

### Статистика приобретения гражданства как отражение особенностей миграционной политики России

Ольга Сергеевна Чудиновских

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия

*В статье рассматриваются возможности и ограничения российской статистики приема в гражданство в контексте изучения миграционной политики России. Автор анализирует основные виды и источники данных, приводит показатели, отражающие состав новых граждан России по странам прежнего проживания и по главным основаниям приема в гражданство. Сквозь призму административной статистики приема в гражданство Российской Федерации дается оценка характера миграционной политики России в постсоветский период, делается вывод о необоснованно широком применении упрощенных процедур приема в гражданство и слабой селективности миграционной политики. Отдельно рассматриваются вопросы приема в гражданство через загранучреждения Российской Федерации. Обсуждаются возможные подходы к расчету показателей интенсивности натурализации на основе имеющихся в России данных, делается оценка качества статистики долгосрочной международной миграции в России. В заключении делаются выводы о необходимости развития административной статистики приобретения гражданства, а также более эффективного использования возможностей Росстата по включению вопросов о способе натурализации в программы переписей и выборочных обследований населения.*

*Ключевые слова:* миграция, источники данных по миграции, статистика миграции, административная статистика миграции, гражданство, натурализация, соотечественники, порядок получения российского гражданства.

*JEL:* F22, K37, J15, O15, R23.

*Для цитирования:* Чудиновских О.С. Статистика приобретения гражданства как отражение особенностей миграционной политики России. Вопросы статистики. 2018;25(9):3-26.

### Statistics on Citizenship Acquisition as a Reflection of the Peculiarities of the Russian Migration Policy

Olga S. Chudinovskikh

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

*The article discusses the possibilities and limitations of the Russian statistics of admission to citizenship in the context of Russian migration policy research. The author explores the main types and sources of data as well as the indicators reflecting the composition of new citizens of Russia by the country of the previous residence and by the main grounds of admission to citizenship. Through the prism of administrative statistics of admission to citizenship of the Russian Federation, the author assesses the nature of Russia's migration policy in the post-Soviet period and makes conclusions about an unreasonably broad implementation of simplified procedures for admission to citizenship and weak selectivity of migration policy. The article also considers the issues of granting citizenship through the foreign missions of the Russian Federation. Possible approaches to the calculation of naturalization rates on the basis of available data in Russia are discussed, the quality of statistics on long-term international migration in Russia is also assessed. The conclusion is made about the need to develop administrative statistics on the acquisition of citizenship, as well as the more efficient use of the possibilities of Rosstat in terms of inclusion of questions about the way of naturalization into the programs of population census and sample surveys.*

*Keywords:* migration, data sources on migration, migration statistics, administrative statistics on migration, citizenship, naturalization, compatriots, procedure for the acquisition of Russian Federation citizenship.

*JEL:* F22, K37, J15, O15, R23.

*For citation:* Chudinovskikh O.S. Statistics on Citizenship Acquisition as a Reflection of the Peculiarities of the Russian Migration Policy. *Voprosy statistiki*. 2018; 25(9):3-26. (In Russ.)

**Введение.** Тема международной миграции в России давно стала одной из популярных и востребованных в научных исследованиях, публицистике, политических дискуссиях. Однако важнейший аспект миграции - получение гражданства новой родины - до сих пор остается мало изученным. Это создает почву для всевозможных заблуждений и разного рода политических спекуляций, ключевой из которых является миф о трудности получения российского гражданства и необходимости еще больше упростить эту процедуру<sup>1</sup>. Такая ситуация сложилась из-за того, что статистика приема в российское гражданство вплоть до недавнего времени была практически недоступна широкому кругу исследователей миграции, а специалисты, занимающиеся вопросами приема в гражданство с позиций правоведения, концентрировались на юридических сторонах сюжета и фактически игнорировали количественные индикаторы правоприменительной практики в этой области.

Мировой опыт исследований миграции показывает, что анализу данных, связанных с получением гражданства, уделяется большое внимание. В первую очередь они позволяют изучать общие тренды и показывать влияние на них разных факторов. Кроме того, измеряется интенсивность натурализации мигрантов, прибывших в разные годы, с учетом длительности их проживания в стране приема. Изучение данных о процессе натурализации позволяет оценить его экономические последствия, показать, что прием в гражданство положительно влияет на собираемость налогов, жилищные условия мигрантов, их занятия, заработную плату и экономику в целом<sup>2</sup>. Исследование, выполненное на примере Швейцарии, позволило сделать вывод о том, что натурализация способствует долгосрочному улуч-

шению социальной и политической интеграции мигрантов, их большей склонности к участию в голосовании на выборах и более высокому уровню политических знаний [1]<sup>3</sup>.

Работая на протяжении многих лет со статистикой приема в российское гражданство, мы пришли к заключению, что она помогает под другим углом зрения посмотреть на нашу миграционную политику в целом, проиллюстрировать ее особенности и стратегии мигрантов в отношении получения ими права на проживание в России и гражданство. Именно с помощью статистических данных удалось увидеть, что важнейшей чертой процесса приема в российское гражданство является массовое применение упрощенного порядка. Практически для всех иностранцев срок проживания в стране до получения паспорта не превышает трех лет. А совсем недавно мигрантам из стран быв. СССР требовалось всего лишь от трех месяцев до полутора лет, чтобы стать полноправными гражданами России<sup>4</sup>. Еще одной особенностью ситуации в России является широкая практика приема в гражданство через загранучреждения Российской Федерации: лица, проживающие за рубежом, имеют право получить гражданство, если соответствуют ряду условий<sup>5</sup>. Ежегодно российскими гражданами подобным образом становятся десятки тысяч человек (в 2017 г. - почти 50 тыс.). При этом практически невозможно проследить их миграционные траектории, которые также зависят от страны проживания. Предположительно, в 1990-е и начале 2000-х годов в большинстве случаев вскоре после получения гражданства совершался переезд в Россию. В настоящее время имеет место иная тенденция: получив гражданство (и сопутствующие этому политические и экономические права), новые граждане России остаются в своих странах<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> В ГД внесли законопроект, упрощающий получение жителями СНГ гражданства РФ. РИА Новости. URL: <https://ria.ru/society/20180625/1523352849.html>.

<sup>2</sup> Hunter A., Shklyan K. The State of the States on Naturalization: Highlights from California, Illinois, and Washington. Pew Charitable Trusts Stateline Article. July 14, 2016. URL: <http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2016/07/14/the-state-of-the-states-on-naturalization-highlights-from-california-illinois-and-washington>.

<sup>3</sup> В исследовании комбинировались количественные и качественные методы и использовались нестандартные источники информации.

<sup>4</sup> Статистика полностью опровергла не раз появлявшиеся в СМИ заявления руководства быв. Федеральной миграционной службы (ФМС России) о том, что процесс получения гражданства в России занимает восемь лет. См., например, Закон об упрощенном получении гражданства может заработать с августа. РИА Новости. URL: <https://ria.ru/society/20140710/1015419531.html>.

<sup>5</sup> До 2014 г. перечень этих условий был шире, в частности через загранучреждения могли получить гражданство выпускники российских учреждений высшего и среднего профессионального образования, окончившие их после 1 июля 2002 г. С 2014 г. консульства рассматривают только вопросы приема в гражданство дееспособных лиц, не имеющих места жительства в России и зарегистрированных в качестве постоянных жителей на территории иностранного государства, если они 1) имеют хотя бы одного родителя-гражданина Российской Федерации, проживающего на территории Российской Федерации; 2) имели гражданство СССР, проживали и проживают в государствах, входящих в состав СССР, не получили гражданства этих государств и остаются в результате этого лицами без гражданства.

<sup>6</sup> Данные консульского учета показывают, что среди стран с наибольшим числом зарегистрированных граждан России (а эта процедура добровольная) в группе лидеров находятся Молдова (за счет жителей Приднестровья, имеющих российское гражданство), Латвия и Эстония. По данным Консульского департамента (КД) МИД России за 2017 г., из 1,8 млн человек, состоящих на учете в российских консульствах, 465 тыс. проживали в Германии, на 2-м месте была Молдова (220 тыс.), на 3-м - Израиль (163 тыс.), Эстония - на 4-м (128 тыс.), а Латвия - на 9-м (54 тыс. человек).

Исследователи отмечают, что если требования, предъявляемые к соискателям гражданства, слишком высоки, то процесс получения гражданства может стать контрпродуктивным, препятствуя самой интеграции, которой он в теории должен способствовать. И наоборот, если условия приема в гражданство являются слишком мягкими, то это дает неправильный сигнал о важности интеграции и не стимулирует мигрантов к работе в этом направлении [2]. Понятно, что предоставляя гражданство людям, живущим за пределами России, вообще нельзя говорить об их интеграции.

В этой статье мы хотим дать описание основных источников и видов статистической информации о процессе приобретения российского гражданства начиная с 1992 г.; привести сведения о составе лиц, принимаемых в гражданство по странам прежнего гражданства и основаниям его приобретения, показать тенденции процесса, а также сделать ряд замечаний о подходах к измерению интенсивности приема в гражданство с учетом российской специфики. Мы полагаем, что проведенный анализ в итоге позволит продемонстрировать, как статистика приема в гражданство отражает специфические черты миграционной политики Российской Федерации.

**Источники и виды статистической информации.** В мировой практике данные о получении гражданства базируются на нескольких источниках. В первую очередь, это административная отчетность ведомств, отвечающих за регулирование международной миграции и натурализации: министерство внутренних дел, миграционная служба и пр. Эти ведомства регулярно разрабатывают и (как правило) публикуют отчеты о количестве лиц, принятых в гражданство, с распределением по странам происхождения. В ряде случаев указывается не страна прежнего гражданства, а страна рождения (например, в США и Канаде). Наличие данных за длительный период времени дает возможность анализа долгосрочных изменений в трендах натурализации.

Самостоятельное место занимают переписи населения и выборочные обследования, в программу которых включается вопрос о способе и

времени получения гражданства. Изучение распределения разных когорт мигрантов по периодам приема в гражданство в сочетании с периодами переезда позволяет оценить уровень (и «скорость») натурализации каждой из них, выявить особенности по странам прежнего гражданства и другим признакам. Эти данные не заменяют, а дополняют административную статистику. Сравнение административной статистики и материалов переписей (обследований) лежит в основе оценок качества данных, собранных в ходе переписи или обследования. Практика сбора сведений о способе и времени получения гражданства в ходе обследований или переписей имеет место в США, ряде стран Европейского союза. Например, анкета Американского обследования общин (American Community Survey) в течение многих лет включает вопрос о том, является ли респондент гражданином США или нет. При положительном ответе требуется уточнение: по рождению в США или на одной из удаленных территорий (Пуэрто-Рико, Гуам и пр.); на основании американского гражданства родителей, если респондент родился за рубежом; в результате натурализации (с указанием года)<sup>7</sup>. Способ получения гражданства (по рождению или в результате натурализации) уточняется и в анкете Текущего обследования населения, однако получение гражданства по рождению не детализируется, а вопрос о годе получения гражданства отсутствует<sup>8</sup>.

Вопросник микропереписи населения Германии также содержит блок вопросов к гражданам страны, позволяющих выяснить, получено ли гражданство по рождению, на основании этнического происхождения (для репатриантов с немецкими корнями), в результате приема в гражданство или усыновления<sup>9</sup>.

Как отмечалось выше, статистика получения гражданства Российской Федерации стала доступна сравнительно недавно. Конечно, и во времена «железного занавеса» некоторое количество иностранцев получали гражданство СССР, велся учет этих процедур. Соответствующие материалы, по-видимому, можно найти в архиве МВД. Но величины, предположительно, были очень малыми, а кроме того, данные советского периода несопоставимы со статистикой получения гражд-

<sup>7</sup> Сайт Бюро переписей США American Community Survey (ACS) Household Questionnaires. URL: <https://www.census.gov/programs-surveys/acs/about/forms-and-instructions.html>.

