторию.*
- (4) Объем новостных программ на иностранном языке и программ на иностранном языке, выходящих в прямом эфире без перевода на эстонский язык, указанных в части (2) настоящей статьи, не должен превышать 10% объема еженедельной оригинальной продукции.*

Право на гражданство

Право на гражданство – довольно расплывчатое понятие в международном праве в области прав человека. Однако уже Всеобщая декларация прав человека (1949) провозглашает право каждого человека на гражданство («национальность») и право изменять свое гражданство или не быть лишенным такового (статья 15).

В советский период все лица, проживавшие в Эстонии, были советскими гражданами. После того как Эстония вновь обрела свою независимость, был восстановлен корпус довоенных эстонских граждан. Однако после развала СССР в декабре 1991 г. советские граждане, которые не были автоматически признаны эстонскими гражданами, стали лицами без какого-либо гражданства.

Долгое время эстонские власти склонны были игнорировать этот статус. Довольно часто объявлялось, что эти

люди – не апатриды, т. к. они имели право на гражданство Российской Федерации – правопреемника СССР. В первых паспортах иностранца в графе «гражданство» значился английский акроним фразы «бывший Советский Союз». В настоящее время эта графа заполняется термином «неопределенное».

Хотя каждый десятый эстонский житель – апатрид, Эстония не подписывает и не ратифицирует Конвенцию ООН о сокращении безгражданства (1961). Отсутствие гражданства обычно понимается как проблема конкретного лица, а не государства. К тому же меры по содействию лингвистической «гармонизации» общества всегда имели приоритет над всеми другими направлениями политики в отношении меньшинств. В результате серьезные изменения в плане языковых требований при прохождении процедуры натурализации (которые могут эффективно решить проблему массового безгражданства) едва ли будут возможны без риска нарушить идеологический консенсус эстонского истеблишмента.

В настоящий момент право на гражданство признается лишь за детьми-апатридами до 15-летнего возраста, которые имеют право на упрощенную процедуру натурализации. Согласно исправленной статье 13 (4) Закона о гражданстве:

Несовершеннолетний моложе 15 лет, родившийся в Эстонии после 26 февраля 1992 г., приобретает эстонское гражданство путем натурализации, если:

- (1) его или ее родители ходатайствуют о получении эстонского гражданства для него или нее и если родители легально проживали в Эстонии в течение не менее пяти лет до момента подачи ходатайства и не считаются любым другим государством гражданами этого государства на основании любого действующего Закона;*
- (2) единственный или приемный родитель ходатайствуют о получении эстонского гражданства для несовершеннолетнего и если единственный или приемный родитель легально проживали в Эсто-*

нии в течение не менее пяти лет до момента подачи ходатайства и не считаются любым другим государством гражданами этого государства на основании любого действующего закона.

Правовой основой данной поправки является статья 7 (1) Конвенции о правах ребенка, которая гарантирует каждому ребенку право получить гражданство сразу после рождения. Ограничения эстонского закона, касающиеся даты рождения ребенка («после 26 февраля 1992 г.» – даты повторного принятия Закона о гражданстве 1938 г.) и возраста (несовершеннолетние моложе 15 лет), возможно, нарушают принцип статьи 1 той же Конвенции («Для целей настоящей Конвенции «ребенок» означает любого человека, не достигшего 18-летнего возраста...»).

Стоит упомянуть, что некоторые категории неграждан (в том числе апатридов) лишены права на натурализацию. Например, в эстонском гражданстве должно быть отказано лицу, которое (статья 21 (1) Закона о гражданстве):

- 1) совершило уголовное преступление, за которое было вынесено наказание в виде лишения свободы на срок более одного года и судимость которого не погашена, или которое было неоднократно наказано в порядке уголовного судопроизводства за умышленно совершенные уголовные преступления;
- 2) состояло или ныне состоит на службе иностранной разведки или органов безопасности;
- 3) являлось кадровым сотрудником вооруженных сил иностранного государства, было отчислено оттуда в запас или вышло оттуда в отставку; эстонское гражданство также не предоставляется и не возобновляется его или ее супруге (-у), прибывшим в Эстонию в связи с тем, что сотрудника вооруженных сил направили на службу, зачислили в запас или отправили в отставку.

На практике эти ограничения обычно применяются к бывшим советским сотрудникам органов безопасности, а также к бывшим советским / российским военнослужащим и их супругам (см. группы иностранцев, которые не могут получить эстонское гражданство, в приложении 4).

Бывший военнослужащий может получить гражданство только если он или она состояли в браке в течение не менее пяти лет с лицом, приобретшим эстонское гражданство по рождению (статья 21 (2)). Дискриминация граждан по натурализации этой особой статьей закона безуспешно опротестовывалась в эстонском суде. Эстонский резидент без какого-либо гражданства Вячеслав Борзов (женатый на эстонской гражданке по натурализации) подал жалобу против этого правила в Комиссию ООН по правам человека. Первоначальное рассмотрение этой жалобы было намечено на 80-й сессии Комиссии в марте 2004 г.⁶⁴

Закон о гражданстве ясно требует, что натурализованное лицо должно быть лояльным Эстонии (статья 6). В 2003 г. одному молодому человеку было отказано в эстонском гражданстве после вмешательства Полиции безопасности. Высказывания, помещенные на его странице в Интернете, были охарактеризованы властями как оскорбительные для Эстонской Республики⁶⁵.

Согласно Эстонской Конституции (статья 8), никто не может быть лишен гражданства, приобретенного по рождению. Этот принцип также включен в Закон о гражданстве (статья 5 (3)). Однако натурализованное лицо может быть лишено эстонского гражданства, если он или она попытается насильственно изменить конституционный порядок Эстонии, вступит в иностранные вооруженные силы или разведывательную службу и т. п. Фактически гражданство будет отобрано, даже если это превратит данное лицо в апатрида. Лишение гражданства осуществляется по распоряжению правительства (не по решению суда). Запрещается лишать кого-либо гражданства из-за его убеждений (статья 28).

Резюме

- В целом неграждане пользуются защитой против дискриминации. Однако в некоторых областях допускается дифференцированный подход к гражданам и негражданам.

- Неграждане и граждане равны перед законом. Однако неграждане (как и меньшинства) чрезмерно представлены среди заключенных и недостаточно представлены среди тех, кто получает вердикт об условно-досрочном освобождении.
- Частная, семейная жизнь и домашний очаг неграждан в основном защищены. Однако на основе самых последних правовых актов должностные лица получили больше возможностей контролировать соблюдение миграционных правил на дому у неграждан, у них на работе и в общественных местах.
- Право неграждан на воссоединение семей соблюдается в меньшей степени по сравнению с гражданами.
- Неграждане обладают активным, но не пассивным избирательным правом на местных выборах. При этом после мая 2004 г. на местных выборах граждане стран – членов ЕС будут уравниены с эстонскими гражданами. Неграждане не могут быть членами политических партий.
- Интерес неграждан к эстонскому гражданству как средству участия в политической жизни сравнительно низок. Это может отчасти объясняться текущей политической ситуацией и общими настроениями в обществе. Вдобавок граждане, принадлежащие к меньшинствам, недостаточно представлены среди должностных лиц высокого ранга.
- Преследование политического радикализма неграждан в судебном порядке облегчается с введением нового Уголовного кодекса.
- Неграждане (как и меньшинства) более религиозны. Они принадлежат главным образом к Эстонской православной церкви Московского патриархата. Эта церковь находится в длительном конфликте по поводу пользования церковной собственностью после того, как она получила отказ в регистрации в качестве правопреемника церковной структуры, существовавшей в Эстонии до Второй мировой войны.
- Имеются некоторые ограничения на публичное использование иных языков, чем эстонский. Согласно Закону о языке все публичные извещения, рекламные объявления

и т. д. должны быть на эстонском. Практическое осуществление этого правила, однако, более либерально. Ряд ограничений на использование иностранных языков и языков меньшинств существует также на телевидении.

