

Гайдаровский форум 2019

Панельная дискуссия «Современная миграция в Россию: ресурс и вызов»

Предоставление гражданства Российской Федерации: особенности государственной политики и возможные последствия



О. Чудиновских

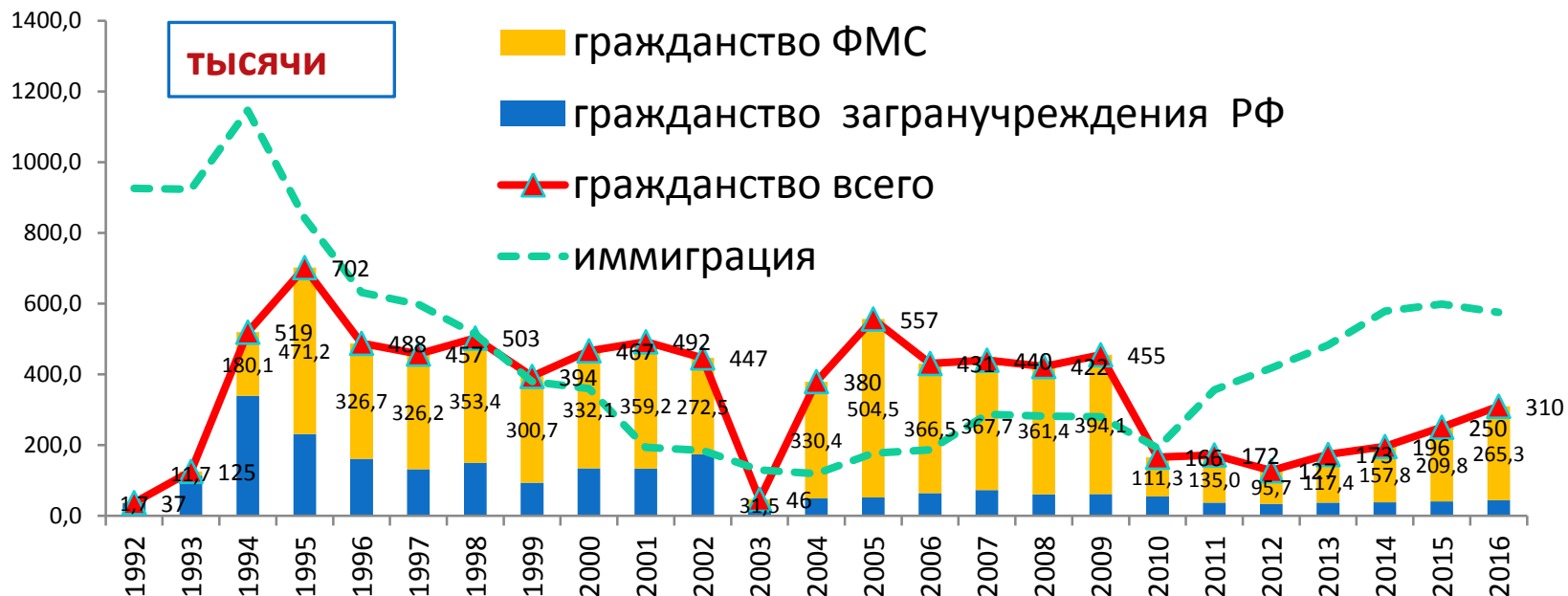
Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова

16 января 2018 г.

План

- ❖ Тенденции приобретения гражданства Российской Федерации после распада СССР – общие показатели
- ❖ Особенности приема в Российское гражданство:
 - Преобладание упрощенного порядка приема в гражданство через МВД
 - Массовый прием в гражданство через загранучреждения РФ
- ❖ Возможные последствия
- ❖ Новые инициативы законодателей
- ❖ Заключительные замечания

Получение гражданства России в 1992-2017



Принято в гражданство РФ	1992-2017, млн.
Через загранучреждения РФ	2,4
Через МВД (и ФМС)	6,6
Всего	8,8

	2017	11 мес. 2018
МВД -	258 тыс.	239 тыс.
МИД -	49 тыс.	н/д
Всего	307 тыс.	