<sup>8</sup> Сайт Бюро переписей США, Current population survey, блок вопросов для исследования рабочей силы. URL: <https://www.census.gov/programs-surveys/cps/technical-documentation/questionnaires.html>.

<sup>9</sup> См. вопросник Обследования рабочей силы Германии 2018 года. Sample survey of the population and the labour market. Microcensus 2018 and 2018 Labour Force Survey of the European Union. URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU\\_labour\\_force\\_survey\\_-\\_methodology#Core\\_questionnaires](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_-_methodology#Core_questionnaires).

данства Российской Федерации как суверенного государства.

Основными производителями административных данных о приеме в российское гражданство (и выходе из него) являются Министерство внутренних дел Российской Федерации (и Федеральная миграционная служба до ее расформирования), а также Министерство иностранных дел, которое решает вопросы гражданства через загранучреждения Российской Федерации. Анализ трендов приема в российское гражданство нужно проводить с учетом данных обоих ведомств, иначе картина будет искаженной. Без упоминания потока, проходящего через консульства, невозможно увидеть истинную ситуацию и прокомментировать наиболее спорный сегмент российской политики в области приобретения гражданства. О причинах такой формулировки будет сказано ниже.

На протяжении многих лет экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова по запросу получает статистическую информацию о приеме в российское гражданство из обоих ведомств. Это позволяет не только увидеть тренды процесса натурализации, но и дать оценку содержательной части российского законодательства в сфере гражданства и миграционной политики в целом.

Впервые агрегированные сведения о числе лиц, получивших гражданство Российской Федерации (по странам предыдущего гражданства), опубликовала Федеральная миграционная служба в статистическом сборнике, который был распространен среди узкого круга специалистов в 2006 г. [3]. Одновременно стало возможно получать эту информацию по письменному запросу.

Регулярная статистическая отчетность появилась только в 2007 г. ФМС России начала ежемесячную разработку и публикацию регламентного

статистического отчета по форме № 1-РД. В числе прочих тематических разделов, отражающих все направления работы ФМС, в форму был включен раздел «Гражданство» (без распределения данных по странам гражданства, но с детализацией по основным статьям получения гражданства и по субъектам Федерации). Количество позиций, включенных в раздел «Гражданство» отчета 1-РД, со временем менялось сторону увеличения. Причиной такой динамики были в основном изменения в законодательстве, из-за которых появлялись новые основания для приема в гражданство и, следовательно, новые категории учета. В 2007 г. раздел «Гражданство» формы № 1-РД содержал 47 показателей, в том числе по основаниям приема их было всего четыре: в общем порядке, в упрощенном порядке, в том числе в соответствии с частью 4 статьи 14 закона о гражданстве<sup>10</sup>, в связи с международными соглашениями<sup>11</sup> (по трем странам). В 2017 г. в разделе «Гражданство» отчета 1-РД содержалось уже 138 позиций. В том числе среди оснований выделяются: общий порядок (6 оснований - подпункты статьи 13 ФЗ 62), упрощенный (22 основания - подпункты статьи 14 ФЗ 62), международные соглашения и отдельно - две позиции по лицам, получившим гражданство в соответствии с положениями главы VIII.1<sup>12</sup>.

Начиная с 2010 г. в форме № 1-РД по каждому основанию приема в гражданство выделяются дети в возрасте до 18 лет, но надо понимать, что некоторые статьи закона преимущественно ориентированы на прием в гражданство детей (речь не идет об оформлении гражданства детям, у которых родители являются гражданами России).

В форме № 1-РД до 2016 г. страны гражданства выделялись только в отношении лиц, принятых в гражданство по международным соглашениям. Сейчас в отчете приводится лишь сумма по

<sup>10</sup> По этой части статьи 14 с 2003 по 2009 г. получили гражданство большинство соискателей. Она предусматривала упрощенный порядок получения гражданства мигрантами, имевшими гражданство СССР, которые прибыли в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и были зарегистрированы по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 г., либо получили разрешение на временное проживание. В июле 2009 г. (после неоднократных продлений) срок действия этой нормы истек.

<sup>11</sup> См.: Соглашение от 28 марта 1996 г. между Российской Федерацией и Киргизской Республикой об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Киргизскую Республику, гражданами Киргизской Республики, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, и выхода из прежнего гражданства; Соглашение от 26 февраля 1999 г. между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства.

<sup>12</sup> Статья введена Федеральным законом от 12.11.2012 № 182-ФЗ, применяется с 2013 г. и посвящена урегулированию правового статуса отдельных категорий лиц, находящихся на территории Российской Федерации. Эти положения были адресованы лицам, давно находящимся на территории России, но в силу ряда причин, например неправомерных действий со стороны работников миграционной службы, получивших недействительные документы, подтверждающие российское гражданство. Значительное число лиц, которых коснулась эта проблема, заставило власти принять соответствующее решение, провести своего рода кампанию по урегулированию статуса этих людей. Действие главы VIII.1 продлено до 01.01.2020, после чего лица, подпадающие под действие этой главы и не обратившиеся с заявлением о признании гражданином РФ или о приеме в гражданство РФ, будут обязаны выехать из России не позднее 01.04.2020. Не исполнившие указанное требование подлежат депортации. См.: Consultant plus URL: [http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_36927/4e420c3fbdd4280d83c2c112d76ed9ae850b5bc2/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_36927/4e420c3fbdd4280d83c2c112d76ed9ae850b5bc2/).

трем странам. Полный список стран прежнего гражданства формируется с 2010 г. в регламентном отчете 2-РД. Этот отчет (ежеквартальный, нарастающим итогом, в виде файлов в формате Microsoft Excel) разрабатывается по трем направлениям деятельности ГУВМ МВД России: визовой и регистрационной работе (ВИР), вопросам гражданства (ГР) и внешней трудовой миграции (ВТМ, с 2017 г.). До 2015 г. также формировался отчет по административной практике в отношении иностранцев. Сейчас эти функции и отчетность по ним переданы полиции.

С 2011 и до 2015 г. в разделе «Гражданство» формы № 2-РД были представлены распределения по некоторым социально-демографическим признакам соискателей. Показатели приведены в параграфе, посвященном характеристикам совокупностей иностранцев, принятых в российское гражданство (см. таблицу 3). С 2016 г. эта практика прекращена. Следует отметить, что отсутствие традиции разрабатывать административную статистику приема в гражданство по расширенному кругу переменных обедняет имеющийся пласт информации, не позволяет реализовать имеющийся потенциал. Заявление о приеме в гражданство содержит множество вопросов, в том числе по этнокультурным и экономическим характеристикам. Но эти сведения, по-видимому, принимаются во внимание на этапе рассмотрения заявления и не служат основой для обобщений и разработки статистики. Отметим, что, например, статистика приема в гражданство США (доступная с 1907 г.) за последние годы разрабатывается не только по регионам мира, странам рождения мигрантов и штатам страны, но и по возрасту, полу, семейному положению, уровню образования мигрантов и занятиям. Доступны перекрестные таблицы по некоторым парам переменных<sup>13</sup>. Евростат публикует статистику приема в гражданство с распределением по странам прежнего гражданства и возрасту мигрантов<sup>14</sup>.

С конца 2016 г. на сайте Главного управления по вопросам миграции (ГУВМ) МВД России началась публикация сводных статистических справок и выдержек из отчета 2-РД<sup>15</sup>, в которых

отражены показатели приема в гражданство по странам или по субъектам Федерации. Заметим, что исходный регламентный отчет по форме № 2-РД представляет собой базу данных, и по каждому региону можно получить детализированные сведения о странах гражданства мигрантов, в отношении которых были выполнены те или иные действия. Аналогично по каждой стране гражданства можно получить распределения показателей по регионам России.

Консульские учреждения МИД России также ведут учет процедур по вопросам гражданства. К сожалению, открытая информация очень скудна<sup>16</sup>, но данные можно получить по письменному обращению. Несмотря на то, что учет этих процедур автоматизирован, нет агрегированной информации о социальных или демографических характеристиках лиц, принятых в гражданство. Этот аспект был бы весьма интересен с точки зрения оценки числа лиц, которые потенциально могут стать получателями российских пенсий вскоре после приема в гражданство.

Кроме перечисленных административных источников, в России впервые стало возможно получить информацию о натурализации и на основе материалов Микрореписи 2015 г. В силу малой численности выборки результаты оказались не вполне представительными, о чем мы скажем ниже.

**Общие характеристики потока иностранных граждан, принятых в российское гражданство.** За период с 1992 по 2017 г. гражданство Российской Федерации приобрели свыше 9 млн человек, из которых 6,6 млн - через органы внутренних дел и Федеральную миграционную службу, и еще 2,4 млн - через загранучреждения РФ. Поток иммиграции, по данным текущего учета, составил почти 12 млн человек (см. рисунок). Годовые данные по каждому ведомству приведены в таблицах 9-11 Приложения.

Прежде чем перейти к описанию показателей, необходимо привести основные сведения о нормативной базе приобретения гражданства Российской Федерации. Именно изменениями в

<sup>13</sup> URL: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/naturalizations>.

<sup>14</sup> URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition\\_of\\_citizenship\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics). Отметим, что на сайте даются пояснения причинам возможных колебаний показателей натурализации.

<sup>15</sup> URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/13830562/>.

<sup>16</sup> См. портал «Открытые данные» КД МИД. URL: [http://www.kdmid.ru/opendata/MIDR\\_5/](http://www.kdmid.ru/opendata/MIDR_5/). В настоящий момент доступны общие показатели без распределения по странам за 2009-2017 гг. Оформление гражданства детям по рождению не выделяется, из-за чего данные завышены как минимум на 25%. В 2017 г. число детей, которым гражданство было оформлено по рождению (на основании гражданства родителей), составило 16 тыс. человек, приобрели гражданство более 49 тыс. человек. URL: [http://www.kdmid.ru/opendata/MIDR\\_5/](http://www.kdmid.ru/opendata/MIDR_5/).



Рисунок. Число лиц, принятых в гражданство Российской Федерации, и долгосрочная иммиграция в Россию в 1992-2017 гг. (тыс. человек)

Источник: данные МВД/ФМС России, Консульского департамента МИД России, Росстата.

законодательстве объясняются резкие колебания числа принятых в гражданство в некоторые годы.

С 1992 по 2002 г. действовал закон о гражданстве, принятый еще до распада СССР. Основным отличием этого закона был его беспрецедентный либерализм [4]. В целом, в этот период имело место массовое применение упрощенного, а значит, ускоренного порядка приема в гражданство, а потом это фактически стало традицией, которая сохраняется и сейчас. Именно такой подход является отличительной чертой российского законодательства в данной сфере. С 1992 и вплоть до 2000 г. гражданами России могли стать практически все жители быв. СССР в порядке регистрации гражданства в органах МВД или обратившись в консульство. Часть населения бывших союзных республик воспользовалась этой возможностью, так как автоматическая принадлежность к гражданству страны проживания (постоянной прописки) не для всех была приемлемым выбором.

Принятый в 2002 г. новый закон о гражданстве оказался в противоречии с законом о правовом положении иностранных граждан. Перед многими мигрантами прошлых лет, уже давно проживавшими в России со старыми паспортами СССР, появилась необходимость вернуться

в страны прежнего проживания, оформить там гражданство и вновь приехать в Россию, чтобы оформить разрешение на временное проживание (РВП), вид на жительство, а потом гражданство. Сделать это было практически невозможно. Неразрешимость юридической коллизии привела к практической приостановке процесса натурализации, что отчетливо видно на рисунке: в 2003 г. число принятых в российское гражданство было в 10 раз меньше, чем в предыдущем. Для решения возникшей проблемы, которая коснулась сотен тысяч человек, в срочном порядке были приняты поправки к закону<sup>17</sup>, которые позволили мигрантам, прибывшим до 2002 г., а также всем, кто получил разрешения на временное проживание, минуя получение вида на жительство, обращаться за российским паспортом. Активно использовались международные соглашения, согласно которым граждане стран-партнеров могли получить российское гражданство через три месяца после обращения и без условия получения РВП или вида на жительство.