- Эстония не подписывает и не ратифицирует Конвенцию ООН о сокращении безгражданства (1961).
- Право на гражданство как таковое признается только для некоторых детей-апатридов в возрасте до 15 лет.
- Некоторые категории иностранцев (включая бывших советских сотрудников органов безопасности и военнослужащих) лишены права на натурализацию. Те же ограничения действуют в отношении супругов военнослужащих, которые поселились вместе с ними в Эстонии. Только граждане по рождению могут «обеспечить» своим супругам – бывшим военнослужащим – право натурализоваться.
- Граждане, прошедшие процедуру натурализации, могут быть лишены эстонского гражданства, в отличие от граждан по рождению. Лишение гражданства может привести к тому, что данный человек окажется апатридом.

ЧАСТЬ III

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Предыстория вопроса

В эстонских условиях нелегко провести грань между социально-экономическим положением меньшинств и неграждан, т. к. обе группы частично совпадают. Кроме того, граждане из числа меньшинств – это обычно люди с большим социальным капиталом и мобильностью, что способствует их эффективности на рынке труда. Некоторые отличия между статусными группами неграждан (российские граждане, апатриды и граждане других государств) можно объяснить особенностями их возрастной и образовательной структуры. Так, представители старшего поколения избыточно представлены среди российских граждан. Среди граждан России и других стран имеется несколько больше лиц с высшим уровнем образования по сравнению с эстонскими гражданами. В то же время апатриды несколько моложе, и поэтому их образовательные ресурсы более скромны. Можно предположить, что в последние годы эта группа потеряла значительное число образованных или учащихся людей вследствие миграции и натурализации.

Таблица 11. Возрастная структура различных статусных групп в Эстонии, общенациональная перепись 2000 г., %⁶⁶

Статусная группа	Возрастная группа		
	...-29	30-59	60-...
Эстонские граждане	41	39	20
... включая граждан неэстонского этнического происхождения	39	44	17
Российские граждане	18	40	42
Граждане других стран	26	52	22
Апатриды	40	45	15
Все население Эстонии	40	39	21

Таблица 12. Различные статусные группы в Эстонии согласно полученному образованию, лица в возрасте 10 лет и старше, общенациональная перепись 2000 г., %⁶⁷

Статусная группа	Уровень образования						
	высшее	профессиональное среднее	среднее	основное	начальное	нет начального	неизвестно
Эстонские граждане	13	17	29	20	13	7	1
Российские граждане	14	21	29	17	12	4	3
Граждане других стран	17	20	32	13	9	4	5
Апатриды	8	20	34	17	11	7	3

Доступ к трудоустройству

Неграждане со срочными видами на жительство могут трудоустроиться, только если у них есть разрешения на работу. Этого разрешения не требуется для лиц с постоянными видами на жительство, заключенных, поездных бригад и водителей транспорта, занятых перевозкой пассажиров или товаров (статья 13¹ (4) Закона об иностранцах) и для резидентов советской эпохи, подавших ходатайство о виде на жительство до 12 июля 1995 г. и получивших его (статья 20 (2)). Закон об иностранцах ныне признает возможность краткосрочного трудоустройства

(до шести месяцев в году) без разрешения на работу для учителей, ученых, спортсменов и т. д. (статья 13²).

Согласно Закону об иностранцах, срочный вид на жительство может быть получен и в целях устройства на работу в Эстонии. Однако закон установил жесткие правила и процедуру с тем, чтобы обеспечить, чтобы то или иное лицо могло приехать на работу в Эстонию, только если в стране нет специалиста, готового принять предложенное рабочее место. Например, прежде чем прошение о разрешении пригласить иностранного работника будет подано в Департамент рынка труда, работодатель должен провести публичный конкурс в Эстонии в течение не менее двух месяцев, пользуясь услугами государственного агентства по трудоустройству (статья 13³ (2) Закона об иностранцах).

Неграждане не могут работать государственными и муниципальными чиновниками. Однако они могут устраиваться, не занимая чиновничьей должности, на вспомогательную работу в государственные и муниципальные учреждения. Эстонский закон дополнительно вводит требование гражданства для некоторых неофициальных должностей. Например, негражданин не может быть ректором финансируемого государством высшего прикладного учебного заведения, телохранителем и т. д.⁶⁸

В Эстонии установлены подробные требования для рынка труда, касающиеся владения эстонским языком. Вследствие международного вмешательства, эти требования недавно были сделаны более точными по объему и сбалансированными в подходе. Согласно статье 2¹ (2) Закона о языке, языковые требования в частной сфере вводятся в интересах общества, что означает «общественную безопасность, поддержание правопорядка, публичное управление, здоровье населения, охрану здоровья, защиту потребителей и безопасность труда». Знания языка меньшинств и пользования им в местах, где меньшинства присутствуют в большом количестве, с официальной точки зрения, в интересах общества не требуется.

Лицам, не окончившим учебные заведения с эстонским языком обучения, может быть предложено продемонстри-

ровать особый сертификат о владении этим языком. Этот документ может быть выдан только после сдачи специального экзамена, на котором уполномоченная комиссия проверит знание данным лицом устного и письменного эстонского языка. В настоящий момент существуют три уровня владения эстонским языком (статьи 5 и 5¹). Два высших уровня рассматривались как препятствие многими неэстонязычными (см. таблицу 13). Требования к владению эстонским языком не относятся к лицам, работающим в Эстонии временно в качестве иностранных экспертов или иностранных специалистов (см. статью 5 (6)).

Таблица 13. Процент лиц, успешно сдавших тесты на уровень владения эстонским языком в 2002 и 2003 гг., % от участников тестирования⁶⁹

Уровень	2002	2003
Низший	74	77
Средний	52	59
Высший	55	63

В общественной сфере все (как официальные, так и неофициальные лица) должны знать язык на одном из требуемых уровней и иметь сертификат (если это необходимо). Таким образом, эти требования относятся как к уборщице в министерстве (низший уровень), так и к учителю русского языка в муниципальной школе (средний уровень). В частной сфере требования были установлены для лиц, работающих в области торговли и услуг, медицины и аптечного дела, общественного транспорта и т. п.⁷⁰

Поскольку неграждане (и меньшинства вообще) сравнительно плохо владеют эстонским языком, эти правила значительно ограничили их возможности трудоустройства, в то время как за их осуществлением на практике тщательно следит Инспекция по языку.