Основные страны прежнего гражданства (по линии МВД, 1992-2017):

27% - Казахстан,
20% - Украина,
11% - Узбекистан,
9% - Киргизия
7% - Армения

Доля в процентах	2015	2016	2017
Украина	32,1	38,0	33,0
Казахстан	15,3	14,3	15,8
Узбекистан	10,8	8,7	9,1
Киргизия	4,3	3,5	3,4
Армения	8,9	8,4	9,8
Таджикистан	8,0	8,7	11,3
Азербайджан	3,4	3,7	4,0
Молдова	6,7	6,6	6,0
ЛБГ	5,9	4,2	3,3
прочие	4,6	4,0	4,3

Данные ГУВМ МВД и КД МИД

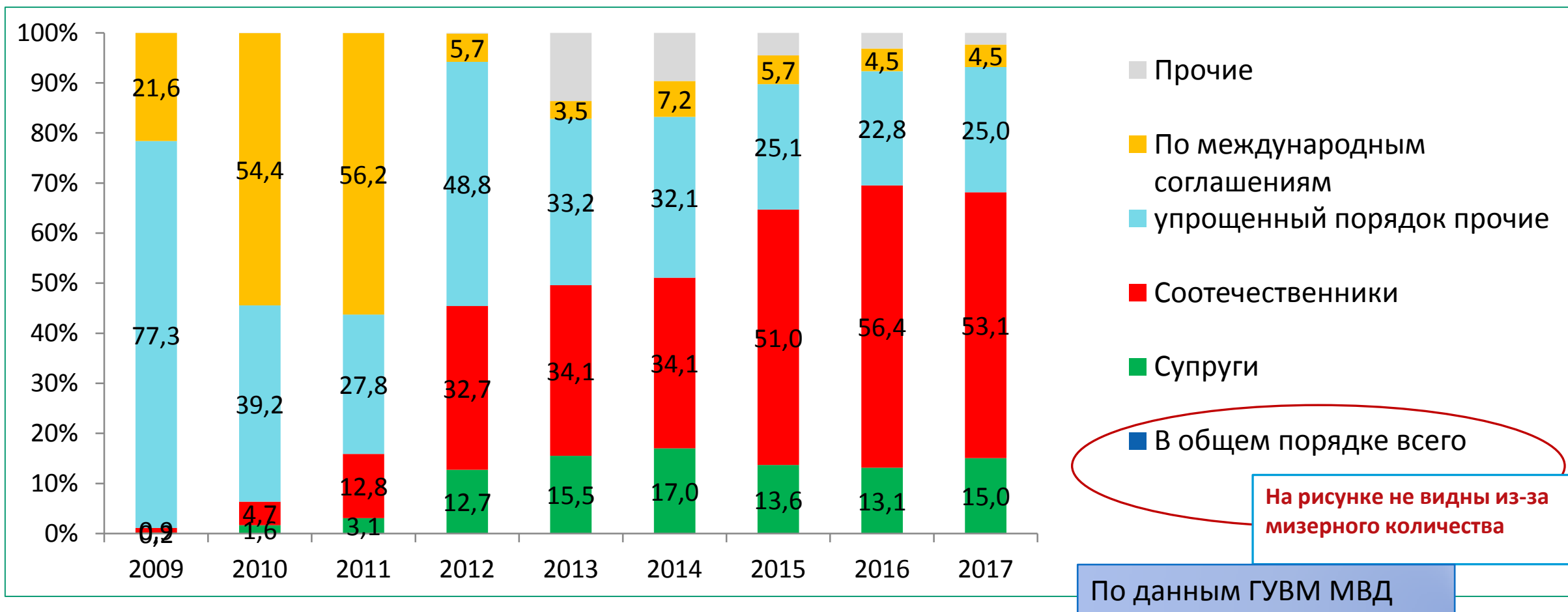
Основания для получения гражданства России (через МВД) 2009-2017, *тысячи*