На рисунке также видно, как мигранты, прибывшие в 1990-е годы и не оформившие гражданство (из-за общего либерального отношения к проживанию бывших сограждан по СССР в

<sup>17</sup> В закон о гражданстве была введена упомянутая ранее часть 4 статьи 14.

России и отсутствия до 2002 г. эффективных регуляторов), стали активно обращаться за российским паспортами после 2003 г. Широко применявшаяся в те годы часть 4 статьи 14 закона о гражданстве действовала до середины 2009 г., и сотни тысяч человек воспользовались этой возможностью. После окончания его действия в июле 2009 г. наблюдается сокращение числа принятых в российское гражданство. В конце 2011 г. было введено новое требование - наличия у всех соискателей вида на жительство. В 2012 г. не было продлено соглашение об упрощенном приеме в гражданство граждан Киргизии. Эти нововведения несколько пролонгировали и усложнили процесс натурализации.

Таким образом, периоды получения гражданства можно выделить по действию первого и второго законов о гражданстве Российской Федерации, а кроме того, в последнем случае также дифференцируются два периода - до и после усложнения правил приема в гражданство, которое произошло в 2009, 2011 и 2012 гг. В рамках действия первого закона гражданами России через органы ФМС/МВД за 11 лет стали 44% соискателей. За семь лет - с 2003 по 2009 г. гражданство получили 35% иностранцев, а за последние восемь лет - только 20,5%. Имели место большие различия по странам (см. таблицу 1).

Таблица 1

**Распределение лиц, получивших гражданство по линии ФМС/МВД, по периодам натурализации в 1992-2017 гг.**

	1992-2017, тыс. человек	в том числе в процентах			
		1992-2002	2003-2009	2010-2017	1992-2017
Всего	6660,141	44,1	35,4	20,5	100
Армения	498,511	25,9	47,8	26,2	100
Азербайджан	404,56	42,1	42,9	15,0	100
Беларусь	138,895	43,9	37,0	19,0	100
Грузия	309,62	62,1	30,6	7,3	100
Казахстан	1735,134	58,7	27,7	13,6	100
Киргизия	553,198	27,0	47,3	25,7	100
Молдова	223,16	28,1	37,8	34,2	100
Таджикистан	383,897	39,1	30,6	30,3	100
Страны Балтии	75,071	82,7	13,3	4,0	100
Украина	1311,632	45,6	30,1	24,3	100
Узбекистан	712,482	36,2	44,8	19,0	100
Другие страны	313,981	26,7	41,4	31,8	100

Источник: данные ФМС / МВД России.

Большинство (26%) мигрантов, получивших гражданство через органы ФМС/МВД России, ранее были гражданами или жителями Казах-

стана, около 20% - Украины, 10% - Узбекистана, 8% - Киргизии (см. таблицу 2).

Таблица 2

**Распределение лиц, получивших гражданство по линии ФМС/МВД в разные периоды, по странам прежнего гражданства в 1992-2017 гг.**

(в процентах)

	1992-2002	2003-2009	2010-2017	1992-2017
Всего	100	100	100	100
Азербайджан	5,8	7,4	4,2	6,1
Армения	4,4	10,1	9,0	7,3
Беларусь	2,1	2,2	1,9	2,1
Грузия	6,6	4,0	1,4	4,7
Казахстан	34,7	20,4	17,1	26,2
Киргизия	5,1	11,1	10,9	8,4
Молдова	2,1	3,6	7,5	3,7
Страны Балтии	2,1	0,4	0,2	1,1
Таджикистан	5,1	5,0	6,3	5,3
Туркмения	1,7	1,4	0,4	1,3
Узбекистан	8,8	13,5	9,4	10,6
Украина	20,4	16,8	24,5	19,8
Другие страны	1,2	4,1	7,2	3,4

Источник: данные ФМС / МВД России.

На протяжении всего постсоветского периода удельный вес отдельных стран значительно изменялся; доля граждан Казахстана варьировала в пределах от почти 40% (и более) в 1998-2002 гг. до 12% в 2009 г. Также существенно менялась доля граждан Украины и Узбекистана. Особенно заметны были последствия изменения законодательства для состава потока в 2010-2011 гг.: граждане Киргизии (с которой Россия имела международное соглашение) оказались в наиболее привилегированном положении. В условиях общего и резкого сокращения числа принятых в гражданство (с 394 тыс. в 2009 г. до 111 тыс. в 2010 г.) доля граждан Киргизии достигла в 2010-2011 гг. 34-38% соответственно. В последние годы самой значительной группой соискателей гражданства стали мигранты с Украины, многие из которых получили в России временное убежище, а затем и доступ к участию в Государственной программе содействия переселению соотечественников.

**Социально-демографические характеристики натурализованных лиц.** Как отмечалось выше, социально-демографические характеристики лиц, принятых в гражданство, сейчас не разрабатываются. В таблице 3 мы приводим (в абсолютных числах) показатели по некоторым переменным,

которые с 2011 по 2015 г. содержались в регламентном статистическом отчете ФМС России по форме № 2-РД. Вызывает вопросы группировка

соискателей именно по таким подкатегориям занятости, которые представлены в таблице 3 (мы приводим их по оригиналу - форме № 2-РД).

Таблица 3

**Численность лиц, получивших гражданство Российской Федерации, по некоторым социально-демографическим группам в 2011-2015 гг.**  
(тыс. человек)

		2011	2012	2013	2014	2015	
Всего:		135	95,7	124,1	157,8	209,8	
Дети до 18 лет		41,2	36,8	40,1	42,6	55,7	
Мужчины		70,1	48,4	63	79,1	101,3	
Женщины		64,9	47,3	61,2	78,7	108,5	
Занятость	работники государственной и муниципальной форм собственности	9,9	10,3	16,1	20,7	31,5	
	в том числе	рабочие и служащие	6,6	6,9	10,8	13,3	19,8
		инженерно-технические работники	1,4	1,5	2,2	3,9	5,5
		работники образования и здравоохранения	2,0	1,9	3	3,5	6,2
	работники на предприятиях частной формы собственности	8,8	8,7	12,8	21,1	30,1	
	иные работающие	14,8	12,8	16,7	25,5	33,6	
Пенсионеры		8,8	6,0	8,1	12	13,6	
Инвалиды		0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	
Иждивенцы		92,2	57,5	70,1	78,1	100,5	
Образование	начальное	21,2	17,4	18,9	19	25,9	
	среднее общее	48,6	25,8	37,9	49	55,2	
	среднее специальное	26	18,8	26,7	41,2	57,4	
	высшее	18,1	15	21,4	30,3	43	

Источник: составлено по форме № 2-РД за 2011-2015 гг.; сведения о числе детей приводятся по форме № 1-РД. Данные ФМС России.

В среднем за период с 2007 по 2017 г. (по наличию данных формы № 1-РД) доля детей в возрасте до 18 лет в потоке получивших гражданство России по линии МВД/ФМС составила около 25%. Имели место большие колебания - от 20% в 2009 г. до 41,2% в 2010 г. Наиболее высокие показатели наблюдались в 2010-2012 гг., что было связано с усложнением процедуры натурализации для взрослых соискателей.

Соотношение мужчин и женщин в потоке натурализованных было примерно одинаковым на протяжении всех пяти лет. Доля иждивенцев в среднем за 2011-2015 гг. составляла 55% (в 2011 г. их было намного больше - 68%). Это самая многочисленная категория, но надо понимать особенности статистики приема в гражданство (а также выдачи видов на жительство и пр.): характеристики лиц, которых основной заявитель указывает в своем ходатайстве, учитываются хуже, а иногда вообще не включаются в разработку статистики.

Возникает вопрос: можно ли компенсировать отсутствие данных о социально-демографическом составе лиц, принятых в гражданство, данными из других источников? На этот вопрос нет одно-

значного ответа. До недавнего времени сведения о половозрастном составе и некоторых иных характеристиках лиц, получающих российское гражданство через органы МВД/ФМС России, с некоторой долей условности можно было заменить данными Росстата о долгосрочной миграции. Короткий срок проживания в России мигрантов, прибывших из-за рубежа, от момента прибытия и до момента натурализации гипотетически делал эти потоки «тождественными». Однако с 2011 г., после перехода Росстата на новую методологию текущего учета миграции, ситуация в корне изменилась. Менее 30% прибывших определенно можно считать переселенцами, так как они регистрируются по месту жительства. Остальные 70% - это в большинстве своем временные мигранты, имеющие основания на регистрацию и пребывание в России в течение девяти месяцев и более<sup>18</sup>. Но в настоящее время пока нет возможности провести более детализированные расчеты на основе базы данных текущего учета, которой располагает ГМЦ Росстата, и выделить «истинных» долгосрочных мигрантов, которые в перспективе станут гражданами России.

<sup>18</sup> Отметим, что среди таких людей тоже есть «истинные» долгосрочные мигранты, так как законом допускается регистрация по месту пребывания и для постоянных жителей России, если нет возможности получить регистрацию по месту жительства.

В отношении данных о характеристиках лиц, принятых в российское гражданство, следует сделать еще одно важное замечание. В течение ряда лет мы запрашивали в ФМС/МВД статистику о распределении лиц, получивших гражданство России по полу и возрасту. Мы не предпринимали попыток получить сведения об уровне образования и занятиях, так как уже имели опыт убедиться в их неполноте<sup>19</sup>. В период создания ЦБДУИГ одним из важнейших сопровождающих документов был так называемый «Базовый реквизитный состав ЦБДУИГ». Для каждого вида учетной процедуры в нем устанавливался обязательный или факультативный порядок ввода данных при обработке заявлений мигрантов. Поэтому несмотря на наличие в реквизитах ЦБДУИГ разнообразных переменных, характеризующих социально-демографический и даже экономический состав иностранных граждан, вводу подлежали лишь некоторые из них. Заставляет задуматься над аккуратностью ввода (или обработки данных) большой процент лиц, в отношении которых остался «не определенным» такой ключевой реквизит, как «гражданство». В отдельные годы доля таких лиц в потоке превышала треть. Также имели место большие расхождения выгрузок из ЦБДУИГ с показателями формы № 2-РД. Например, в 2014 г. число лиц, получивших российское гражданство, согласно форме № 2-РД, составило 157 тыс. человек. Сделанные

по запросу выгрузки из ЦБДУИГ дали совершенно иную величину - 228 тыс., в том числе для 79 тыс. человек прежнее гражданство было не определено. В 2016 г. ситуация была примерно такой же - по форме № 2-РД гражданство получили 265 тыс. человек, по выгрузке из ЦБДУИГ - 311 тыс., из них 89 тыс. человек с не определенным прежним гражданством. Причины такой погрешности так и остались невыясненными, хотя мы пытались обращаться с этим вопросом к специалистам ФМС России. Поэтому решение вопроса о наличии и разработке более разнообразной информации о лицах, принятых в российское гражданство, видимо, принадлежит будущему.

#### **Основания для приема в российское гражданство.**

Этот аспект процесса натурализации представляет особый интерес для анализа. Ранее мы отметили, что характерной чертой правил приема в российское гражданство является широкое применение упрощенного порядка, который распространяется почти на 99,9% всех соискателей. Общий порядок, согласно которому человек должен прожить в России не менее шести лет (один год по РВП и пять лет по виду на жительство), является уделом нескольких десятков человек в год. Судя по имевшимся в нашем распоряжении данным, только в 2017 г. число таких граждан превысило две сотни человек (см. таблицу 4).