Тем не менее затруднения неграждан (представителей меньшинств) на рынке труда не могут быть объяснены только их плохим знанием эстонского языка. В Эстонии

все еще имеет место этническое разделение на рынке труда, которое сохранилось с советского периода. Вдобавок недавние рыночные реформы подорвали те отрасли экономики, где были заняты меньшинства. Логика социальных перемен и официальная политика отбросила представителей меньшинств на более низкие карьерные позиции и в группу лиц с более низкими зарплатами⁷¹. В последние годы безработица среди неэстонцев обычно была в два раза выше, чем среди эстонцев. Согласно общенациональной переписи 2000 г., безработица у эстонцев составляла 11%, у русских – 19% и у других этнических групп – 16%. Чрезмерную представленность меньшинств среди безработных можно наблюдать в группах с различным уровнем образования, также среди лиц с высоким уровнем образования.

Таблица 14. Уровень безработицы у лиц с высшим и низшим уровнями образования, по этническому происхождению, лица в возрасте 15 лет и старше, общенациональная перепись 2000 г., %⁷²

	Высшее образование	Нет профессионально-технического или специального образования
Эстонцы	3	16
Русские	10	25
Прочие	9	20

Безработица среди неграждан лишь отражает положение представителей меньшинств. Согласно общенациональной переписи 2000 г.⁷³, безработица среди различных статусных групп была следующей:

Эстонские граждане	– 12%
Российские граждане	– 20%
Граждане других стран	– 14%
Апатриды	– 22%.

Различия между средним заработком эстонцев и неэстонцев могут продемонстрировать данные исследования рабочей силы Эстонии:

Таблица 15. Средний ежемесячный заработок в Таллине по роду занятий и этническому происхождению, 1999 г., в эстонских кронах⁷⁴

Профессия	Итого	Эстонцы	Неэстонцы	Неэстонцы, % заработка эстонцев
Законодатели, высокопоставленные чиновники, менеджеры	5923	6783	4485	66,1
Специалисты	4037	4384	3193	72,8
Техники и ассистенты специалистов	3670	3872	2933	75,7
Канцелярские работники	3128	3485	2449	70,3
Работники сферы услуг, продавцы	2394	3116	1839	59,0
Ремесленники и работники смежных профессий	3045	3346	2848	85,1
Операторы и сборщики машин и оборудования	3073	3234	2986	92,3
Неквалифицированный труд	1961	2165	1897	87,6

Доступ к социальным льготам

В большинстве случаев неграждане пользуются таким же свободным доступом к социальным льготам, как и эстонские граждане. Эстонские граждане, так же как и иностранцы с любым видом на жительство, являются субъектами Закона о социальном обеспечении (статья 4), Закона о социальном обеспечении безработных (статья 2), Закона о социальном обеспечении инвалидов (статья 3), Закона о государственном пенсионном страховании (статья 4), Закона о государственных семейных пособиях (статья 2) и т. д. Положения первых трех законов также применимы по отношению к беженцам.

На данный момент все услуги, предусмотренные в Законе об услугах на рынке труда, доступны только для граждан, иностранцев с постоянным видом на жительство и беженцев (статья 5). Иностранцы со срочным видом на жительство (включая резидентов советской эпохи, которым по различным причинам не удалось получить постоянные виды на жительство), могут пользоваться только двумя ос-

новными услугами: 1) информированием о положении на рынке труда и возможностях профессиональной подготовки и 2) посредничеством в трудоустройстве.

Согласно эстонско-российскому Июльскому соглашению (1994 г.) медицинские услуги, оказываемые неработающим бывшим советским / российским военнослужащим, оплачиваются Российской Федерацией (статья 9).

Права собственности

В целом иностранцы могут мирно пользоваться своими правами собственности в Эстонии. Однако существует ряд ограничений, установленных для продажи оружия и владения им согласно Закону об оружии.

В соответствии с Законом об ограничениях на передачу собственности на недвижимое имущество, собственность на участок сельскохозяйственной или лесной земли величиной свыше 10 гектаров может обычно быть передана иностранцу только с разрешения уездного старейшины (статья 2). Без особого разрешения властей иностранец, если только он не является гражданином Европейской экономической зоны, не может покупать недвижимое имущество на островах (за исключением четырех крупнейших островов) и в территориальных единицах поблизости от государственной границы (статья 3). Случаи наследования или передачи собственности супругу и родственнику и т. п. данным законом не регулируются (статья 1).

Хотя принятие этих ограничений может быть оправдано интересами безопасности, значительное число неграждан проживают в эстонском приграничном районе и их права стеснены этими положениями. Так, только в Нарве, Нарве-Йыэсуу и Силламяэ (которые входят в сферу действия закона) проживает около 59 тысяч неграждан (свыше 4% всего населения Эстонии)⁷⁵.

Статус меньшинств

В Эстонии лишь Закон о культурной автономии национальных меньшинств 1993 г. специально затрагивает воп-

рос о правах меньшинств. В статье 1 закона содержится официальное определение национального меньшинства:

- *они являются гражданами Эстонии;*
- *они проживают на территории Эстонии;*
- *они имеют долговременные, устойчивые и длящиеся связи с Эстонией;*
- *они отличаются от эстонцев по своему этническому происхождению, особенностям своего культурного и религиозного уклада или языку;*
- *они руководствуются желанием совместными усилиями сохранить свои культурные традиции, религию и язык, лежащие в основе их общей идентичности.*

Исходя из этого, большинство неграждан официально исключаются из данного определения. Стоит, однако, упомянуть, что закон предоставил негражданам право участвовать в деятельности культурных автономий.

Закон приводит перечень основных прав представителей меньшинств. Кроме того, он устанавливает процедуру и правила для основания культурных автономий, предназначенные для поддержания системы образовательных и культурных организаций меньшинств. Культурные автономии могут быть основаны немцами, русскими, шведами, евреями или тремя тысячами эстонских граждан, принадлежащих к другим меньшинствам (статьи 1 и 2 (2)). Ни одна культурная автономия не создавалась в Эстонии с 1993 г. (и до начала 2004 г. – *В. П.*). Возможными причинами этого являются громоздкая процедура основания, отсутствие определенного обязательства со стороны государства финансировать работу культурных и образовательных учреждений меньшинств и (последнее по счету, но не по важности) критерий гражданства.

То же определение национального меньшинства приводилось в декларации, заявленной Эстонией при ратификации Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств. Однако в своем «Мнении по Эстонии» Консультативный комитет Рамочной конвенции рассматривает проблемы как граждан, так и неграждан, принадлежащих к этническим меньшинствам⁷⁶.

В настоящий момент ограничительное определение национального меньшинства не имеет практического смысла.Monoэтнические эстонские семьи составляют лишь 65% всех семей в стране⁷⁷. 99% этнических эстонцев имеют эстонское гражданство⁷⁸. 75% всех семей состоят только из эстонских граждан, 13% – только из неграждан, 12% – одновременно из граждан и неграждан. Иными словами, существует значительное число семей из числа меньшинств, которые состоят и из граждан, и из неграждан⁷⁹. Формально члены таких семей не равны в своем доступе к правам меньшинств.