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всего гражданство предоставлено, восстановлено		394,2	111,4	135,0	95,7	135,8	157,8	209,8	265,3	257,8
В том числе в общем порядке		0,091	0,051	0,068	0,057	0,060	0,071	0,072	0,100	0,242
В упрощенном порядке всего		308,9	50,7	59,0	90,1	112,4	131,3	188,2	244,8	240,0
В том числе	Супруги граждан РФ (брак не менее 3 лет)	0,7	1,8	4,1	12,1	21,0	26,8	28,6	34,8	38,6
	Участники Госпрограммы содействия переселению соотечественников	3,6	5,2	17,3	31,3	46,3	53,8	107,0	149,6	136,9
	Упрощенный порядок прочие категории	304,5	43,6	37,5	46,7	45,1	50,7	52,6	60,4	64,4
По международным соглашениям		85,2	60,6	75,9	5,4	4,8	11,3	12,0	12,0	6,0
Прочие		0,0	0,1	0,1	0,1	18,5	15,2	9,5	8,3	6,0

В общем порядке гражданство РФ получают несколько десятков человек в год, в упрощенном - сотни тысяч.

Данные ГУВМ МВД

Структура потока натурализации по основаниям приема в гражданство (по линии МВД), 2009-2017, проценты

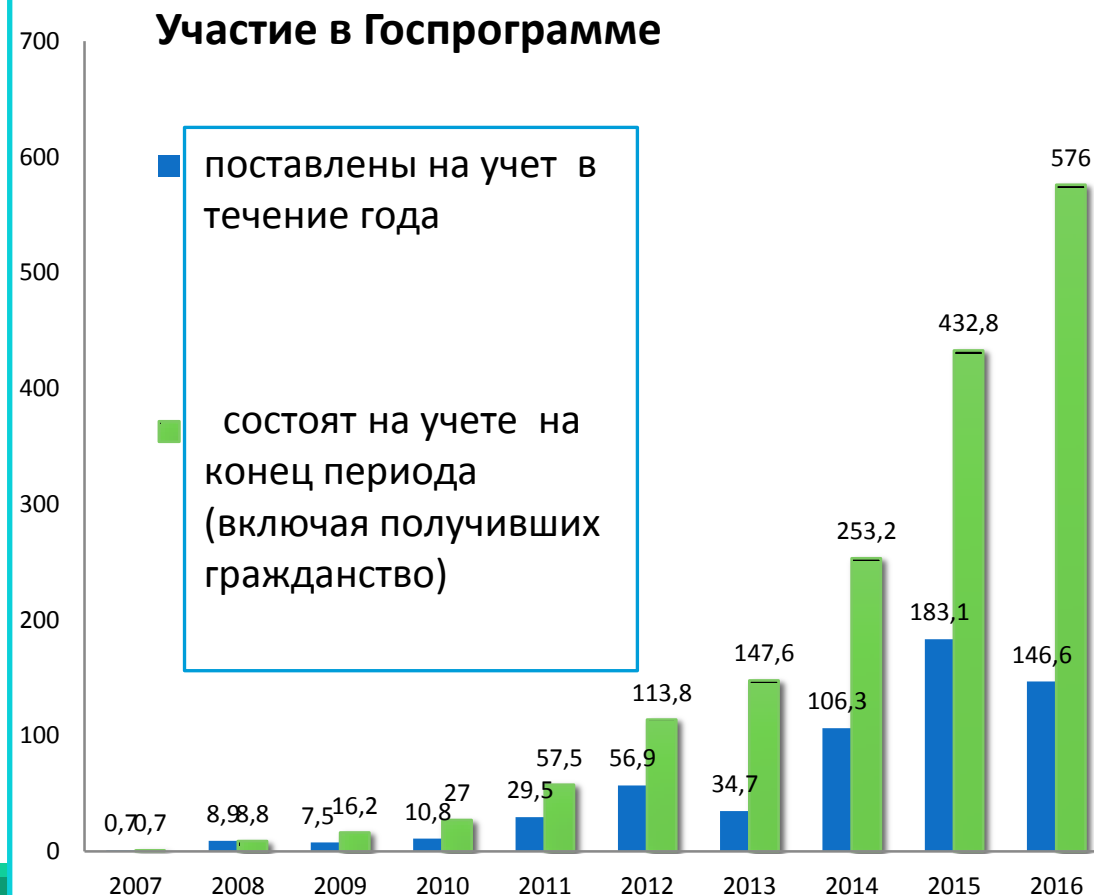


Соотечественники «вытесняют» остальные категории соискателей
На втором месте – супруги граждан РФ