Таблица 4

#### **Распределение лиц, получивших гражданство Российской Федерации через органы внутренних дел/ФМС, по отдельным пунктам закона о гражданстве в 2007-2017 гг.**

(тыс. человек)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Всего гражданство предоставлено, восстановлено	359,2	362,5	394,2	111,4	135,0	95,7	135,8	157,8	209,8	265,3	257,8	
В общем порядке всего	0,2	0,1	0,09	0,05	0,07	0,06	0,06	0,07	0,07	0,10	0,24	
В упрощенном порядке всего	253,1	264,3	308,9	50,7	59,0	90,1	112,4	131,3	188,2	244,8	240,0	
в том числе	часть 4 статьи 14	186,6	225,6	266,8	не применимо							
	супруги граждан РФ (брак не менее 3 лет)	нет данных		0,7	1,8	4,1	12,1	21,0	26,8	28,6	34,8	38,6
	участники Государственной программы содействия переселению соотечественников	0,068	4,466	3,6	5,2	17,3	31,3	46,3	53,8	107,0	149,6	136,9
	упрощенный порядок прочие	66,5	34,2	37,7	43,6	37,5	46,7	45,1	50,7	52,6	60,4	64,4
По международным соглашениям	104,3	98,1	85,2	60,6	75,9	5,4	4,8	11,3	12,0	12,0	11,6	
Прочие	1,6	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	18,5	15,2	9,5	8,3	6,0	

Источник: данные ФМС / МВД России.

<sup>19</sup> Большинство социально-экономических характеристик были отнесены к последней категории.

Как отмечалось ранее, до середины 2009 г. большинство соискателей получали гражданство по части 4 статьи 14 закона о гражданстве, то есть на основании разрешения на временное проживание (без дополнительных условий). Отмена действия этой нормы привела к резкому сужению каналов упрощенного получения гражданства и одновременно стимулировала мигрантов к поиску других «обходных» путей, основными (и наиболее доступными) из которых стали участие в Государственной программе содействия переселению соотечественников и вступление в брак с гражданами России. Только этим обстоятельством можно объяснить начавшийся именно с 2010 г. (еще до событий на Украине) рост численности участников Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников (далее - Госпрограммы) среди лиц, получивших гражданство России. Их доля в общем потоке выросла с 1% в 2009 г. до 53% в 2017 г. А число участников Госпрограммы с членами семей, состоящих на учете, увеличилось с 700 человек в 2007 г. до 692 тыс. в конце 2017 г. Можно сделать вывод о том, что основной причиной роста числа участников Госпрограммы является отсутствие других прозрачных каналов для переезда в Россию и получения гражданства. Даже проблемы многих вынужденных мигрантов из юго-восточных регионов Украины, в массовом порядке приехавших в Россию в 2014-2015 гг., были решены посредством их допуска к участию в Госпрограмме<sup>20</sup> и последующей быстрой натурализации.

Также стремительно начал расти поток иностранцев, получивших гражданство в качестве супругов граждан Российской Федерации. В 2009 г. по этому основанию гражданство получили менее 700 человек, а к 2017 г. их число приблизилось к 40 тыс., что составило около 15% всего потока. По данным ГУВМ МВД России, в 2016-2017 гг. в среднем около четверти лиц данной категории были гражданами Украины, 18% - Армении, 13% - Таджикистана и примерно по 10-11% - гражданами Молдовы, Узбекистана и Азербайджана.

Заметим, что «семейные» основания натурализации в России в целом распространяются на большой поток иностранцев. Кроме супругов граждан России, в гражданство принимается большое число лиц (взрослое население), у которых хотя бы один родитель - гражданин РФ и проживает на территории РФ (в 2017 г. - 12,3 тыс. человек), которые родились на территории

РСФСР и имели гражданство быв. СССР (11,9 тыс.), а также нетрудоспособные родители российских граждан (7,4 тыс.).

Динамика «брачного» канала натурализации заставляет задуматься о проблеме фиктивных браков между мигрантами и гражданами России. Фиктивные браки распространены во многих привлекательных для мигрантов странах со сложными иммиграционными правилами. Пользуясь приоритетом права на воссоединение семьи и отсутствием условий, с которыми сталкиваются другие категории мигрантов, иностранные граждане ускоряют себе путь к виду на жительство и гражданству принимающей страны.

В России роль «брачного» канала натурализации представляется гипертрофированной, а стремительная динамика показателей определенно свидетельствует о фиктивном характере большей части заключаемых союзов. Единственно возможным способом косвенно оценить масштабы подобной практики была бы разработка статистики разводов таких супружеских пар после получения гражданства супругом-иностранцем. Сравнительный анализ разводимости среди брачных союзов, в которых оба супруга имели российское гражданство или один из супругов был иностранцем, помог бы пролить свет на это известное, но практически не измеряемое явление. В теории, по прошествии трех-четырёх лет после заключения брака и получения гражданства, должен иметь место повышенный уровень разводимости в парах, где один из супругов до вступления в брак не имел российского гражданства. В будущем такую возможность, наверное, предоставит Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния. Также было бы интересно проследить различия в устойчивости союзов с иностранцами, в которых (союзах) супруг - гражданин России является натурализованным мигрантом или же получил гражданство по рождению. Такой подход (на основе лонгитюдного анализа супружеских когорт) рекомендован и зарубежными исследователями, хотя отмечается, что в ряде случаев фиктивный брак может долгое время оставаться не расторгнутым юридически, что влияет на чистоту замеров [5, с. 17].

В зарубежной практике, где фиктивные браки мигрантов с коренным населением являются предметом отдельного внимания, в большинстве случаев перед получением гражданства или постоянного вида на жительство необходимо доказать

<sup>20</sup> Соответствующее решение было принято в первые месяцы массового притока вынужденных мигрантов с Украины в Россию.

совместное проживание и ведение совместного хозяйства, проведение досуга, наличие общих расходов, страховки и пр. Процветает бизнес по юридическому сопровождению и консультированию тех, кто собирается пройти эти процедуры<sup>21</sup>. Иммиграционные службы предупреждают граждан о возможном мошенничестве и недобросовестности со стороны потенциальных женихов и невест - иностранных граждан<sup>22</sup>. Но во многих случаях (в том числе и в России) фиктивные браки заключаются по согласию и подразумевают финансовое вознаграждение. Российским законодательством не установлен механизм проверки подлинности браков, формальным критерием является состояние в браке не менее трех лет и наличие действующего РВП (а потом - вида на жительство). Бесконтрольность и слабая вероятность выявления фиктивности брачного союза создают благоприятную почву для подобной практики со стороны части мигрантов (и их российских партнеров).

В целом, на основании данных таблицы 4, можно увидеть, что участники Госпрограммы и супруги граждан РФ как бы «вытесняют» или замещают остальные возможные категории соискателей. Это происходит потому, что условия приема в гражданство для соотечественников и супругов граждан России наиболее просты и понятны. И благодаря статистике, мы можем наблюдать процесс адаптации мигрантов к условиям, при которых отсутствуют другие, относительно удобные возможности легального переезда в Россию на постоянное жительство и получение гражданства.

Не так давно (в 2014 г.) были приняты поправки к закону о гражданстве, направленные на упрощение приема в гражданство отдельных категорий иностранцев. В первую очередь речь идет о так называемых «носителях русского языка», инвесторах, предпринимателях, лицах, имеющих востребованные в России профессии. Отдельно следует сказать об эффективности законодательных новшеств 2014 г. в отношении выпускников учебных заведений высшего и среднего специального образования. Рассмотрим, насколько эффективно работают эти нормы закона.

Упрощение приема в гражданство носителей русского языка представляется нам ошибочным, поскольку только это качество не может служить главным аргументом для ускоренного приема в гражданство. К примеру, ни одна страна мира, язык которой является государственным языком бывших колоний, не предполагает упрощенного приема в гражданство жителей этих стран только на основании знания языка бывшей метрополии. Статистика МВД России за 2015-2017 гг. показывает, что в среднем пятая часть соискателей (обращения подавали 10-15 тыс. человек в год) не проходят тестирования, что еще раз подтверждает стремление мигрантов использовать любую возможность для упрощенного получения российского гражданства. Среди лиц, получивших гражданство в качестве носителей русского языка в 2016 и 2017 гг. (3 тыс. и 4,7 тыс. соответственно), почти половину (47%) составили граждане Таджикистана, 30% были лицами без гражданства, 10% - гражданами Украины. Еще от 2 до 4% пришлось на граждан Узбекистана, Армении и Казахстана.

Инвесторы, предприниматели и профессионалы для любой страны являются самыми желанными мигрантами; для них создаются разного рода преференции, облегчающие жизнь и работу в новой стране. Как правило, эти преференции связаны с упрощенным получением вида на жительство или иммиграционной визы. К сожалению, российские законодатели вновь пошли по пути использования упрощенного приема в гражданство. Статистика ГУВМ МВД России показала, что с 2015 по 2017 г. ни один иностранец не получил российского гражданства в качестве инвестора или предпринимателя (их число равно нулю). Количество работников с профессиями из перечня Минтруда России<sup>23</sup>, принятых в гражданство в 2017 г., составило четыре человека (в предыдущие годы было равно нулю). Такие показатели говорят о том, что вероятнее всего инвесторов, предпринимателей или квалифицированных работников заинтересовал бы упрощенный порядок получения вида на жительство и сохранение прежнего гражданства, а к вопросу получения российского можно было бы вернуться в будущем.

<sup>21</sup> 11. Bray, I., Proving a «Bona Fide» Marriage for Immigration Purposes. URL: <http://www.alllaw.com/articles/nolo/us-immigration/proving-bona-fide-marriage.html>.

<sup>22</sup> URL: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/protect-fraud/marriage-fraud.html>.

<sup>23</sup> Перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства - квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке (утв. приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 13 июля 2015 г. № 446н).

Изменение правил приема в гражданство выпускников также хорошо проиллюстрировала статистика. До 2015 г. выпускники учебных заведений высшего и среднего профессионального образования, получившие дипломы после 1 июля 2002 г., могли в упрощенном порядке стать гражданами России, причем не только переехав в Россию, но и обратившись в российское консульство за рубежом. С 2015 г. соискатели должны не менее трех лет проработать в России по специальности, и консульства уже не рассматривают вопросы гражданства этой категории иностранцев. До введения новых правил, в 2014 г. гражданами России стали 2,2 тыс. человек. В 2015 г., в новых условиях, получить гражданство смогли только 255 человек, в 2016 г. - 690 и в 2017 г. - 292 человека. Иными словами, попытка усовершенствовать процедуру приема в гражданство очень важной для России группы мигрантов (образованных, интегрированных, владеющих русским языком) привела к усложнению их доступа к гражданству.

Приведенные выше данные и рассуждения показывают, что российская статистика приема в гражданство является важнейшим (и очень сильным) аргументом в дискуссиях о характере миграционной политики нашей страны. Она показывает значительный дисбаланс в инструментах миграционной политики, ее слабую селективность. Еще раз приходится вспомнить о Концепции государственной миграционной политики 2012 г.<sup>24</sup>, которая предполагала пересмотр отношения к системе видов на жительство, ее реформу. Эта проблема остается нерешенной и сейчас.

**Статистика получения гражданства через загранучреждения Российской Федерации.** Выше мы отметили, что за весь постсоветский период свыше 2,4 млн человек получили гражданство через загранучреждения России. Из них 1,650 млн получили гражданство в период с 1992 по 2002 г., 374,4 тыс. - с 2003 по 2009 г. и еще 346 тыс. - начиная с 2010 по 2017 г. В некоторые годы (1992-1994) число положительных решений, принятых через консульства, значительно превышало показатели МВД России (см. рисунок). К сожалению, данные о распределении новых россиян по странам прежнего проживания за

период с 1991 по 2002 г. были получены из МИД России без распределения по странам. Формирование электронной базы данных по гражданству Консульского департамента МИД России началось в период действия нового закона 2002 г., и начиная с 2003 г. стала доступна информация о приобретении гражданства в разрезе стран проживания соискателей.