Подобная дифференциация невозможна на практике. Граждане и неграждане не имеют каких-либо отдельных культурных или образовательных учреждений и организаций. Однако отсутствие официального признания может способствовать отчуждению неграждан и других представителей меньшинств от Эстонского государства и общества.

Образование

Права неграждан на образование не могут рассматриваться отдельно от таких же прав меньшинств. До 1991 г. в Эстонии на всех уровнях можно было получить образование на эстонском или русском языке. После того как страна вновь обрела независимость, возможности обучения на русском языке стали сокращаться. В настоящее время финансируемые государством высшие учебные заведения организуют обучение только на эстонском языке за немногими исключениями для некоторых групп. Молодые люди без хорошего знания эстонского языка могут продолжать обучение в «русских» высших учебных заведениях, которые являются частными. Однако эти заведения обычно не имеют аккредитации для программ обучения в магистратуре и докторантуре.

Несмотря на то что меньшинства в целом хорошо образованы, молодежь из их числа недостаточно представлена среди студентов вузов. Так, 9% эстонцев в возрастной группе 15–19 лет, 27% – в группе 20–24 лет и 9% – в группе 25–29 лет учатся в вузах. Для неэстонцев соответствующие по-

казатели – 9, 18 и 5%⁸⁰. Различия еще более заметны на уровне обучения на основе магистерских и докторских программ.

Таблица 16. Эстонцы и неэстонцы, обучающиеся на основе магистерских и докторских программ, общенациональная перепись 2000 г.⁸¹

Возрастная группа	Магистерская программа				Докторская программа				Доля в возрастной группе	
	эстонцы		неэстонцы		эстонцы		неэстонцы		эстонцы	неэстонцы
20–24	648	79%	175	21%	24	69%	11	31%	69%	31%
25–29	1152	90%	125	10%	346	87%	53	13%	71%	29%
30–34	515	92%	43	8%	252	92%	21	8%	71%	29%

Право представителей меньшинств на начальное и основное образование на родном языке (русском) признается видными политическими силами в Эстонии. Что касается гимназий (10–12-й классы), то начиная с 2007/2008 учебного года Эстония начнет их перевод на эстонский язык в качестве основного средства обучения. После этой даты 60% всей работы в гимназиях, в которых учатся дети из меньшинств, должно производиться на эстонском языке. Власти могут позволить той или иной школе на индивидуальной основе продлить переходный период (статьи 9 и 52 Закона об основной школе и гимназии). Предлагаемая реформа средней школы представителями меньшинств воспринимается неоднозначно.

Некоторые неэстонцы решили послать своих детей в эстоноязычные школы, тогда как многие нерусские меньшинства продолжают направлять своих детей в русскоязычные школы. На данный момент при определенных условиях эти дети имеют право на уроки родного языка и культуры в школах, финансируемых государством (статья 9 (3)).

Официальное использование языка меньшинств

Русский является родным языком большинства неграждан и представителей меньшинств. Эстонское законодательство предоставляет не говорящим на эстонском языке

некоторые гарантии, касающиеся официального использования языка меньшинств.

Согласно статье 10 Закона о языке (основанного на статье 51 Конституции):

если не менее половины постоянных жителей местного самоуправления относятся к национальному меньшинству, каждый имеет право получать ответы от государственных учреждений, действующих на территории соответствующего местного самоуправления, и от соответствующего местного самоуправления и его должностных лиц на языке этого национального меньшинства, равно как и на эстонском языке.

Как граждане, так и неграждане, принадлежащие к меньшинствам, могут пользоваться благами, вытекающими из этого положения. Однако его осуществление на практике довольно непоследовательно.

Конституция (статья 52) и Закон о языке (статья 11) предусматривают возможность использования языка меньшинств в качестве второго официального языка «в местных самоуправлениях, где эстонский язык не является языком большинства постоянных жителей». Однако ни одно местное самоуправление не получило разрешения на двуязычную работу от национального правительства согласно установленной процедуре. В результате местные власти не должны прилагать к эстонской документации русский перевод официальных приглашений, объявлений и извещений (статья 13). На практике, однако, русский язык широко используется для официального информирования в преобладающе «русских» самоуправлениях.

Не существует обязанности использовать язык меньшинств для информирования потребителей (в том числе в информационных памятках, прилагаемых к лекарствам и опасным товарам) (статья 16).

В эстонских судах нет запрета на использование языка меньшинств или иностранного языка. Впрочем, в большинстве случаев применяется требование устного или письменного перевода на эстонский язык (Уголовно-про-

цессуальный кодекс (статья 16), Гражданско-процессуальный кодекс (статья 7)).

Резюме

- Образовательный уровень неграждан различных статусных групп близок к уровню эстонских граждан. Что же касается возрастной структуры, то представители старшего поколения избыточно представлены среди российских граждан.
- Неграждане со срочными видами на жительство должны иметь разрешения на работу. Приехать в Эстонию на работу возможно, хотя это и сложная процедура. Большинство резидентов советской эпохи не нуждается в разрешении на работу благодаря особым положениям закона.
- Неграждане не могут работать на государственной службе и на некоторых других должностях. Для всех должностей в публичной сфере и для многих – в частной сфере закон требует наличия сертификата о владении эстонским языком (если данное лицо не окончило учебного заведения с эстонским языком обучения).
- Уровень безработицы у неграждан в полтора-два раза выше по сравнению с эстонскими гражданами. Он отражает социально-экономическое неравенство между этническими меньшинствами и большинством населения страны.
- Эстонские граждане и неграждане фактически имеют равный доступ к большей части социальных льгот и услуг. Некоторые исключения относятся к иностранцам со срочными видами на жительство.
- Неграждане могут спокойно пользоваться своими правами собственности. Однако введен ряд ограничений на их сделки с недвижимым имуществом и оружием.
- Неграждане официально не признаны в Эстонии в качестве представителей национального меньшинства. Впрочем, это не имеет практического значения в условиях, когда основополагающий правовой акт о меньшинствах так и не был никогда проведен в жизнь. Граждане и неграждане из числа меньшинств участвуют в одной и той

же культурной деятельности и в образовании без реальной дифференциации.

- Несмотря на высокий уровень образования представителей меньшинств (и неграждан), молодежь из их числа недостаточно представлена среди студентов высших учебных заведений в Эстонии. Финансируемые государством институты и университеты за немногими исключениями ведут обучение только на эстонском языке. В настоящий момент представители меньшинств все еще могут получать образование на уровне средней школы на русском языке, финансируемое государством. Однако начиная с 2007 г. в гимназиях, в которых учатся дети из меньшинств, начнется переход на эстонский язык в качестве основного средства обучения.
- Имеются ограниченные возможности использования языка меньшинств для официальных целей в Эстонии.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Подавляющее большинство всех эстонских неграждан составляют лица, проживавшие в стране до восстановления независимости в 1991 г. Они имеют устойчивые связи со страной своего проживания. Эти люди стали апатридами или иностранными гражданами вследствие ограничительного подхода эстонских властей к проблеме их натурализации. В то же время эти люди не имеют особого статуса и не пользуются какими-либо привилегиями в области миграционного права. Их право на пребывание в Эстонии может быть пересмотрено.