Госпрограмма содействия переселению соотечественников – единственная иммиграционная программа в понятными правилами (и быстрым доступом к гражданству)

- Гибридная программа: в ней видна попытка объединить репатриационное начало (собираение «русского мира») и одновременно строгие экономические критерии отбора (профессия, образование, возраст и пр..
- **Основаниями для отказа** в согласовании заявления соотечественника об участии в подпрограмме являются несоответствие указанным критериям, а также: **отсутствие необходимого образования, опыта и стажа работы для трудоустройства по указанной соотечественником в заявлении профессии (специальности)**
- Пожилые и одинокие соотечественники не могут принимать в ней участие.
- Коррупция при включении в списки участников через представительства миграционных органов в странах исхода

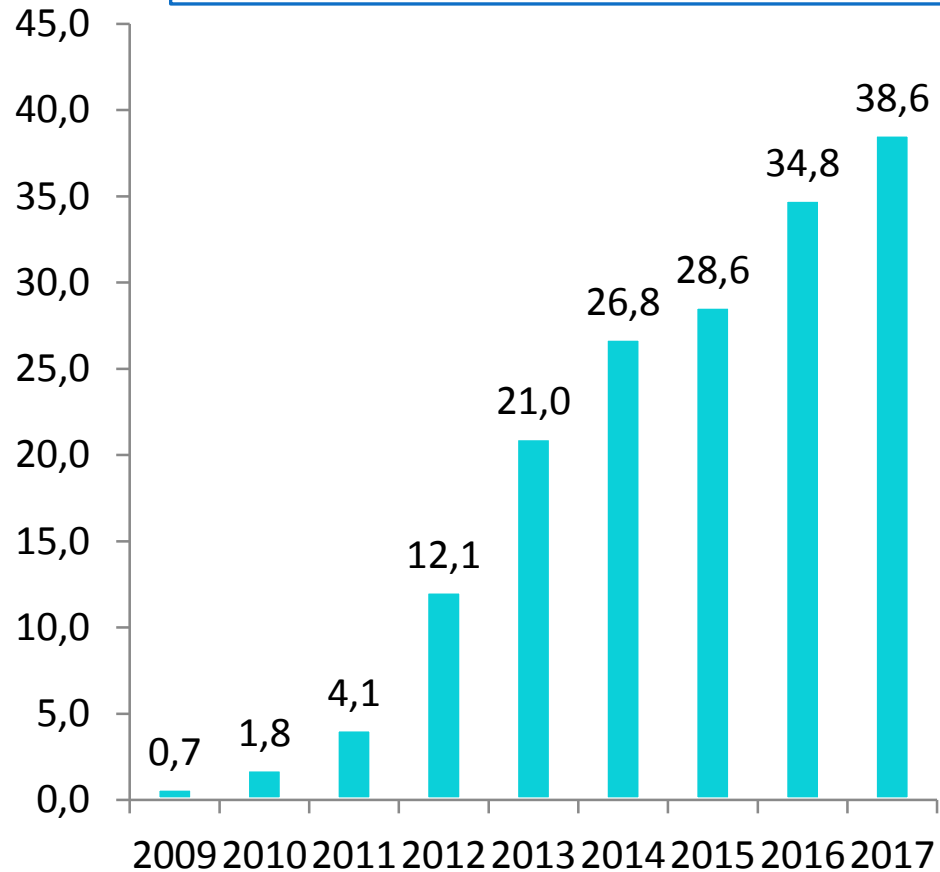
Проблемы беженцев с Украины также были решены посредством допуска их к участию в Госпрограмме и быстрого приема в гражданство



Данные ГУВМ МВД

Получение гражданства путем вступления в брак с гражданами России – второй после Госпрограммы понятный путь к гражданству. Но динамика вызывает сомнения в подлинности многих браков

Получение гражданства супругами граждан РФ, 2009-2017, тысячи



П."б" ч.2 ст.14 ФЗ-62 (состоят в браке с гражданином Российской Федерации не менее трех лет)

2016-2017, тысячи .

