

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

О.С. Чудиновских

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРИБРЕТЕНИЯ ГРАЖДАНСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПОЛИТИКА И ТЕНДЕНЦИИ**

Препринт WP8/2014/04

Серия WP8

Государственное
и муниципальное управление

Москва
2014

УДК 342.71
ББК 67.400.7
Ч84

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

Ч84 **Чудиновских, О. С.** Государственное регулирование приобретения гражданства Российской Федерации: политика и тенденции [Текст] : препринт WP8/2014/04 / О. С. Чудиновских ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). – 76 с. – 150 экз.

В работе рассматриваются изменения в российском законодательстве по вопросам гражданства за период с 1992 по 2013 г. Анализируется их влияние на динамику потока натурализованных лиц по странам и основаниям приобретения российского гражданства. Выделяются две основные проблемы в области государственного регулирования приобретения российского гражданства. Первая из них связана с массовым применением упрощенных процедур натурализации, при которых срок проживания в России до получения гражданства для подавляющего большинства мигрантов не превышает двух лет. Этого недостаточно для интеграции и установления полноценного контакта иммигрантов с принимающим населением. Поправки к закону о гражданстве, принятые в последнее время и создающие преференции для новых категорий соискателей, продолжают эту линию. Второй проблемой является неоправданно широкая практика приема в российское гражданство лиц, постоянно проживающих за рубежом, их ежегодное количество исчисляется десятками тысяч. Это было оправданно в 1990-е годы, но сейчас не имеет под собой убедительных оснований. На основе проведенного анализа делается заключение о необходимости пересмотра политики Российской Федерации в области предоставления гражданства. В существующем виде она утрачивает селективность, не учитывает возможные риски ускорения натурализации иммигрантов и приема в гражданство людей, не проживающих в России.

УДК 342.71
ББК 67.400.7

Чудиновских Ольга Сергеевна – к.э.н., зав. сектором Лаборатории экономики народонаселения и демографии экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова; директор Центра миграционной политики ИУСП НИУ ВШЭ, migrstat@yandex.ru

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Чудиновских О., 2014
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2014

Оглавление

1. Введение	4
2. Основные тенденции получения гражданства Российской Федерации	6
3. Предоставление гражданства по линии МВД и ФМС России: основные характеристики потока	11
3.1. Страны прежнего гражданства или проживания	12
3.2. Возраст и пол лиц, получающих гражданство	15
4. Развитие подходов к предоставлению российского гражданства и их влияние на состав потока	19
5. Прием в гражданство в соответствии с международными соглашениями	33
6. Предоставление гражданства через загранучреждения Российской Федерации	37
7. Вопросы двойного гражданства	45
8. Получение гражданства и международная миграция в России	49
9. Законодательные инициативы последнего времени	54
10. Заключительные замечания	63
Приложение	66
Библиография	68
а) Основные нормативно-правовые акты в области приобретения гражданства и правового положения иностранных граждан в Российской Федерации	68
б) Статьи, монографии и аналитические материалы	70

1. Введение¹

Получение гражданства является одним из главных событий в миграционной биографии людей, меняющих страну постоянного проживания. Политика натурализации неразрывно связана с иммиграционной политикой в целом, а изучение этого процесса помогает лучше понять движущие силы и последствия миграции для страны приема. Конечно, переезд за рубеж на постоянное жительство далеко не всегда предполагает изменение гражданства. Сотни тысяч иммигрантов в рамках закона получают доступ к рынку труда и системе социального обеспечения, оставаясь иностранцами в стране проживания, и не спешат менять гражданство. Тем не менее для подавляющего большинства мигрантов натурализация является конечным пунктом миграционного процесса. Статус гражданина страны является своего рода гарантией преимущества данного лица перед иностранцами в ряде важнейших аспектов общественной жизни.

После распада СССР Россия стала главным на постсоветском пространстве центром притяжения масштабных миграционных потоков. Для большинства мигрантов за переселением в Россию следовало получение российского гражданства, а очень многие получали его еще до переезда. Широко использовались особенности российского законодательства, позволяющего обращаться за гражданством не только уже приехав в Россию, через Федеральную миграционную службу (до 2002 г. – МВД России), но и находясь за рубежом, через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации (далее – загранучреждения Российской Федерации). Массовый характер имела и имеет до сих пор практика упрощенных, т.е. ускоренных процедур приема в российское гражданство, применяемая к подавляющему большинству соискателей.