Мы рекомендуем предоставить негражданам, проживавшим в Эстонии с советского периода, особый статус, который обеспечит им право постоянного проживания на территории Эстонии без возможности его пересмотра.

Бывшие советские / российские военнослужащие и сотрудники органов безопасности имеют право лишь на срочный вид на жительство. То же правило относится и к членам их семей. После 12 лет независимости и регулярных проверок ходатаев на индивидуальной основе эти ограничения должны рассматриваться как несоразмерно суровые и неоправданные.

Мы рекомендуем предоставить бывшим советским / российским военнослужащим и сотрудникам органов

безопасности право ходатайствовать о постоянном виде на жительство.

Степень участия неграждан в политике низка. Они проявляют мало интереса к политической жизни. Неграждане не могут быть кандидатами на местных выборах, в то время как граждане ЕС после мая 2004 г. получили такое право. Неграждане не могут быть членами политических партий.

Мы рекомендуем предоставить всем резидентам-негражданам право быть кандидатами на местных выборах.

Эстонские политики преувеличивают роль официального языка в процессе «гармонизации» и интеграции общества. Требования к натурализации (которые обычно основываются на сдаче экзамена по языку) рассматриваются большинством неграждан как жесткие и унижительные. Оптимизация процедуры натурализации без изменения ее требований, по-видимому, принесет мало пользы.

Мы рекомендуем обратить больше внимания на политическую и социально-экономическую интеграцию неграждан и других меньшинств в Эстонии. Натурализация неграждан (резидентов советского периода) должна быть как можно более проста, возможно, что и без экзамена по языку.

Возможности трудоустройства неграждан на рынке труда ограничены вследствие масштабных структурных изменений в эстонской экономике. Представители меньшинств, как и все группы неграждан, чрезмерно представлены среди безработных. Языковые требования возводят дополнительные преграды на пути к полной занятости неграждан. Требования о необходимости владения эстонским языком могут быть оправданы в некоторых сферах экономической деятельности. Однако действующие правила едва ли принимают во внимание личные способности неэстоноязычных и почти полностью игнорируют региональный подход к проблеме.

Мы рекомендуем отслеживать официальную языковую политику в целях защиты неграждан и других меньшинств от необоснованного и несоразмерного контроля за использованием языков на работе и в общественных местах.

Неграждане не признаны в качестве представителей национального меньшинства. Это не оказывает большого влияния на работу культурных или образовательных учреждений и организаций меньшинств. Однако это способствует отчуждению неграждан от Эстонского государства и общества. Образовательные и языковые права неграждан и других представителей меньшинств ограничиваются рядом противоречивых законоположений.

Мы рекомендуем признать всех резидентов-неэстонцев представителями национальных меньшинств и содействовать их образовательным и языковым правам в соответствии с наиболее передовыми международными стандартами.

Примечания

- ¹ ÜVT 1990, 39, 746. ÜVT, RT и RTL – это акронимы эстонских официальных правительственных бюллетеней *Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja, Riigi Teataja ja Riigi Teataja Lisa*.
- ² RT 1991, 39, 476.
- ³ RT 1992, 7, 109.
- ⁴ Полные названия на эстонском языке и ссылки на все действующие правовые акты, упомянутые в настоящем докладе, приводятся в приложении 1.
- ⁵ Данные последней советской переписи 1989 г. См. *2000 Population and Housing Census: Citizenship, Nationality, Mother Tongue and Command of Foreign Languages, II*, Tallinn: Statistical Office of Estonia, 2001. Table 9 (в дальнейшем Census II).
- ⁶ Census II. Table 7.
- ⁷ Census II. Table 18.
- ⁸ Данные общенациональной переписи 2000 г. *2000 Population and Housing Census: Place of Birth and Migration, III*, Tallinn: Statistical Office of Estonia, 2002. Table 21 (в дальнейшем Census III).
- ⁹ *Estonian Citizenship and Migration Board, March 2003*, Tallinn: Citizenship and Migration Board, 2003, p. 8 (в дальнейшем СМВ Yearbook).
- ¹⁰ Census II. Tables 2 and 3.
- ¹¹ Census II. Table 51.
- ¹² Census II. Table 42.
- ¹³ Census III. Table 2.
- ¹⁴ Census II. Table 3.
- ¹⁵ Census III, p. 12. Table C.
- ¹⁶ Постановление правительства № 16 от 16 января 1996 г. было опубликовано в RT I 1996, 5, 100.
- ¹⁷ Государственный Суд – это высшая судебная инстанция Эстонии.
- ¹⁸ По состоянию на октябрь 2003 г. СМВ Yearbook, p. 16.
- ¹⁹ OSCE Representative to Estonian Commission on Military Pensioners, *Activity Report 10 May – 26 November 2003*, Vienna, 28 November 2003. В досье автора.
- ²⁰ Соглашение между Эстонской Республикой и Российской Федерацией по вопросам социальных гарантий пенсионерам Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Эстонской Республики. Опубликовано в RT II 1995, 46, 203.

- ²¹ Решение Административно-правовой коллегии Государственного Суда от 24 октября 2002 г. № 3-3-1-43-02. Опубликовано в RT III 2002, 28, 310.
- ²² Решение Административно-правовой коллегии Государственного Суда от 18 марта 2003 г. № 3-3-1-12-03, опубликовано в Интернете на сайте www.pc.ee.
- ²³ Информация сообщена юристом по вопросам миграции Андреем Арюпиным (Центр информации по правам человека), интервью взято 10 февраля 2004 г.
- ²⁴ CMB Yearbook, p. 18.
- ²⁵ См. английский [и русский] перевод на сайте www.riik.ee/saks/ikomisjon (по состоянию на 10 февраля 2004 г.).
- ²⁶ Riikliku programmi “Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000–2007” rakendamine 2002. aastal, Aruanne, Juuli 2003 (Осуществление Государственной программы «Интеграция эстонского общества 2000–2007» в 2002 г. Отчет, июль 2003 г.). С. 86 (в дальнейшем Report 2002). Отчет был подготовлен Бюро министра по делам народонаселения. В досье автора.
- ²⁷ Open Society Institute, EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, vol I*, 2002, Budapest: OSI-EUMAP, p. 240 (в дальнейшем OSI Report).
- ²⁸ Report 2002, p. 86.
- ²⁹ Mati Heidmets (ed.), *Vene küsimus ja Eesti valikud* (Русское меньшинство и вызовы для Эстонии), Tallinn: TPÜ Kirjastus, 1998, p. 17.
- ³⁰ Census II. Table 48.
- ³¹ Census II. Tables 12 and 15.
- ³² CMB Yearbook, p. 13.
- ³³ CMB Yearbook, p. 14.
- ³⁴ Постановление правительства № 219 от 30 июня 2000 г. (RT I 2000, 54, 567) и постановление министра образования № 5 от 2 марта 2000 г. (опубликовано в RT I 2000, 32, 425).
- ³⁵ OSI Report, pp. 216–219.
- ³⁶ Census II. Table 42.
- ³⁷ Klara Hallik (ed.), *Integration of Estonian Society: Monitoring 2002*, Tallinn: Institute of International and Social Studies and Integration Foundation, 2002, p. 62 (в дальнейшем Monitoring 2002).
- ³⁸ Monitoring 2002, p. 61.
- ³⁹ Monitoring 2002, p. 63.