	2016	2017
ВСЕГО	34,8	38,6
Украина	7,9	9,4
Армения	6,3	6,6
Таджикистан	4,5	5,3
Азербайджан	4,0	4,4
Узбекистан	3,7	3,5
Молдова	3,3	3,7
Грузия	1,3	1,5
Казахстан	0,6	0,7
Киргизия	0,5	0,5
Другие страны	2,8	3,0

Данные ГУВМ МВД

О собирании русского мира путем упрощенного предоставления гражданства РФ «носителям русского языка»

Упрощенное предоставление гражданства **носителям русского языка** – спорная идея, в этом нет особой заслуги перед принимающей страной.

Английский, французский и испанский языки являются государственными языками во многих развивающихся странах, но это не снимает проблемы интеграции новоселов

Тысячи. Данные ГУВМ МВД		2015	2016	2017
Количество лиц, обратившихся с заявлением о признании носителем русского языка		13,4	9,6	14,9
из них	признаны носителями	10,5	7,0	11,7
	не признаны носителями	2,8	2,5	3,1
	находится на рассмотрении	0,13	0,06	0,03

Число лиц, получивших гражданство РФ как носители русского языка, 2016-2017, чел.		
	2016	2017
Всего	3189	4716
Таджикистан	1890	1852
ЛБГ	931	1472
Украина	47	764
Казахстан	134	213
Узбекистан	12	155
Армения	76	147
Молдова	6	24
Сирия	18	20
Азербайджан	11	14
Киргизия	16	13
Другие страны	48	42

Пятая часть соискателей не проходят тестирования

Наиболее важны с точки зрения привлечения человеческого капитала, экономических и социальных эффектов такие мигранты, которые легко интегрируются или активно включаются в экономическую жизнь.....

Такие, как, например,

- выпускники российских профессиональных учебных заведений,
- инвесторы,
- предприниматели
- люди востребованных профессий....

В преамбуле новой Концепции миграционной политики на период 2019-2015 гг. сказано, что уже были «.... упрощены правила приема в российское гражданство иностранных граждан, являющихся носителями русского языка, инвесторами, предпринимателями или выпускниками российских образовательных организаций»

А что показывает статистика?

Упрощение приема в гражданство отдельных категорий иностранцев, наиболее востребованных в качестве иммигрантов, (пока) не дает результата

Прием в гражданство РФ 2015-2017 гг, человек	2015	2016	2017
Выпускники российских вузов (в 2014 – 2213 чел.)	255	690	292
Предприниматели	0	0	0
Инвесторы	0	0	0
3 года работают по специальности из перечня востребованных профессий (Приказ Минтруда 2015 г., 74 позиции, медики, инженеры, квалифицированные рабочие)	0	0	4 (к декабрю 2018 – 58 чел)

Главным инструментом привлечения долгосрочных мигрантов у нас считается упрощенный прием в гражданство, а не упрощение предоставления вида на жительство. Хотя для многих гражданство не так важно.

Коэффициенты натурализации по странам прежнего гражданства (проценты)

Отношение числа
принятых в
гражданство к
среднегодовой
численности лиц с РВП
и видом на жительство
показывает большие
различия между
гражданами стран
бывшего СССР и
дальнего зарубежья