Распределение лиц, получивших гражданство через загранучреждения в период с 2003 по 2017 г., по странам было весьма неравномерным (см. таблицу 5). Более четверти проживали на территории Молдовы. Преобладание жителей Молдовы объясняется достаточно просто. Речь идет о гражданах непризнанной Приднестровской Республики, фактически в массовом порядке получавших до недавнего времени российское гражданство. В 2007 г. их доля в общем потоке достигла 48%. С большим отрывом следуют жители Таджикистана (50 тыс., или 7%), Германии и Латвии (соответственно 38 тыс. и 31 тыс. человек, что составило около 5% всего потока). В Киргизии и Узбекистане за 2003-2017 гг. гражданство России получили примерно по 32 тыс. человек (по 4,4%)<sup>25</sup>.

Мы уверены, что в 1990-е годы прием в гражданство упростил для значительного числа ми-

Таблица 5

**Распределение лиц, получивших гражданство Российской Федерации через загранучреждения России, по странам проживания и периодам в 2003-2017 гг.**  
(тыс. человек)

	2003-2017, всего	в том числе		2003-2017, в процентах
		2003-2009	2010-2017	
Всего	720,3	374,4	345,9	100
Армения	15	3	12	2,1
Германия	37,8	19,3	18,5	5,2
Казахстан	20,6	8,2	12,4	2,9
Киргизия	31,7	10,8	20,9	4,4
Латвия	37,1	16,2	20,9	5,2
Молдова	186,5	110,7	75,8	25,9
США	23,8	11,8	12	3,3
Таджикистан	49,7	15,7	34	6,9
Узбекистан	31,6	20,2	11,4	4,4
Украина	19,9	8,9	11	2,8
Другие страны	1174	599,2	574,8	39,6

Источник: данные КД МИД России.

<sup>24</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.).

<sup>25</sup> Данные МИД за ряд лет (2007-2008 и 2010-2011) были предоставлены без выделения категории детей, которым гражданство было оформлено по факту рождения или усыновления гражданином России. В среднем, по имеющимся данным, их доля составляла около 25% в общем числе произведенных процедур по предоставлению или оформлению гражданства. В 2017 г. количество лиц, принятых в гражданство, и детей, которым гражданство было оформлено по рождению или усыновлению, составило 49,2 тыс. и 16,1 тыс. человек соответственно.

грантов переезд в Россию, но сейчас применение этой практики в таких масштабах не имеет под собой никаких оснований. Многие из «новых» граждан России не жили и не планируют жить в России, они не участвуют в формировании экономики и социальных фондов нашей страны. В то же время наличие большого количества граждан России в ряде непризнанных международным сообществом государств создает определенные риски нестабильности.

По нашему убеждению, сохраняющаяся практика приема в российское гражданство через консульства не имеет под собой объективных оснований, которые присутствовали в первые годы после распада Советского Союза. Нынешние «новые граждане» вряд ли испытывают тесную правовую связь с нашей страной и не участвуют в ее экономической жизни с точки зрения какого-то вклада в общее дело. Но они имеют полный набор политических прав, в том числе - участвовать в выборах и влиять на судьбы российского населения, а также доступ ко всем экономическим гарантиям (пусть и не слишком большим), которое предоставляет наше государство в рамках действующего законодательства. Приведем только один пример. Статистика Пенсионного фонда Российской Федерации, при всей ее неполноте<sup>26</sup>, красноречиво иллюстрирует последствия массового приема в гражданство России лиц, не проживающих и, скорее всего, никогда не работавших в нашей стране. В таблице 6 приведены данные о числе лиц, получающих российские пенсии за границей. Первые позиции Германии и Израиля объяснимы - это страны самой массовой эмиграции из России в дальнее зарубежье в 1990-е годы. Люди, проработавшие значительную часть жизни в России, имеют право получать российскую пенсию. Но Абхазия, Латвия и Молдова (точнее, Приднестровье) никогда не входили в число основных направлений выезда российского населения на постоянное место жительства за рубеж. В данном случае мы видим последствия приема в гражданство жителей этих регионов и стран через загранучреждения Российской Федерации с последующим оформлением пенсий, которые в этих государствах имеют неплохую покупательную способность или служат весомым дополнением к другим доходам.

<sup>26</sup> Мы предполагаем, что данные о количестве лиц, проживающих за рубежом и получающих российские пенсии, отражают только видимую часть айсберга. Распространены практики получения пенсий в России родственниками пенсионеров, которые проживают за границей и т. п.

<sup>27</sup> См. [6, с. 18]. Росстат сформулировал вариант ответа о приеме в российское гражданство следующим образом: «путем подачи заявления о приеме в гражданство в общем или упрощенном порядке, в том числе в связи с принятием в состав Российской Федерации Республики Крым и г. Севастополя в 2014 году».

Таблица 6

**Численность получателей российской пенсии,  
проживающих за границей, в 2016 г.**  
(тыс. человек)

	2016
Германия	100,6
Израиль	40,8
Абхазия	32,6
Латвия	25,4
Беларусь	23,2
Соединенные Штаты Америки	21,9
Молдова	17,3
Другие страны	34,9
Итого	296,6

Источник: Пенсионный фонд России, открытые данные. URL: <http://www.pfrf.ru/opendata~7706016118-abroad>.

**Микроперепись как источник данных о процессе приобретения российского гражданства.** Выше мы попытались показать, что административная статистика приема в гражданство по линии МВД России дает возможность достаточно разнообразного анализа структуры потока - по основаниям приема в гражданство (а это иллюстрирует особенности миграционной политики) и стран прежнего гражданства (проживания). Рассмотрим, как можно в общих чертах оценить потенциал другого источника - данных микропереписи 2015 г., в ходе которой был впервые задан вопрос о периоде и способе получения гражданства. Всего указали изменение гражданства на российское 52,4 тыс. человек, что составило в среднем 2,5% от числа лиц, принявших участие в микропереписи. В то же время только через органы МВД (ФМС) за период с 1992 по 2015 г. гражданами России стали 8,4 млн человек, из которых 6,1 млн получили гражданство через органы МВД (ФМС) после переезда в Россию. Еще 2,3 млн приобрели гражданство через загранучреждения Российской Федерации. По нашей оценке, не менее половины из них также впоследствии переселились в нашу страну. Таким образом, на момент микропереписи доля натурализованных мигрантов составила не менее 5% от численности постоянного населения.

Отметим, что оптация жителей Крыма при проведении микропереписи была отнесена к приему в российское гражданство<sup>27</sup>, хотя в регламентной статистике ФМС России она была отражена как оформление паспортов гражданам Российской

Федерации, а не прием в гражданство. По данным формы № 1-РД ФМС / ГУВМ МВД России, жителям Республики Крым и г. Севастополя в совокупности было оформлено: в 2014 г. - 1 млн 865 тыс. российских паспортов, в 2015 г. - всего 182,3 тыс., в 2016 - 126,7 тыс. и в 2017 г. - 108,9 тыс. Показатели приема в гражданство (отраженные в соответствующем разделе формы № 1-РД) на территории Крыма, напротив, имели тенденцию к росту. В 2014 г. через органы ФМС /МВД в Крыму было принято в российское гражданство 67 человек, в 2015 г. - 1,2 тыс., в 2016 г. - 3,5 тыс. и в 2017 г. - 4,4 тыс. человек.

В таблице 7 сопоставлены материалы микропереписи и административной статистики ФМС России о распределении лиц, получивших российское гражданство, по периодам. Подчеркнем еще раз, что данные переписи относятся к численности (контингенту) натурализованных граждан, на момент микропереписи проживавших в России. В то же время административная статистика показывает потоки - число лиц, получивших

гражданство в течение соответствующих временных интервалов. В связи с отсутствием данных о половозрастном составе лиц, принимаемых в гражданство, нет возможности даже предположить, какое количество лиц из исходной когорты могли не дожить до момента микропереписи или уехать из России. Можно лишь предположить, что распределения оставшейся и выбывшей частей когорты по периодам натурализации были одинаковыми.

Возможность прямых сравнений данных административного учета приема в гражданство и материалов микропереписи ограничена тем, что часть населения, принятого в гражданство за постсоветский период, сократилась в связи со смертностью и повторной миграцией. Подобные оценки выполняются в зарубежной практике [7], но для России они пока еще не были сделаны.

Как отмечалось выше, с материалами микропереписи мы можем сравнивать только данные МВД (ФМС); статистику КД МИД мы приводим для полноты информации. Микроперепись

Таблица 7

**Распределение лиц, принятых в гражданство Российской Федерации, по периодам получения гражданства по материалам Микропереписи 2015 г. и административным данным ФМС России и КД МИД в 1992-2015 гг.**

(в процентах)

		1992-1997	1998-2003	2004-2009	2010-2015
Административные данные	Гражданство через заграничные учреждения РФ	43,3	29,9	15,4	11,4
	Гражданство через МВД (ФМС) России	21,5	26,9	37,9	13,8
Данные Росстата	Микроперепись 2015 г.	24,7	17,9	15,5	41,9

Источник: данные Росстата, ФМС, МИД России.

показала значительное смещение ответов в сторону периода 2010-2015 гг., предшествовавшего обследованию. Доля натурализованных в эти годы втрое превышает показатели ФМС России. И соответственно, процент лиц, получивших гражданство в более ранние периоды, по микропереписи оказался существенно меньшим. Тем не менее подобные расхождения не должны стать основанием для отказа от включения подобных вопросов в программы переписей населения или масштабных обследований в будущем. Особенности организации выборки микропереписи могли оказать решающее влияние для охвата мигрантов. Поэтому при проведении Всероссийской переписи, возможно, удастся получить более корректные данные как по объему, так и по структуре, а также сделать попытку выполнить расчеты на основе

вероятностей дожития и повторной миграции для оценок полноты учтенных когорт мигрантов, получивших гражданство.

**Статистика миграции и измерение интенсивности натурализации мигрантов в России.** Большой интерес представляет сравнение потоков иммиграции и потоков натурализации. Однако в случае России этот, на первый взгляд, простой и логичный подход трудно применим из-за особенностей нашего законодательства в области гражданства, регистрации граждан России и иностранцев по месту жительства и месту пребывания, а также методологии текущего учета миграции.

Хотя Росстат разрабатывает статистику миграционных потоков по гражданству с 2002 г., мы

не можем точно сказать, сколько иностранных граждан прибыло в нашу страну. В особенности это касается периода с 2002 по 2010 г. Поясним это замечание. Зависимость полноты и качества текущего учета миграции от процедур регистрации населения по месту жительства и месту пребывания привела к тому, что в отдельные годы имел место большой недоучет иностранных граждан в потоках прибывших.

Многочисленные совокупности лиц, получивших РВП, до 2007 г. не имели права регистрироваться по месту жительства, а только по месту пребывания. Напомним, что до 2011 г. второй тип регистрации не предполагал составления листка статистического учета мигранта. Тем не менее недоучета иммигрантов с точки зрения объемов потока, по-видимому, не было из-за очень быстрой процедуры получения гражданства. На протяжении ряда лет имел место своего рода парадокс: прибывали в Россию иностранцы, а в Росстат информация передавалась только после того, как они получили гражданство и регистрацию по месту жительства. Несмотря на относительно полный охват потока, полностью искаженной оказалась его структура по гражданству. Доля граждан России в потоках 2002-2006 гг. достигала 90%, а доля иностранцев - всего 10%.

С 2007 г. лица с РВП получили право на «постоянную регистрацию», но использовали его, по-видимому, не всегда, предпочитая быстро получить гражданство и затем уже регистрироваться в качестве полноправных граждан России. В 2007-2010 гг. в среднем доля граждан РФ составила 78%. Но мы не можем однозначно сказать, что качество статистики миграции улучшилось. Нельзя было исключить и вероятности повторного счета в эти годы: получение гражданства по существующему закону предполагает обновление регистрации по месту жительства, так как изменился статус (и основной документ) человека. Короткий промежуток времени между моментом получения РВП и гражданства России, отсутствие единой базы данных по гражданам РФ и иностранцам, отсутствие возможности узнать, был ли уже составлен на мигранта листок статистического учета, или нет, выполнение регистрационных функций в отношении иностранцев и граждан России разными подразделениями и специалистами вполне могли привести к повторному включению мигранта в статистическое наблюдение. В первый раз мигрант учитывался как иностранец, во второй - как гражданин России.