- ⁴⁰ Report 2002, p. 85.
- ⁴¹ Алексей Семенов (ред.). Интеграция в Таллине 2001, Таллин: ЦИПЧ, 2002. С. 54.
- ⁴² Там же. С. 89.
- ⁴³ Закон о канцлере юстиции (статья 19).
- ⁴⁴ Проект Закона о равноправии и равном обращении (Võrdõiguskuse ja võrdse kohtlemise seaduse eelnõu) см. на сайте www.riigikogu.ee (по состоянию на 10 февраля 2003 г.).
- ⁴⁵ Vadim Poleshchuk, *Social Dimension of Integration in Estonia and Minority Education in Latvia*, ECMI Report no. 18, December 2001, Flensburg: ECMI, p. 9.
- ⁴⁶ *Estonian Prison System Yearbook*, Tallinn: Ministry of Justice, 2003, p. 19–20.
- ⁴⁷ Информация Балтийской службы новостей (БСН), 22 января 2004 г.
- ⁴⁸ Решение Административно-правовой коллегии Государственного Суда от 18 мая 2000 г. № 3-3-1-11-00, опубликовано в RT III 2000, 14, 149.
- ⁴⁹ Рийгикогу – эстонский парламент.
- ⁵⁰ RT I 2003, 4, 21.
- ⁵¹ Census II. Table 4.
- ⁵² Таблица включает процент от всех избирателей в списках голосующих, которые получили избирательные бюллетени. Для 2002 г. мы привели процент действительно проголосовавших. Источник: Республиканская избирательная комиссия, официальный сайт www.vvk.ee. По состоянию на 10 февраля 2004 г.
- ⁵³ Информация БСН, 8 декабря 2003 г.
- ⁵⁴ Monitoring 2002, p. 63.
- ⁵⁵ См. списки кандидатов на сайте www.vvk.ee.
- ⁵⁶ См. информацию Эстонского телеграфного агентства (ЭТА) (13 января 2000 г.) и решение Уголовно-правовой коллегии Государственного Суда от 29 мая 2000 г. № 3-3-1-62-00, опубликовано в RT III 2000, 17, 189.
- ⁵⁷ Еженедельник «Русский телеграф», 3–9 августа 1998 г.
- ⁵⁸ Информация ЭТА, 2 августа 1999 г.
- ⁵⁹ *2000 Population and Housing Census: Economically Active Population, IX*, Tallinn: Statistical Office of Estonia, 2003. Table 46 (в дальнейшем Census IX).
- ⁶⁰ См. Census IX. Table 50; Census II. Tables 39 and 42.

- ⁶¹ Monitoring 2002, p. 69.
- ⁶² Данные по людям в возрасте 15 лет и старше. *2000 Population and Housing Census: Education and Religion, IV*, Tallinn: Statistical Office of Estonia, 2002. Table 92 (в дальнейшем Census IV).
- ⁶³ Письменное сообщение из канцелярии Его Высокопреосвященства Корнилия, митрополита Таллинского и всея Эстонии, председателя Синода Эстонской православной церкви Московского патриархата № 25 от 3 февраля 2003 г. Подписано Его Высокопреосвященством Корнилием, Митрополитом Таллинским и Всея Эстонии.
- ⁶⁴ Информация сообщена юристом по вопросам миграции Андреем Арюпиным (Центр информации по правам человека), интервью взято 10 февраля 2004 г.
- ⁶⁵ Информация БСН, 6 мая 2003 г.
- ⁶⁶ Census II. Table 51.
- ⁶⁷ Census IV. Table 38.
- ⁶⁸ Статья 8 Закона о высшем прикладном учебном заведении, Статья 8 (2) Закона об охранной службе.
- ⁶⁹ Этот процент включал также учащихся, сдавших данные тесты в школах. Информация Государственного центра по экзаменам и квалификации на его официальном сайте www.ekk.edu.ee. По состоянию на 10 февраля 2004 г.
- ⁷⁰ Постановление правительства № 249 от 16 августа 1999 г. (публичная сфера) и постановление правительства № 164 от 16 мая 2001 г. (частная сфера). Опубликовано в RT I 1999, 66, 656 и RT I 2001, 48, 263.
- ⁷¹ Экономическое положение неэстонцев в постсоветской Эстонии подверглось тщательному анализу со стороны видных эстонских социологов. См., например, Клара Халлик, Елена Хелемяэ и Эллу Саар. *Неэстонцы на рынке труда новой Эстонии*. – Москва: Канон-пресс-Ц, 2001.
- ⁷² *2000 Population and Housing Census: Employment and Socio-Economic Status, VIII*, Tallinn: Statistical Office of Estonia, 2003, Tables 75–77.
- ⁷³ Информация, помещенная в публичной базе данных Департамента статистики Эстонии на сайте www.stat.ee. Данные по Таллину обновлены 10 января 2003 г.
- ⁷⁴ Источник: Estonian Labour Force Survey 1999, Statistical Office of Estonia. Опубликовано в Marju Lauristin and Mati Heidmets

(eds.), *The Challenge of Russian Minority*, Tartu: Tartu University Press, 2002, p. 99.

⁷⁵ Census II. Table 4.

⁷⁶ *Advisory Committee of the Framework Convention. Opinion on Estonia Adopted on 14 September 2001*, ResCMN (2002) 8.

⁷⁷ *2000 Population and Housing Census: Household, VI*, Tallinn: Statistical Office of Estonia, 2002. Table 4 (в дальнейшем Census VI).

⁷⁸ Census II. Table 39.

⁷⁹ Census VI. Table 7.

⁸⁰ Данные по лицам в возрасте трех лет и старше. Census IV. Tables 55, 79 and 80.

⁸¹ Census IV. Tables 55, 79 and 80.