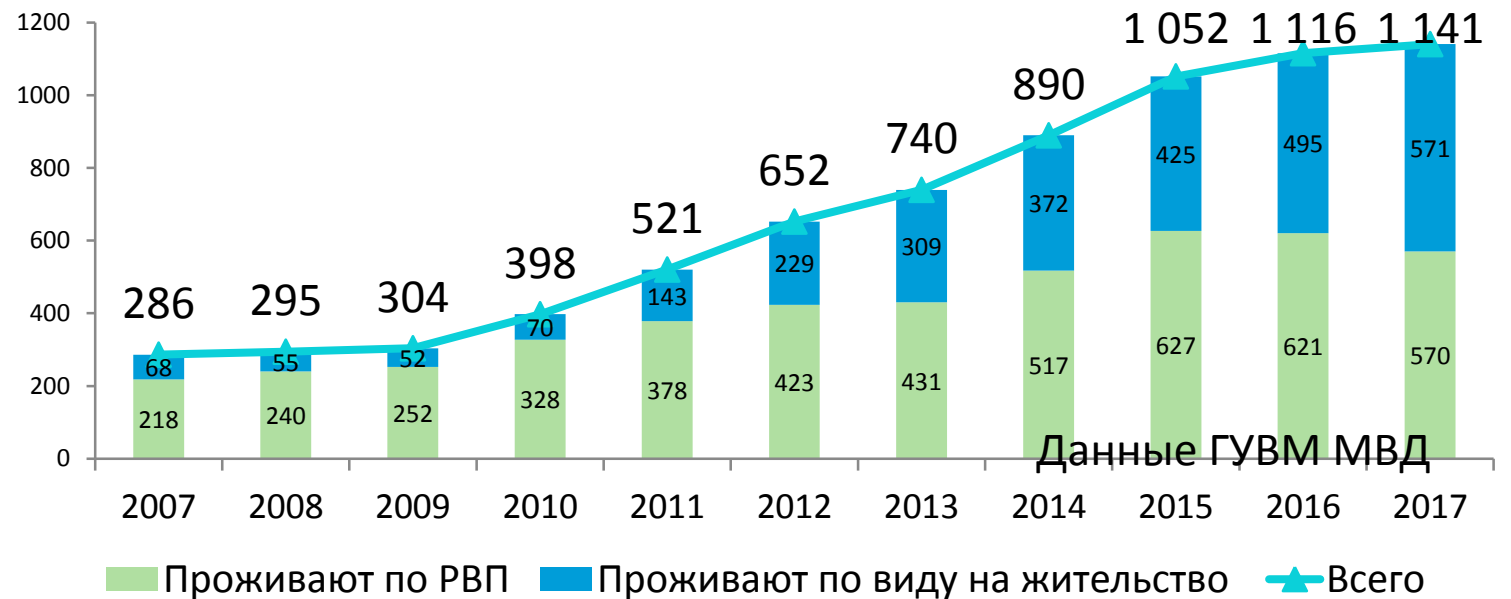
В России относительно немного лиц с видами на жительство и РВП, и численность не растет, т.к. почти все стремятся получить гражданство. Быть иностранцем в России – очень неудобно.

В России численность иностранцев с РВП и видами на жительство составляет 1,1 млн. человек, в 2014 – менее миллиона

В США сейчас численность лиц с Грин картами составляет около 13 млн., из них около 9 миллионов уже прожили в стране необходимое число лет для получения гражданства.

Во многих странах иностранцы комфортно и полноценно себя чувствуют, имея вид на жительство.

Численность лиц, проживающих с РВП и видом на жительство на конец года, 2007-2017, тысячи (конец сентября 2018 – 1,1467)



Широкое предоставление гражданства через загранучреждения Российской Федерации - специфика российского законодательства

С 1992 года по линии МИД гражданство России получили 2,4 миллиона человек, из них 1,7 млн. – в 1992-2002 и около 700 тыс. в 2003-2017 .

Ежегодно гражданами России становятся несколько десятков тысяч человек, проживающих за рубежом: в среднем 50- 60 тыс. человек в год, не считая детей граждан РФ, которым гражданство оформляется по рождению).

Практика была обоснована в 1990-е годы и помогла многим согражданам по СССР при переезде в Россию.

В настоящее время она продолжается , причем в больших масштабах, что не имеет убедительных оснований.

Многие из «новых граждан РФ» не жили и не планируют жить в России, не платят налоги, не служат в армии и т.д., но пользуются всеми преимуществами, которые дает российское гражданство, политическими и , главным образом, экономическими правами.

Наличие значительного числа граждан России в ряде непризнанных государств создает риски политической нестабильности (по закону о гражданстве Россия должна защищать своих граждан, если потребуется.....)