С 2011 г. Росстат перешел на новую методологию учета. Кроме лиц с регистрацией по месту жительства, теперь к иммигрантам относятся все прибывшие, которые регистрируются на срок 9 месяцев и более, в том числе большие совокупности временных трудовых мигрантов. Поэтому удельный вес иностранцев резко вырос (до 70% в среднем за 2011-2017 гг.), а доля граждан России сократилась до 30%. Мы убеждены, что в 2002-2010 гг. преобладание россиян среди иммигрантов было вызвано именно вышеперечисленными причинами, а совсем не «возвратной» миграцией граждан России или переездами в нашу страну тех, кто получил гражданство через консульства.

Кроме перечисленных проблем, в законе о правовом положении иностранных граждан 2002 г. отсутствовала норма, предполагавшая передачу информации о мигрантах из органов МВД (ФМС) в Росстат, в некоторых регионах, по старой привычке все-таки составлялись листки статистического учета на иностранцев с видами на жительство, в других этого не происходило. Закон о миграционном учете (2006 г.) исправил эту ситуацию. С 2007 г. ФМС России была обязана передавать в Росстат данные для государственного статистического наблюдения за миграционными процессами.

Учитывая реальность указанных выше проблем, очень трудно оценить, сколько иностранцев прибывало в нашу страну в этот период, и пока мы не можем предложить детализированного алгоритма проведения подобных оценок. Можно сказать, что в решаемой задаче слишком много неизвестных. В будущем, если Росстат сочтет возможным, то необходимую информацию можно собирать в ходе переписи населения или обследования рабочей силы (ОРС), как это делается во многих странах: вопросы о годе и способе натурализации комбинируются с вопросом о годе переезда в страну.

Главным относительным показателем в статистике приема в гражданство является коэффициент натурализации (интенсивности) (*naturalization rate*). Он показывает, с какой скоростью когорта мигрантов приобретает гражданство новой родины, а также позволяет проводить международные сравнения. Но это лишь теория. К настоящему времени однозначного подхода к исчислению этого показателя нет, и формула для его расчета может содержать разные элементы. Если с числителем, как правило, проблем не возникает (количество лиц, получивших гражданство за период), то при выборе знаменателя существует как минимум два подхода. Первый предполагает использование критерия страны рождения (за

пределами страны проживания), второй - страны гражданства (точнее, отсутствия гражданства страны проживания). Используются разные источники данных, и измерения могут давать разные результаты. Например, административные источники (регистры) позволяют определить численность иностранного населения в стране, проживающего на основе действительных видов на жительство. В то же время перепись или выборочное обследование домашних хозяйств покажут всех иностранцев (или мигрантов), вне зависимости от их правового статуса. Выбор знаменателя остается за национальными специалистами. Например, по оценкам Службы гражданства и иммиграции в США количество лиц, имеющих Грин карту, в 2014 г. составило 13,8 млн человек, из которых только 8,8 млн имели право на натурализацию [15, с. 3]. Гражданство США в том же году получили 653416 человек [8]. Коэффициент натурализации при таких числителе и знаменателе составил бы 8,2 человека на 100 человек. В то же время текущее обследование населения показало, что в 2014 г. численность населения, родившегося за пределами страны<sup>28</sup>, составила 22,6 млн человек<sup>29</sup>. Таким образом, коэффициент натурализации сократился до 3%.

Можем ли мы сделать подобные оценки для России? К сожалению, в нашей стране пока нет надежного открытого источника данных о численности иностранного населения на регулярной основе. Всероссийская перепись населения 2010 г. показала, что около 687 тыс. человек имели гражданство других государств, а 178 тыс. (неправдоподобно большая величина) определили себя как лиц без гражданства. Известно, что из-за трудностей с доступом к респондентам часть информации пришлось получать из административных источников (преимущественно - органов ЖКХ), поэтому для 4,1 млн человек гражданство было не определено (эта информация отсутствовала). В принципе, данные переписи тоже можно использовать для расчетов коэффициента натурализации, но в межпереписной период необходимо их постоянное обновление. Поясним, почему. Как было показано выше, иностранное гражданство в условиях массового применения ускоренных процедур натурализации - очень недолговечный

признак. Поэтому численность иностранного населения может значительно варьировать от года к году.

По нашему мнению, основным источником для таких оценок должны быть административные данные миграционных органов. До момента расформирования в апреле 2016 г. Федеральная миграционная служба на основе данных о въезде и выезде ежемесячно публиковала сведения об иностранных гражданах, находящихся на территории России, по периодам, в том числе свыше года, вне зависимости от юридического статуса иностранцев. На протяжении нескольких лет этот показатель (находящиеся в России свыше 12 месяцев) колебался в пределах 3,5-3,8 млн человек. Поэтому, например, в 2015 г. коэффициент натурализации, рассчитанный к этому знаменателю, мог бы составить не 21%, а всего 5%. Таким образом, еще раз подчеркнем, что в расчетах этого показателя есть большая доля условности, его величина весьма неустойчива и зависит от выбранного знаменателя. Мы надеемся, что в перспективе Главное управление по вопросам миграции вернется к разработке и публикации сведений о сроках пребывания иностранцев в России, кроме того, большие ожидания мы связываем с планирующейся модернизацией программы обследования рабочей силы. Возможно, в будущем удастся преодолеть ограничения, связанные с построением выборки, и собирать более полную информацию об иностранных гражданах. В настоящее время в данных ОРС имеет место значительный недоучет иностранцев, находящихся в России более года.

Численность лиц, проживающих по РВП или виду на жительство в России, относительно всего населения чрезвычайно мала. До введения требования наличия вида на жительство для обращения за российским гражданством (в конце 2011 г.) количество иностранцев с этим статусом и документом не превышало 70 тыс., а численность проживающих по РВП составляла около 300 тыс. человек. Несмотря на рост показателей контингента иностранцев с РВП и видами на жительство (с 286 тыс. в конце 2007 г. до 1,1 млн человек в 2017 г.), эти статусы для большинства мигрантов выполняют «техническую» функцию - неизбежного этапа для получения гражданства. Только

<sup>28</sup> Используются данные о стране рождения, так как было замечено, что в ходе обследования многие иностранцы указывают, что уже имеют гражданство США, что приводит к завышению численности натурализованного населения.

<sup>29</sup> Как отмечают сами американские специалисты, при определении знаменателя по стране рождения в него включаются также временные иностранные работники, студенты, а также недокументированные мигранты, то есть категории, которые не могут по закону обращаться за гражданством на момент проведения обследования. Поэтому в знаменатель попадают не только подгруппы населения, родившегося за рубежом, в отношении которого есть вероятность натурализации [9, с. 1].

немногие иностранные граждане, получив вид на жительство, останавливаются на этом. Быть иностранцем в России непросто. Дополнительные (и не всегда обоснованные) обременения и ограничения, установленные законом, заставляют иностранцев всеми путями стремиться к российскому гражданству. Это правило действует для подавляющего большинства мигрантов; исключения составляют граждане стран дальнего зарубежья, для которых сохранение своего гражданства играет роль гарантии связи со своей страной, что будет подтверждено ниже количественными показателями.

Но это не единственная особенность расчета коэффициента натурализации для России. С одной стороны, статистическое определение постоянно проживающего иностранного населения обязывает нас относить к нему всех, кто имеет законное право проживать в России свыше года. В первую очередь, это лица, имеющие разрешение на временное проживание и вид на жительство, хотя есть и иные категории иностранных граждан, на законных основаниях находящихся в России свыше года. Закрепленный в законе о правовом положении иностранных граждан термин «временное проживание» на самом деле подразумевает право на непрерывное проживание человека в России в течение трех лет и последующее получение вида на жительство (через год проживания по РВП), а также регистрацию по месту жительства.

Поэтому с точки зрения определения численности постоянного населения, не имеющего российского гражданства, правильнее рассчитывать его как сумму обеих подгрупп: лиц, имеющих действующее РВП, и лиц, имеющих вид на жительство. В силу сложности получения корректных данных о других категориях долгосрочных мигрантов - не граждан России, мы считаем возможным определять численность иностранного населения именно на основании этой статистики. По данным ГУВМ МВД России, в конце 2017 г. численность лиц, проживающих в России на основании РВП и видов на жительство, достигла максимума за весь период наблюдения (с 2003 г.): 1141 тыс. человек. Численность лиц, имеющих РВП и вид на жительство, была практически одинаковой - по 570 тыс. человек. К середине 2018 г. показатели составили 1 млн 135 тыс. человек, в том числе 535 тыс. - с РВП и почти 600 тыс. - с видами на жительство.

Коэффициенты натурализации, рассчитанные как отношение числа лиц, получивших граждан-

ство в течение года, к среднегодовой численности постоянно проживающего иностранного населения (с РВП и видами на жительство) за пятилетний период с 2013 по 2017 г., продемонстрировали (что было вполне ожидаемо) большие различия между интенсивностью приема в гражданство представителей стран СНГ (и Грузии) и других государств. Среди граждан государств, представленных в таблице 8, диапазон числа получивших за пять лет российское гражданство был очень широким: от 225 человек в случае Эстонии до 291 тыс. человек в случае Украины.

В среднем за период коэффициент натурализации составил 22%, а для граждан других государств (в том числе стран Балтии) - всего 5%. Наиболее высокие показатели натурализации были свойственны лицам без гражданства (63%), хотя между показателями начала и конца периода были огромные различия. В отчетности МВД (ФМС) так называемые «неграждане» Латвии и Эстонии выделяются в отдельных строках, но их число ничтожно мало или равно нулю. В основном получение гражданства России такими лицами происходит без переезда в Россию через загранучреждения Российской Федерации.

Показатели натурализации в России очень высоки по сравнению, например, со странами ОЭСР. В 2015 г. отношение числа принятых в гражданство к численности иностранного населения составило всего 3,3% в США и Нидерландах, 1,3% - в Германии и Японии, 2,6% - во Франции, 2,1% - в Великобритании и Швейцарии [10, с. 337] Безусловно, это зависит от методологии измерения численности постоянного населения с иностранным гражданством, а также от используемого источника данных. В некоторых странах к иностранному населению относятся лица с видами на жительство, в других - лица, указавшие отсутствие гражданства страны проживания в ходе выборочных обследований; различается и политика в отношении беженцев - они могут включаться или, напротив, не учитываться в численности постоянного населения с иностранным гражданством [10, с. 334-335].