¹ Автор выражает признательность В.В. Бурову – начальнику Управления по работе с обращениями граждан и организаций (ранее – зам. начальника Управления по вопросам гражданства) Федеральной миграционной службы России и А.А. Гостимскому – первому секретарю Консульского департамента Министерства иностранных дел России, за многолетнее сотрудничество, ценные комментарии к тексту и разъяснения правоприменительной практики в области приобретения гражданства РФ. Благодарность выражается М.Б. Денисенко, заведующему кафедрой демографии НИУ ВШЭ, и Е.Я. Варшавской, профессору НИУ ВШЭ, за содержательные рекомендации по улучшению работы. Взгляды и мнения, высказанные в данной работе, отражают точку зрения автора и не являются официальной позицией МГУ или НИУ ВШЭ.

В последние годы, и особенно месяцы, тема получения гражданства Российской Федерации и изменений в законодательстве вновь привлекает внимание СМИ, парламентариев, представителей исполнительной власти. Однако создается впечатление, что современная полемика и принимаемые решения не основаны на знании новейшей истории в области института российского гражданства и часто не учитывают особенности этого процесса, присущие, видимо, только отечественной практике. В области миграционного законодательства мы наблюдаем следующее: буксует принятие правовых актов, направленных на развитие института вида на жительство и разрешения на временное проживание (РВП) и приведение в систему статусов иностранцев, прибывших в Россию с разными целями. Одновременно с необычайной быстротой и практически без общественного обсуждения принимаются законы, относящиеся к заключительной фазе миграционной биографии иностранцев, получению гражданства и открывающие возможности быстрой натурализации для широких масс мигрантов. Не принимается во внимание, что ускорение предоставления гражданства и относительная несложность выполнения его требований во многих случаях может обернуться отсутствием понимания между новоселами и коренным населением. Знания первыми русского языка окажется недостаточным условием для быстрого вживания в местное сообщество, а вторые не успеют привыкнуть к новым соседям.

В предлагаемой статье рассматриваются тенденции процесса натурализации в постсоветской России в контексте изменений законодательства и, отчасти, миграционных трендов. Вопросы оптации, заявившие о себе после присоединения Крыма к России, а также вопросы отказа от российского гражданства (важные для баланса информации) в данной работе не рассматриваются из-за отсутствия надежных данных.

Для иллюстрации отдельных положений этой работы была использована разнообразная статистическая информация Федеральной миграционной службы (ФМС) России, Консульского департамента МИД России и Федеральной службы государственной статистики (Росстата). Статистика приобретения российского гражданства стала доступна относительно недавно. Впервые агрегированные сведения о числе лиц, получивших гражданство Российской Федерации (по странам предыдущего гражданства) опубликовала Федеральная миграционная служба в небольшом статистическом сборнике, который был распространен среди узкого круга специалистов в 2006 г. [36]. Почти одновременно появилась возможность получать эту информацию по письменному запросу.

С 2007 г. она появилась (без распределения по странам гражданства, но с детализацией по основным статьям получения гражданства и по субъектам Федерации) в форме ежемесячной статистической отчетности ФМС России 1-РД. С 2010 г. в ФМС ежеквартально готовится отчет по форме 2-РД, в том числе по странам предыдущего гражданства или, если речь шла о лицах без гражданства, странам постоянного проживания. По мере накопления информации в Центральном банке данных по учету иностранных граждан ФМС России (ЦБДУИГ) стало возможным, также по запросу, получить сведения по возрасту и полу лиц, получающих гражданство, в разрезе стран прежнего гражданства и регионов России. Данные МИД России, ранее недоступные и никогда не публиковавшиеся в систематизированном виде, содержали информацию о количестве лиц, которым через загранучреждения Российской Федерации было предоставлено гражданство. За 1992–2002 гг. имелись суммарные годовые величины, без выделения стран, а начиная с 2003 г. – в разрезе стран расположения дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации (далее – загранучреждений Российской Федерации).

В связи с ограниченным объемом статьи мы не ставим задачи продемонстрировать все возможности имеющейся статистики. Здесь приводятся только те данные, которые показывают колебания объемов и основные изменения, произошедшие в структуре потока лиц, получавших гражданство России в период с 1992 по 2013 г. Многие данные впервые вводятся в научный оборот (часть информации была опубликована в 2008 г., см. [40]). Отметим, что *оформление наличия* гражданства детям, у которых единственный или оба родителя, или усыновитель являются гражданами России, учитывается отдельно как в статистике ФМС, так и в данных МИД России². Мы не приводим эти показатели, поскольку к теме статьи они имеют не самое прямое отношение.