Приложение 1

Указатель эстонских законов, упомянутых в докладе

Русский вариант названия правового акта	Эстонское (оригинальное) название правового акта	Ссылки на официальные правительственные бюллетени
Гражданско-процессуальный кодекс	Tsiviilkohtumenetluse seadustik	RT 1998, 43/45, 666
Закон об обязанности выезда и запрещении въезда	Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus	RT 1998, 98/99, 1575, сводный текст RT 2001, 68, 407
Закон об иностранцах	Välismaalaste seadus	RT 1993, 44, 637, сводный текст RT 1999, 50, 548
Закон об ограничениях на передачу собственности на недвижимое имущество	Kinnisasja omandamise kitsendamise seadus	RT 2003, 23, 145
Закон об оружии	Relvaseadus	RT 2001, 65, 377
Закон об основной школе и гимназии	Põhikooli- ja Gümnaasiumiseadus	RT 1993, 63, 892, сводный текст RT 1999, 42, 497
Закон об охранной службе	Turvateenistuse seadus	RT 1993, 75, 1100
Закон об услугах на рынке труда	Tööturuteenuse seadus	RT 2000, 57, 370
Закон о выборах в Европейский парламент	Euroopa Parlamendi valimise seadus	RT 2003, 4, 22
Закон о выборах в Рийгикогу	Riigikogu valimise seadus	RT 2002, 57, 355
Закон о выборах в Советы местного самоуправления	Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus	RT 2002, 36, 220
Закон о высшем прикладном учебном заведении	Rakenduskõrgkooli seadus	RT 1998, 61, 980
Закон о государственном пенсионном страховании	Riikliku pensionikindlustuse seadus	RT 2001, 100, 648
Закон о государственных семейных пособиях	Riiklike peretoetuste seadus	RT 2001, 95, 587
Закон о гражданине Европейского союза	Euroopa Liidu kodaniku seadus	RT 2002, 102, 599
Закон о гражданстве	Kodakondsuse seadus	RT 1995, 12, 122
Закон о канцлере юстиции	Õiguskantsleri seadus	RT 1999, 29, 406
Закон о консульских службах	Konsulaarseadus	RT 2003, 78, 527

Русский вариант названия правового акта	Эстонское (оригинальное) название правового акта	Ссылки на официальные правительственные бюллетени
Закон о культурной автономии национальных меньшинств	Vähemusrahvuse kultuuriautoomia seadus	RT I 1993, 71, 1001
Закон о недходных объединениях	Mittetulundusühingute seadus	RT I 1996, 42, 811, сводный текст RT I 1998, 96, 1515
Закон о публичной службе	Avaliku teenistuse seadus	RT I 1995, 16, 228; сводный текст RT I 1999, 7, 112
Закон о публичных собраниях	Avaliku koosoleku seadus	RT I 1997, 30, 472
Закон о социальном обеспечении	Sotsiaalhoolekande seadus	RT I 1995, 21, 323, сводный текст RT I 2001, 98, 617
Закон о социальном обеспечении безработных	Töötu sotsiaalse kaitse seadus	RT I 2000, 57, 371
Закон о социальном обеспечении инвалидов	Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus	RT I 1999, 16, 273, сводный текст RT I 2002, 39, 245
Закон о языке	Keeleseadus	RT I 1995, 23, 334
Конституция Эстонской Республики	Eesti Vabariigi põhiseadus	RT 1992, 26, 349
Уголовно-процессуальный кодекс	Kriminaalmenetluse koodeks	ENSV ÜT 1961, 1, 4, сводный текст RT I 2000, 56, 369
Уголовный кодекс (Уложение о наказаниях)	Karistusseadustik	RT I 2001, 61, 364, сводный текст RT I 2002, 86, 504

Примечание:

Большая часть текстов этих законов имеется в Интернете на сайтах:

<http://www.riigiteataja.ee> на эстонском и

<http://www.legaltext.ee> на английском языках.

Лица, которые не могут получить или продлить вид на жительство в Эстонии

Закон об иностранцах гласит:

«Статья 12. Основания для выдачи видов на жительство

...

(4) Вид на жительство не выдается и не продлевается иностранцу, если:

- 1) он или она представили ложную информацию (включая информацию о его или ее прежней деятельности) при подаче ходатайства о визе, виде на жительство или при подаче ходатайства о продлении таковых;
- 2) он или она не соблюдают конституционный порядок и законы Эстонии;
- 3) его или ее деятельность была или является, либо есть обоснованная причина полагать, что такая деятельность была прежде или теперь продолжает быть направлена против Эстонского государства и его безопасности;
- 4) он или она возбуждали или возбуждают, либо есть обоснованная причина полагать, что он или она возбуждали или возбуждают расовую, религиозную или политическую ненависть или насилие;
- 5) он или она совершили уголовное преступление, за которое он или она были приговорены к лишению свободы на срок более одного года и его или ее судимость не истекла и не была погашена, либо информация, касающаяся наказания, не была вычеркнута из регистра наказаний;
- 6) он или она находятся на действительной службе в вооруженных силах иностранного государства;
- 7) он или она служили кадровыми сотрудниками вооруженных сил иностранного государства или были отчислены оттуда в запас или вышли оттуда в отставку;
- 8) он или она были неоднократно наказаны в порядке уголовного судопроизводства за умышленно совершенное уголовное преступление;
- 9) существует информация или обоснованная причина полагать, что он или она принадлежат к преступной организации, что он или она связаны с нелегальной перевоз-

кой наркотиков, психотропных веществ или лиц через границу, что он или она являются членами террористической организации или совершили акт терроризма, либо что он или она занимаются отмыванием денег;

- 10) он или она являются, либо есть обоснованная причина полагать, что он или она являются сотрудниками разведывательной службы или органов безопасности иностранного государства, либо что он или она были, или есть обоснованная причина полагать, что он или она были сотрудниками разведывательной службы или органов безопасности иностранного государства, и его или ее возраст, звание или другие обстоятельства не могут помешать его или ее набору на службу в органы безопасности, вооруженные силы или любые другие вооруженные подразделения страны его или ее гражданства;
- 11) он или она прошли либо есть обоснованная причина полагать, что он или она прошли специальную подготовку по проведению десантных операций, диверсионной или подрывной деятельности, или иную специальную подготовку, и если знания и навыки, приобретенные в процессе такой подготовки, могут быть непосредственно применены для формирования или тренировки незаконных вооруженных подразделений;
- 12) он или она участвовали либо есть обоснованная причина полагать, что он или она участвовали в карательных операциях против мирного населения;
- 13) есть обоснованная причина полагать, что он или она совершили преступление против человечества или военное преступление;
- 14) он или она являются супругом (-ой) или несовершеннолетним ребенком лица, означенного в пунктах (4) 6), 7), 10), 11) или 12) настоящей Статьи;
- 15) запрет на въезд относится к нему или к ней.

(5) В виде исключения срочные виды на жительство могут быть выданы иностранцам, перечисленным в пунктах (4) 5)–8) и 14) настоящей Статьи, и такие виды на жительство могут быть продлены, если обстоятельства, означенные в пунктах (4) 1)–4), 9)–13) или 15) настоящей Статьи не были установлены в отношении таких иностранцев.

(6) Обстоятельства, перечисленные в пунктах (4) 1)–4), 6) и 8)–13) настоящей Статьи, рассматриваются как угроза безопасности Эстонского государства.

(7) Пункты (4) 6), 7) и 10) настоящей Статьи не распространяются на граждан стран – членов Европейского союза или НАТО, а пункт (4) 14) настоящей Статьи не распространяется на супруг (-ов) и несовершеннолетних детей таких граждан.

(8) В выдаче вида на жительство должно быть отказано, если ко времени принятия решения по данному ходатайству иммиграционная квота была заполнена...»

Приложение 3

Перечень требований к ходатаям о гражданстве относительно знания эстонского языка, Эстонской Конституции и Закона о гражданстве

Закон о гражданстве гласит:

«Статья 8. Требования к знанию и оценка знания эстонского языка.