Приведенные данные таблицы 8 косвенно свидетельствуют о невысокой заинтересованности граждан стран дальнего зарубежья, проживающих и работающих в России, в натурализации. Этой категории мигрантов в большей степени важно иметь вид на жительство и удобные процедуры доступа к этому статусу. Столь низкие показатели натурализации подтверждают малую эффективность упрощения приема в российское граждан-

**Коэффициенты натурализации граждан отдельных стран\*, получивших  
гражданство Российской Федерации в 2013-2017 гг.**

(в процентах)

	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Всего	16,3	16,9	19,4	21,6	24,5	21,5
Азербайджан	11,1	10,5	10,4	8,8	11,3	10,5
Армения	16,2	17,2	16,5	16,1	19,3	18,4
Афганистан	4,8	6,2	4,8	7,2	8,0	7,7
Беларусь	19,5	21,6	21,1	17,2	15,9	17,5
Вьетнам	1,1	1,6	2,2	2,2	2,4	2,2
Германия	4,6	4,5	6,9	6,3	6,5	6,2
Грузия	22,2	17,4	13,1	11,8	13,8	13,7
Израиль	10,0	9,0	8,6	8,1	9,2	8,4
Казахстан	49,9	38,2	39,1	38,9	42,3	40,8
Киргизия	91,3	39,4	34,0	27,8	28,7	31,2
Китай	0,4	0,4	0,5	0,8	0,8	0,7
Латвия	6,3	6,0	2,7	3,2	4,2	4,2
Литва	3,9	3,1	3,1	3,8	3,9	3,3
Молдова	16,3	22,9	21,4	25,2	28,4	24,8
Сирия	11,8	9,2	5,8	9,2	10,2	9,3
США	4,5	5,7	5,6	4,7	6,9	6,1
Таджикистан	14,0	15,7	15,7	17,4	21,9	19,5
Туркменистан	18,9	19,2	17,3	19,8	16,8	17,7
Турция	5,6	5,5	5,8	6,6	11,5	8,1
Узбекистан	14,1	16,4	16,8	17,0	16,6	16,6
Украина	12,7	13,5	14,1	27,0	30,9	24,4
Эстония	5,9	5,5	3,9	2,2	4,1	3,8
Лица без гражданства	12,3	8,8	93,7	82,8	92,7	62,7
Прочие	8,6	6,3	8,0	6,5	6,5	6,7

\* Отношение числа лиц, получивших гражданство в текущем году, к среднегодовой численности иностранных граждан и лбг, имеющих РВП и вид на жительство.

Источник: рассчитано по данным ФМС/МВД России.

ство инвесторов, предпринимателей и профессионалов с целью их привлечения в Россию.

Нужно сделать еще одно важное замечание. В литературе, посвященной расчету показателей натурализации, встречается термин «eligibility», отражающий категорию лиц, имеющих право на натурализацию. В случае России обращаться за предоставлением гражданства могут преимущественно только те, кто получил вид на жительство. В теории более корректным был бы расчет интенсивности натурализации лишь для этой совокупности иностранных граждан. Наши расчеты показали, что при таком подходе средний коэффициент натурализации для периода 2013-2017 гг. составляет 50%. Проявил себя и весьма интересный, но объясняемый феномен: число граждан отдельных стран, принятых в гражданство, превышает численность лиц, проживающих по виду на жительство, и коэффициент нату-

рализации в этих случаях превышал 100%. Для граждан Казахстана он составил 141% за период, для граждан Киргизии в 2013 и 2014 гг. достигал 190 и 120% соответственно.

Это связано с особенностями приобретения гражданства соискателями из разных стран. В частности, граждане Казахстана, Киргизии и Белоруссии, приобретающие гражданство по международному соглашению 1999 г. [8], имеют право обращаться за предоставлением гражданства фактически на следующий день после получения вида на жительство. Срок рассмотрения заявления не превышает трех месяцев. Граждане Белоруссии редко пользуются этими возможностями, но граждане Казахстана и, особенно, Киргизии, по-видимому, используют данное преимущество в полной мере. Иными словами, получение вида на жительство гражданами этих двух стран не ведет к устойчивому росту численности лиц, прожива-

ющих по виду на жительство. Лица, получившие в течение одного календарного года и вид на жительство, и гражданство, не будут отражены в численности иностранцев, проживающих по виду на жительство, на конец года. Что можно сделать в этой ситуации? До получения вида на жительство граждане Казахстана и Киргизии не менее года обязаны прожить в России по разрешению на временное проживание. Поэтому единственной возможностью рассчитать коэффициент натурализации будет использование в качестве знаменателя суммы числа иностранных граждан, проживающих по РВП и держателей вида на жительство, что и было сделано нами ранее.

Для более точных замеров интенсивность натурализации должна рассчитываться для каждой когорты мигрантов отдельно - прибывших в страну проживания в разные годы, что ведет к необходимости рассчитывать специальные коэффициенты<sup>30</sup>. Когортный подход дает более корректные и понятные показатели интенсивности натурализации. Он позволяет проследить, как менялись во времени (параллельно изменениям в законодательстве и трендам миграции) коэффициенты натурализации для мигрантов, приехавших в разные годы и проживших в стране разное количество лет. Так, например, расчеты, выполненные для США, показали, что когорты лиц, получивших вид на жительство (Грин карту) в 1973, 1994, 2004 и 2008 гг., имели разный процент натурализованных на протяжении одного и того же периода наблюдения. Доля натурализованных среди мигрантов, получивших Грин карту в 1973 г., по прошествии одинакового срока проживания была существенно ниже, чем среди тех, кто получил право на постоянное проживание в более поздние годы [11, с. 2-3].

В зарубежной практике прием в гражданство всегда ассоциируется с иммиграцией, и при расчете коэффициентов натурализации в числителе используются данные о количестве принятых в гражданство иммигрантов. Ситуация в России в своем роде уникальна. Как отмечалось ранее, закон позволяет обращаться за российским гражданством достаточно широкому кругу лиц, проживающих за пределами России, - через консульства. Этим правом за постсоветский пе-

риод воспользовались более 2,4 млн человек - это очень большая цифра. Предположительно, те, кто получил гражданство в 1990-е - начале 2000-х годов, переехали в Россию. Но такой вывод нельзя однозначно сделать в отношении тех, кто получил гражданство в последнее десятилетие. Это обстоятельство вносит дополнительную неопределенность в методологию расчета коэффициента натурализации для России.

Мы также указывали, что в ряде стран при расчете интенсивности натурализации в качестве знаменателя используются данные о мигрантах, родившихся за пределами данной страны (stock of foreign born population). В случае России подобная статистика имеет большие ограничения. Широко известно утверждение, что Россия входит в число лидеров среди стран приема мигрантов, часто понимается как сигнал к началу новой кампании в борьбе с нелегальной миграцией и устроению миграционной политики. Между тем речь идет о постоянных жителях России, которые преимущественно родились в других республиках быв. СССР. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г., в среднем 95% из них являются гражданами нашей страны (аналогичный показатель для Соединенных Штатов Америки существенно ниже: в 2016 г. из почти 44 млн уроженцев других государств, проживающих постоянно в США, только 49% были натурализованными гражданами [12]).

В 2010 г. российское гражданство имели 98% уроженцев Казахстана, проживающих в нашей стране, 97% - уроженцев Украины, 91% - Киргизии и почти 80% - Таджикистана. Можно отметить, что доля граждан России была ниже среди уроженцев государств, являющихся главными поставщиками трудовых мигрантов. Однако еще раз подчеркнем, не известно, какая часть из этих людей переехали в Россию до распада СССР и получили гражданство России автоматически<sup>31</sup>, а какая была натурализована после соответствующего обращения в органы власти.

Среди уроженцев стран дальнего зарубежья (вне быв. СССР), проживавших в России в 2010 г., доля натурализованных была существенно ниже: 45-47% родившихся в Турции и Китае и всего 17-18% родившихся во Вьетнаме и Индии. Исклю-

<sup>30</sup> Создается впечатление, что так же, как это свойственно статистике миграции в целом, в данном случае имеет место несогласованность определения коэффициента натурализации и отсутствие единого стандарта. Поэтому работая с отечественной или зарубежной статистикой гражданства, в каждом случае нужно обращать внимание на то, какие показатели были использованы в числителе и знаменателе при расчете коэффициентов натурализации.

<sup>31</sup> После распада СССР гражданство населения в большинстве бывших союзных республик определялось по месту постоянной прописки. Это в целом соответствует мировой практике, согласно которой для определения основной группы граждан государства-преемника критерий обычного места жительства используется чаще всего [13, с. 62].

чением являлся Израиль (85%), где проживают множество эмигрантов из России; получение российского гражданства их потомками упрощено.

**Заключение.** Анализ доступной статистики, связанной с приемом в гражданство Российской Федерации, позволяет сделать ряд выводов и замечаний. Во-первых, имеющаяся статистика дает достаточно оснований для критического осмысления миграционной политики России. На протяжении многих лет упрощенный прием в гражданство остается ее главным признаком, снижая степень селективности при допуске мигрантов к российскому гражданству и делая проблему интеграции мигрантов хронической. В силу отсутствия иных понятных каналов для переезда в Россию (например, для квалифицированных работников разных категорий<sup>32</sup>) мигранты вынуждены адаптироваться к неудобным условиям и пытаться использовать другие возможности. Формально расширяется участие иностранцев в Госпрограмме содействия добровольному переселению соотечественников, чрезвычайно быстро растет число лиц, получающих гражданство в качестве супругов российских граждан. Вместо вдумчивого размышления о том, как сделать иммиграционные каналы более разнообразными, а правила приема мигрантов более гибкими, как повысить эффективность системы разрешений на временное проживание и видов на жительство, законодателями вносятся предложения, имеющие непредсказуемые (вероятнее всего, деструктивные) последствия. В частности, еще недавно предлагалось максимально упростить прием в гражданство лиц, владеющих русским языком, только на основа-

нии рождения (их или прямых родственников по восходящей линии) на территории Российской империи, и обсуждение этого вопроса еще не закрыто. Русский язык вообще становится единственным критерием отбора, что не может считаться взвешенным подходом. Возможные социальные и экономические (а также политические) последствия этих предложений никак не просчитываются и не оцениваются.

С точки зрения качества статистики приема в гражданство, можно сделать два основных замечания. Административные данные желательно иметь в большем разнообразии переменных, в первую очередь социально-демографических. Публикация такой статистики также должна стать более открытой.

В отношении переписей населения и выборочных обследований нужно продолжить попытки собрать сведения, отражающие связь миграции с приобретением гражданства. Необходимо включение вопросов о способе и годе натурализации в программу Всероссийской переписи населения 2020 г., а также в одно из модульных обследований в рамках Обследования рабочей силы.

Подводя итог, заметим, что для полноты и баланса картины нужен анализ сведений о выходе из гражданства или его прекращении. Они имеются и в ГУВМ России (но величины мизерны), и в Консульском департаменте МИД. Сравнение данных Консульского департамента о выходе из российского гражданства со статистикой натурализации граждан России по странам проживания имеет хороший аналитический потенциал. В силу объективных причин в предлагаемой статье мы не смогли уделить внимание данному сегменту статистики, но это вопрос будущего.

<sup>32</sup> Мы имеем в виду врачей, инженеров и других специалистов-профессионалов, в которых Россия испытывает потребность, а не так называемых «высококвалифицированных специалистов», в отношении которых применяется единственный критерий - уровень оплаты труда.