Статистика консульского учета показывает, в том числе, последствия приема в российское гражданство лиц, не живущих в России (и не планирующих переезд). Молдова (Приднестровье) на втором месте после Германии, хотя эмиграция в Молдову из России была очень незначительной

Состоят на консульском учете на конец года	2017 тыс. человек	2017 %
Всего	1780,2	100,0
Германия	456,5	25,6
Молдова	220,0	12,4
Израиль	162,6	9,1
Эстония	121,9	6,8
Белоруссия	72,3	4,1
Украина	68,9	3,9
США	68,6	3,9
Казахстан	68,2	3,8
Латвия	53,7	3,0
Испания	49,8	2,8
Туркменистан	46,8	2,6
Узбекистан	42,8	2,4
Таджикистан	31,2	1,8
Прочие	317,0	17,8

Число лиц, получивших гражданство Российской Федерации через загранучреждения Российской Федерации в 2003-2017 гг.

	Тысячи чел.	Проценты
	2003-2017 . Тыс.	процент
Всего	720,38	100,0
Молдова	186,4	25,9
Германия	37,9	5,3
Таджикистан	49,8	6,9
Киргизия	31,8	4,4
США	23,8	3,3
Латвия	37,2	5,2
Узбекистан	31,7	4,4
Казахстан	20,4	2,8
Армения	15,0	2,1
Украина	20,1	2,8
Прочие	299,3	41,5

Прямые выгоды от гражданства РФ для некоторых категорий «новых россиян» - не только в снятии ограничений в допуске к определенным профессиям/занятиям. Часто экономические соображения являются главным драйвером при обращении за российским гражданством



Доступ к российским пенсиям весьма интересен для многих жителей постсоветского пространства. Численность получателей российских пенсий за рубежом (не всегда отражает итоги эмиграции из России)

В таблице: общая численность получателей российской пенсии, проживающих за границей, тыс. человек, источник: сайт ПФР, 2015-2017 гг.- раздел «Открытые данные», 2017 г. – Годовой отчет ПФР

Доступ к материнскому капиталу: статистика о получении за рубежом отсутствует, но явление и схемы получения прямых выгод, существуют

На основании положений Закона , правом на получение средств материнского капитала могут воспользоваться лица, имеющие статус гражданина РФ, независимо от места их проживания или пребывания, при рождении или усыновлении ребенка – гражданина Российской Федерации

	2015	2016	2017
ИТОГО	288,7	296,6	307,0
Германия	99,9	100,6	101,4
Израиль	41,1	40,8	41,4
Абхазия	32,0	32,6	32,9
Латвия	24,1	25,4	24,6
Беларусь	20,9	23,2	24,3
США	22,0	21,9	21,8
Молдова	16,5	17,3	н / д
Прочие	32,1	34,9	60,6

Вектор законодательных инициатив в сфере приема в гражданство, к сожалению, единственный - в сторону упрощения. Дискуссия по этим вопросам заменяет обсуждение ситуации с разрешениями на временное проживание и видами на жительство

Основные идеи: предоставлять гражданство всем, родившимся на территории бывшего СССР (и прямым потомкам уроженцев СССР), разрешение сохранять прежнее гражданство при получении российского и расширение практики предоставления гражданства лицам, проживающим за рубежом

Утверждается,

что миллионы потенциальных новых граждан - это ресурс, а не претенденты на российский «пирог»;

что России нужна влиятельная диаспора (с российскими паспортами) за рубежом

что прием в гражданство неопределенно широкого круга лиц - позволит достичь справедливости в отношении бывших соотечественников по СССР

- ✓ Инициаторы - одна и та же группа единомышленников (К.Ф.Затулин и др.)
- ✓ Имеет одну направленность - принять всех в гражданство, сделать его общедоступным, чтобы облегчить жизнь широкому кругу соотечественников, определение которых также весьма широкое.
- ✓ То, что помочь людям можно через более разнообразную, прозрачную и адресную систему РВП и вида на жительство даже не обсуждается, т.к. это требует намного больших усилий.
- ✓ На сложные вопросы дается простой ответ - надо всех принять в гражданство, а там разберемся.
- ✓ Совершенно не обсуждаются экономические и политические риски такой политики
- ✓ Полное отрицание критики и глухота к контраргументам

Последние изменения в законе о гражданстве: расширение полномочий Президента России в вопросах приема в гражданство (приняты законом от 27.12.2018 N 544-ФЗ и вступают в силу с апреля 2019 года).