(1) Для целей настоящего Закона знание эстонского языка означает общее знание базового эстонского, необходимое в повседневной жизни.

(2) Требования к знанию эстонского языка заключаются в следующем:

- 1) понимание на слух (официальные заявления и уведомления; объявления об опасности и предостережения, новости, описания событий и объяснение явлений);
- 2) речь (беседа и пересказ, умение задавать вопросы, давать объяснения, высказывать предположения и отдавать команды; выражение своего мнения; выражение своих пожеланий);
- 3) понимание прочитанного (официальные заявления и сообщения; публичные извещения, новости, образцы бланков, журналистские статьи, извещения, каталоги, руководства для пользователей, дорожные знаки, опросные листы, протоколы, правила);
- 4) письмо (письменно составлять заявления, доверенности, объяснительные записки, автобиографии; заполнение анкет, бытовых бланков и тестов).

(3) Знание эстонского языка оценивается с помощью экзамена. Процедура проведения экзаменов устанавливается Правительством Республики.

(4) Лицу, выдержавшему экзамен, выдается соответствующий сертификат.

(5) От лиц, получивших основное, среднее или высшее образование на эстонском языке, сдача экзамена не требуется.

Статья 9. Требования к знанию Конституции Эстонской Республики и Закона о гражданстве и оценка этих знаний.

(1) Лицо, желающее приобрести эстонское гражданство путем натурализации, должно обладать знанием:

- 1) общих принципов эстонского государственного устройства, содержащихся в главах I и III Конституции Эстонской Республики;
- 2) фундаментальных прав, свобод и обязанностей каждого человека, содержащихся в главе II Конституции Эстонской Республики;
- 3) компетенции Рийгикогу, Президента Республики, Правительства Республики и судов в соответствии с Конституцией Эстонской Республики;
- 4) условий и процедуры приобретения, возобновления и утраты эстонского гражданства в соответствии с Законом о гражданстве.

(2) Знание Конституции Эстонской Республики и Закона о гражданстве оценивается с помощью экзамена, проходящего на эстонском языке. Процедура проведения экзаменов устанавливается Правительством Республики.

(3) Лицу, выдержавшему экзамен, выдается соответствующий сертификат».

Приложение 4

Лица, которые не могут получить эстонское гражданство

Закон о гражданстве гласит:

«Статья 21. Отказ в предоставлении или отказ в возобновлении эстонского гражданства.

(1) Эстонское гражданство не предоставляется или не возобновляется лицу, которое:

- 1) представляет ложную информацию при подаче ходатайства о получении эстонского гражданства или документа, удостоверяющего эстонское гражданство, и тем самым скрывает факты, способные помешать ему или ей в предоставлении эстонского гражданства, способные помешать ему или ей в возобновлении эстонского гражданства или те, которые могли бы помешать выдаче документа, удостоверяющего для него или для нее эстонское гражданство;
- 2) не соблюдает конституционный порядок и законы Эстонии;
- 3) действовало против Эстонского государства и его безопасности;
- 4) совершило уголовное преступление, за которое было вынесено наказание в виде лишения свободы на срок более одного года и судимость которого не погашена, или которое было неоднократно наказано в порядке уголовного судопроизводства за умышленно совершенные уголовные преступления;
- 5) состояло или ныне состоит на службе иностранной разведки или органов безопасности;
- 6) являлось кадровым сотрудником вооруженных сил иностранного государства или было отчислено оттуда в запас или вышло оттуда в отставку; эстонское гражданство также не предоставляется и не возобновляется его или ее супруге (-у), прибывшим в Эстонию в связи с тем, что сотрудника вооруженных сил направили на службу, зачислили в запас или отправили в отставку.

(2) Эстонское гражданство может быть возобновлено или предоставлено лицу, вышедшему в отставку из вооруженных сил иностранного государства, если данное лицо состояло в браке в течение не менее пяти лет с лицом, приобретшим эстонское гражданство по рождению и если брак не был расторгнут.

(3) Эстонское гражданство не предоставляется лицу, чьи родители, приемный родитель, опекун или орган, осуществляющий опеку, представили ложную информацию о фактах, имеющих отношение к принятию решения о предоставлении эстонского гражданства».

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Алексей Семенов. Гражданство и права человека</i>	3
<i>Вадим Полещук. Предисловие к российскому изданию доклада.</i>	9
Предварительные замечания	13
Часть I	
Законодательство	
и политика по вопросам миграции.	15
Предыстория вопроса	15
Законодательство по вопросам миграции.	17
<i>Правовая база пребывания в Эстонии</i>	17
<i>Виды на жительство.</i>	18
<i>Особые группы иностранцев</i>	20
<i>Нелегальные иностранцы.</i>	22
Основы государственной политики в отношении иностранцев	23
<i>Государственная интеграционная политика</i>	23
<i>Языковая политика</i>	25
<i>Политика по вопросам гражданства</i>	26
Резюме	31

Часть II	
Недискриминация,	
гражданские и политические права	33
<i>Равенство и недискриминация</i>	33
<i>Уважение частной, семейной жизни</i> <i>и домашнего очага</i>	35
<i>Участие в политике</i> <i>и государственная служба</i>	37
<i>Свобода религии и свобода выражения</i>	42
<i>Право на гражданство</i>	44
Резюме	47
Часть III	
Экономические,	
социальные и культурные права	51
<i>Предыстория вопроса</i>	51
<i>Доступ к трудоустройству</i>	52
<i>Доступ к социальным льготам</i>	56
<i>Права собственности</i>	57
<i>Статус меньшинств</i>	57
<i>Образование</i>	59
<i>Официальное использование</i> <i>языка меньшинств</i>	60
Резюме	62
Рекомендации	65
Примечания	68
Приложения	73



Центр информации по правам человека (ЦИПЧ) был основан как неправительственная и некоммерческая организация 2 мая 1994 г. В создании и укреплении ЦИПЧ активно участвовали неправительственные организации Дании и Эстонии. ЦИПЧ был основан с целью налаживания конструктивного диалога и повышения осведомленности о правах человека в эстонском обществе. Основными направлениями работы ЦИПЧ являются юридическое консультирование, сбор, анализ и распространение информации, связанной с правами человека и меньшинств.

Почтовый адрес:

Legal Information Centre for Human Rights (LICHR)
Nunne 2, Tallinn 10133, Estonia

Адрес в Интернете: <http://www.lichr.ee>

Телефон: + 372 64 64 270

Факс: + 372 64 64 272

Электронная почта: centre@lichr.ee

Серия «Евровосток»

Вадим Полещук
Неграждане в Эстонии

Корректоры *О. Кандидатова, В. Кинша*
Верстка *П. Борисова*

Подписано в печать 15.09.2005. Формат 75X100 1/32.
Бумага офсетная. Гарнитура «Peterburg».
Печать офсетная.
Усл. печ. л. 4,17. Тираж 1000 экз.

Издательство «Европа»
119180, г. Москва, ул. Б. Якиманка, д. 1
тел. 745-52-25, факс 725-78-67

Отпечатано с оригинал-макета
в типографии «Баккара-принт»