Приложение  
Таблица 9Число лиц, принятых в гражданство Российской Федерации через органы МВД/ФМС России в 1992-2017 гг.  
(тыс. человек)

	1992-2017	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всего	6641,8	1,7	11,7	180,1	471,2	326,7	326,2	353,4	300,7	332,1	359,2	272,5
Азербайджан	403,0	0,04	0,7	10,3	25,7	22,5	23,7	19,5	15,3	19,3	19,6	13,7
Армения	495,5	0,00	0,1	5,7	15,1	15,7	16,9	14,2	11,9	15,7	19,3	14,6
Беларусь	138,6	0,01	0,2	3,6	10,2	7,4	6,9	6,6	5,5	5,9	8,4	6,4
Грузия	307,5	0,05	0,4	8,9	29,1	28,1	29,7	21,7	19,0	22,3	20,7	12,3
Казахстан	1731,3	0,06	1,6	50,0	151,7	86,5	95,4	145,0	123,9	130,0	133,3	101,8
Киргизия	552,6	0,03	0,9	18,0	32,6	15,6	10,4	10,2	9,5	13,6	21,2	17,3
Латвия	33,8	0,01	0,6	4,8	8,1	3,3	2,3	2,4	1,7	1,9	1,9	1,2
Литва	20,2	0,01	0,3	3,0	4,0	2,1	1,4	1,4	0,9	1,0	1,0	0,6
Молдова	252,0	0,02	0,2	3,1	8,6	7,7	7,4	7,1	5,6	7,1	9,0	6,7
Таджикистан	353,8	0,02	0,8	16,8	42,7	23,7	17,3	13,0	9,9	9,3	8,7	7,9
Туркмения	87,4	0,01	0,2	2,3	7,8	7,4	7,7	6,0	4,8	4,7	4,8	3,6
Узбекистан	710,5	0,05	0,9	22,0	54,5	27,8	21,3	20,6	21,2	26,4	33,4	29,7
Украина	1309,8	0,02	1,3	25,0	73,1	74,1	81,6	81,2	66,8	68,7	72,4	53,4
Другие страны	245,9	1,41	3,50	6,65	7,85	4,78	4,44	4,67	4,63	6,01	5,35	3,36

Продолжение таблицы 9

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего	31,5	330,4	504,5	366,5	367,7	361,4	394,1	111,3	135,0	95,7	117,4	157,8	209,8	265,3	257,8
Азербайджан	2,0	24,6	35,7	22,0	24,9	29,6	34,6	5,3	5,6	6,4	6,9	7,5	7,2	9,9	10,4
Армения	1,7	23,1	39,3	34,9	39,3	45,3	54,8	6,3	7,8	13,2	16,6	17,9	18,7	22,3	25,1
Беларусь	0,6	10,2	12,9	7,9	6,6	7,1	6,1	3,9	4,0	1,5	2,6	3,3	3,3	3,6	4,1
Грузия	1,5	20,7	25,2	14,0	12,2	11,1	9,9	2,5	2,4	3,1	2,8	2,3	2,2	2,6	2,5
Казахстан	8,7	106,6	123,3	68,1	64,8	58,7	50,6	27,1	30,0	14,6	20,6	28,4	32,1	37,8	40,7
Киргизия	1,7	27,4	38,4	33,2	61,2	51,2	48,7	37,3	52,4	8,4	7,2	9,0	9,0	9,3	8,8
Латвия	0,2	1,0	1,1	0,8	0,5	0,5	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Литва	0,1	0,5	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Молдова	0,4	7,3	13,7	12,8	13,9	15,8	20,4	2,0	2,8	5,3	12,5	13,7	16,8	23,0	29,0
Таджикистан	0,9	10,7	16,1	12,2	16,4	21,9	39,2	4,4	6,2	9,8	8,9	10,0	14,1	17,4	15,5
Туркмения	0,4	5,4	7,7	5,6	4,7	4,4	4,0	0,5	0,5	0,8	0,8	0,8	1,0	0,8	0,7
Узбекистан	2,3	29,7	73,3	67,0	53,1	44,0	49,8	4,8	7,9	13,4	17,9	20,4	22,6	23,2	23,3
Украина	7,6	50,6	94,1	66,5	55,4	58,5	62,0	5,7	7,8	12,8	15,6	22,2	67,4	100,7	85,1
Другие страны	3,60	12,69	22,77	21,04	14,12	12,71	13,02	11,24	7,24	6,15	4,72	22,02	15,35	14,42	12,19

Источник: данные ФМС/МВД России.

**Число лиц, принятых в гражданство Российской Федерации через заграничные учреждения Российской Федерации в 1992-2002 гг.**  
(тыс. человек)

Год	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Принято в гражданство РФ	35,209	113,684	339,262	230,714	160,974	131,171	149,27	93,467	134,474	132,873	174,117

Источник: данные Консульского департамента МИД России.

**Число лиц, принятых в гражданство Российской Федерации через заграничные учреждения Российской Федерации по основным странам обращения в 1992-2002 гг.**  
(тыс. человек)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего	14,7	49,1	52,0	64,2	72,4	60,8	61,2	54,3	37,0	33,5	38,1	40,6	44,3	48,9	49,2
Армения	0,1	0,4	0,5	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5	0,7	0,9	1,4	1,7	2,0	1,7	3,1
Германия	1,5	2,6	2,7	2,6	1,9	4,3	3,7	3,6	1,4	1,4	1,6	1,8	2,3	3,5	2,9
Казахстан	0,9	1,7	1,1	1,2	0,9	1,3	1,1	1,3	1,0	1,2	1,5	1,8	1,6	2,1	1,9
Киргизия	0,2	2,1	1,5	2,2	1,1	1,7	2,0	2,0	2,5	2,8	3,1	2,6	3,3	2,5	2,1
Латвия	1,3	2,2	3,2	2,4	1,9	1,9	3,3	5,5	3,2	2,9	3,5	2,5	1,6	1,0	0,7
Молдова	1,1	5,3	7,7	20,2	34,8	19,7	21,9	12,8	9,4	3,7	4,6	5,3	10,4	15,4	14,2
США	1,0	1,1	1,1	1,9	1,6	2,4	2,7	2,6	1,6	1,4	1,5	1,3	1,1	1,3	1,2
Таджикистан	0,7	0,9	2,1	2,4	2,0	3,5	4,1	3,9	3,1	3,1	3,5	5,0	5,1	3,6	6,7
Узбекистан	0,3	2,2	4,0	4,7	4,0	3,1	1,9	1,0	0,7	1,0	1,3	2,1	1,8	1,8	1,7
Украина	0,2	0,8	1,5	1,3	1,4	1,6	2,1	1,6	1,2	1,3	1,7	1,8	1,1	1,1	1,2
Прочие	7,5	30,6	28,2	26,0	23,7	22,4	20,1	21,2	13,3	15,0	16,1	16,6	15,0	15,9	13,5

Источник: данные Консульского департамента МИД России.

## Литература

1. **Hainmueller J., Hangartner D., Piortantuono G.** Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants // *Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America (PNAS)*. October 13, 2015. Vol. 112. No. 41. P. 12651-12656. URL: <http://www.pnas.org/content/112/41/12651>.
2. **Banulescu-Bogdan N.** Shaping Citizenship Policies to Strengthen Immigrant Integration // *Migration Policy Institute*. August 2, 2012. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/shaping-citizenship-policies-strengthen-immigrant-integration>.
3. Сборник информационных материалов для проведения экспертного исследования по определению масштабов незаконной иммиграции на территории Российской Федерации. Федеральная миграционная служба. М., 2006.
4. **Овчинникова А.Н., Малумов Г.Ю.** Новое в миграционном законодательстве: от регистрации до получения российского гражданства. М.: Деловой двор, 2009.
5. Poyry Management Consulting (Norway) AS. *Marriages of Convenience: A Comparative Study. Rules and Practices in Norway, Sweden, Germany, Denmark and the Netherlands*. Econ Report no. R-2010-053. Oslo, 2010. URL: [https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/noors\\_rapport.pdf](https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/noors_rapport.pdf).
6. Федеральная служба государственной статистики. Об основных итогах федерального статистического наблюдения «Социально-демографическое обследование (микрореперис населения) 2015 года». Доклад. М., 2016. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/demo/micro-perepis/finish/doklad.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/micro-perepis/finish/doklad.pdf).
7. **Lee J., Baker B.** Estimates of the Lawful Permanent Resident Population in the United States: January 2014 // DHS Office of Immigration Statistics, Population Estimates. June 2017. URL: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/LPR%20Population%20Estimates%20January%202014.pdf>.
8. **Mossaad N., Lee J.** U.S. Naturalizations: 2014. Annual Flow Report // USCIS Office of Immigration Statistics. Policy Directorate. April 2016. URL: [www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Naturalizations\\_2014.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Naturalizations_2014.pdf).
9. **Cornwell D.D.F.** Naturalization Rate Estimates: Stock vs. Flow // USCIS Office of Immigration Statistics. Policy Directorate. Fact Sheet. November 2006. URL: [www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Naturalization%20Rates%20Stock%20vs%20Flow%202004.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Naturalization%20Rates%20Stock%20vs%20Flow%202004.pdf).
10. OECD, *International Migration Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris.
11. Trends in Naturalization Rates: FY 2014 Update. USCIS. Office of Policy and Strategy. November 2016. URL: [www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/static\\_files/Trends-in-Naturalization-Rates-FY14-Update.pdf](http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/static_files/Trends-in-Naturalization-Rates-FY14-Update.pdf).
12. **Zong J., Batalova J., Hallock J.** Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States. Migration Information Source. MPI, February 8, 2018 Spotlight. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states>.
13. **Аксенов А.Б.** Современные тенденции в международно-правовом регулировании вопросов гражданства в связи с правопреемством государств. М.: Российская академия правосудия, 2011.

## Информация об авторе

Чудиновских Ольга Сергеевна - канд. экон. наук, заведующая лабораторией экономики народонаселения и демографии экономического факультета, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. 119991, г. Москва, Ленинские горы, дом 1, строение 46. E-mail: [olga@econ.msu.ru](mailto:olga@econ.msu.ru).

## References

1. **Hainmueller J., Hangartner D., Piortantuono G.** Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants. In: *Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America (PNAS)*. October 13, 2015;112(41):12651-12656. Available from: <http://www.pnas.org/content/112/41/12651>.
2. **Banulescu-Bogdan N.** Shaping Citizenship Policies to Strengthen Immigrant Integration. Migration Policy Institute. August 2, 2012. Available from: <https://www.migrationpolicy.org/article/shaping-citizenship-policies-strengthen-immigrant-integration>.
3. Federal Migration Service. *Collection of Information Materials for The Expert Study to Estimate the Scale of Illegal Migration in the Russian Federation*. Moscow: 2006. (In Russ.)

4. **Ovchinnikova A.N., Malumov G.Y.** Recent Changes in Migration Law: from Registration to Russian Citizenship Acquisition. Moscow: Delovoy Dvor Publ. 2009. (In Russ.)
5. Рцур Management Consulting (Norway) AS. Marriages of Convenience: A Comparative Study. Rules and Practices in Norway, Sweden, Germany, Denmark and the Netherlands. Econ Report no. R-2010-053. Oslo: 2010. Available from: [https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/noors\\_rapport.pdf](https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/noors_rapport.pdf).
6. Federal State Statistics Service. *The Main Results of the Federal Statistical Observation «Socio-Demographic Survey (Microcensus of Population) of 2015»*. Report. Moscow: 2016. (In Russ.) Available from: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/demo/micro-perepis/finish/doklad.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/micro-perepis/finish/doklad.pdf).
7. **Lee J., Baker B.** *Estimates of the Lawful Permanent Resident Population in the United States: January 2014*. DHS Office of Immigration Statistics, Population Estimates. June 2017. Available from: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/LPR%20Population%20Estimates%20January%202014.pdf>.
8. **Mossaad N., Lee J.** *U.S. Naturalizations: 2014*. Annual Flow Report. USCIS Office of Immigration Statistics. Policy Directorate. April 2016. Available from: [www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Naturalizations\\_2014.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Naturalizations_2014.pdf).
9. **Cornwell D.D.F.** *Naturalization Rate Estimates: Stock vs. Flow*. USCIS Office of Immigration Statistics. Policy Directorate. Fact Sheet. November 2006. Available from: [www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Naturalization%20Rates%20Stock%20vs%20Flow%202004.pdf](http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Naturalization%20Rates%20Stock%20vs%20Flow%202004.pdf).
10. OECD. *International Migration Outlook 2017*. OECD Publishing; Paris.
11. USCIS. Office of Policy and Strategy. *Trends in Naturalization Rates: FY 2014 Update*. November 2016. Available from: [www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/static\\_files/Trends-in-Naturalization-Rates-FY14-Update.pdf](http://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/static_files/Trends-in-Naturalization-Rates-FY14-Update.pdf).
12. **Zong J., Batalova J., Hallock J.** *Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States*. Migration Information Source. MPI, February 8, 2018 Spotlight. Available from: <https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states>.
13. **Aksenov A.B.** *Modern Trends in International Legal Regulation of Citizenship Issues in Connection with the Succession of States*. Russian Academy of Justice. Moscow: 2011. (In Russ.)

### About the author

*Olga S. Chudinovskikh* - Cand. Sci. (Econ.), Acting Head, Laboratory of Economics of Population and Demography, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University. GSP-1, 1-46, Leninskiye Gory, Moscow, 119991, Russia. E-mail: [olga@econ.msu.ru](mailto:olga@econ.msu.ru).