"Президент Российской Федерации в гуманитарных целях вправе определять категории иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, а также порядок подачи ими соответствующих заявлений и перечень представляемых документов».

- ❖ Внешне «нейтральная» формулировка маскирует очень спорное обоснование, содержащееся в пояснительной записке к законопроекту: «это позволит принять в гражданство РФ в упрощенном порядке соотечественников, "проживающих в странах со сложной общественно-политической и экономической обстановкой, где происходят вооруженные конфликты и (или) смена политического режима"».
- ❖ Эта поправка по потенциалу применения и силе действия намного серьезнее остальных, предложенных новым законом. «Сложная» обстановка наблюдается во многих государствах постсоветского пространства.
- ❖ Не ясно, какой будет правоприменительная практика, коснутся ли новые правила лиц, проживающих за рубежом? Последствия и масштабы действия такой нормы непредсказуемы, в целом она ведет к дальнейшему размыванию селективного подхода к миграционной политике и обесцениванию российского гражданства

Так ли очевидны позитивные последствия для России дальнейшего расширения практики предоставления гражданства упрощенного приема в гражданство России?

При ускоренном приеме в гражданство не вполне ясен баланс интересов – как соотносятся преимущества, которые приобретает с гражданством иностранец и интересы российского населения?

Экономическая сторона вопроса: вклад в экономику могут вносить и иностранцы, имеющие вид на жительство или разрешение на временное проживание, но гражданство однозначно дает право на включение в систему социального страхования и получение дивидендов от государства недавними мигрантам или даже теми, кто остался в странах прежнего проживания. Не получится ли так, что пенсионные и иные фонды, созданные жителями России, будут доступны тем, кто не участвовал в их формировании?

Политические аспекты: что получает государство в лице новых граждан: благодарный электорат? Но мы этого не знаем. Влиятельную диаспору? Но пока нет доказательств какого-либо влияния, и не известно, каким оно будет. Не получится ли так, что нашу судьбу будут определять люди, недавно прибывшие в Россию или даже не живущие в нашей стране?

Социальные аспекты новые граждане сразу получают доступ ко всем видам и сферам деятельности, в том числе – работе в правоохранительных органах и на госслужбе.....

Спор с длительной историей : гражданство как награда мигрантам за уже свершившуюся интеграцию, или же гражданство как средство, помогающее интеграции?

1. В этой дилемме следует учесть масштабы явления: скольким мигрантам можно представить гражданство и потом ждать их интеграции, чтобы это прошло безболезненно для принимающего общества?
2. Какие стимулы останутся у новых граждан страны к интеграции, если главная цель переезда уже достигнута?
3. И еще – о какой интеграции можно говорить при предоставлении гражданства лицам, живущим за рубежом?

Заключительные замечания

1. На протяжении многих лет упрощенный прием в гражданство остается одним из главных инструментов миграционной политики России
2. Снижается степень селективности при допуске мигрантов к российскому гражданству и делая проблему интеграции мигрантов хронической.
3. Отсутствия разнообразных и понятных каналов для переезда в Россию заставляет мигрантов адаптироваться к неудобным условиям :
4. поэтому расширяется участие иностранцев в Госпрограмме содействия добровольному переселению соотечественников, чрезвычайно быстро растет число лиц, получающих гражданство в качестве супругов российских граждан.
5. Вместо размышления о том, как сделать иммиграционные каналы более разнообразными, а правила приема мигрантов более гибкими, (в т.ч. через систему разрешений на временное проживание и видов на жительство), законодателями вносятся предложения , имеющие непредсказуемые последствия.
6. Новая концепция миграционной политики не содержит положений, дающих надежду на скорое изменение ситуации и смещение фокуса внимания политиков с «собираения русского мира» на решение насущных (и более разнообразных) проблем социального, экономического и демографического развития России

Что делать в сфере регулирования долгосрочной миграции и приема в гражданство РФ?

Нужны:

✓ **реформа законодательства в области РВП и видов на жительство**

✓ **разнообразные программы долгосрочной миграции**

✓ **сужение практики приема в гражданство через МИД до особых случаев**

✓ **широкое и компетентное обсуждение новых законодательных инициатив**

— Спасибо за внимание !