2. Основные тенденции получения гражданства Российской Федерации

За весь постсоветский период с 1992 по 2013 г. гражданство Российской Федерации приобрели около 8 млн человек; из них 5,8 млн – после

² В полученных нами по запросу сведениях за 2007–2008 гг., и в 2010–2011 гг. эта категория не выделялась. В данных за 2003–2006 гг. и 2012–2013 гг. число оформлений гражданства детям постепенно увеличивалось — с 6 тыс. в 2003 до 15 тыс. в 2013 г.

прибытия в Россию, через органы МВД России или, начиная с 2002 г., Федеральную миграционную службу, и около 2,2 млн – через загранучреждения Российской Федерации. За тот же период в Россию, по данным Росстата, переехали 9,6 млн человек³.

Практика предоставления гражданства осуществлялась в рамках действия двух законов о гражданстве Российской Федерации: 1991 и 2002 г. Около 60% всех новых россиян получили гражданство в 1992–2002 гг., и чуть более 40% – с 2003 по 2013 г. По линии загранучреждений в течение первого периода, с 1992 по 2002 г., гражданство получили 1,7 млн человек, а в 2003–2013 гг. – свыше 537 тыс. МВД, а позднее ФМС России предоставили гражданство примерно одинаковому числу соискателей – 2,9 млн до 2002 г., и 2,8 млн с 2003 по 2013 г.

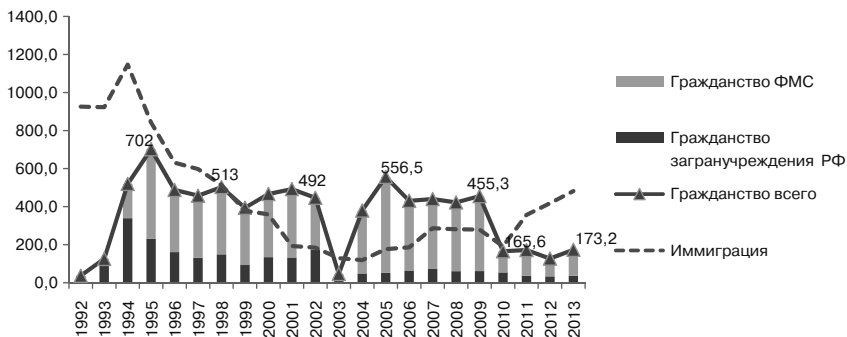


Рис. 1. Число лиц, получивших российское гражданство по линии ФМС (МВД) России и через загранучреждения Российской Федерации, и число международных мигрантов, прибывших на длительное проживание, тыс. человек

Источник: данные по гражданству – ФМС России и Консульского департамента МИД России, данные по иммиграции – Росстат.

³ Официальная статистика потоков международной и внутренней миграции в России основана на регистрации населения по месту жительства, а с 2011 г. также и по месту временного пребывания на срок 9 месяцев и более. При регистрации мигрантов в органах ФМС составляются листки статистического учета, которые передаются в органы статистики для обработки. Резкий рост иммиграции с 2011 г. связан преимущественно с переходом Росстата на новую методологию учета и включением в него новых, больших по численности групп временных мигрантов. Выбытие временных мигрантов учитывается автоматически, по истечении срока регистрации (см. сайт Росстата <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#>>).

Число получивших гражданство Российской Федерации существенно менялось в отдельные годы и периоды наблюдения (рис. 1). Пиковые значения наблюдались в первые годы применения Закона о гражданстве 1991 г., когда в Россию хлынули потоки мигрантов с пространства бывшего Союза. Самое большое число натурализаций имело место в 1995 г., когда гражданами России стали более 700 тыс. человек, из них 471 тыс. – после прибытия в Россию и обращения в МВД, и 231 тыс. – через загранучреждения Российской Федерации, находясь в стране прежнего проживания.

Стремительное падение показателей в 2003 г. связано с началом действия нового закона о гражданстве, который в первой редакции оказался избыточно строгим и фактически остановил процесс приема в гражданство. После внесения соответствующих поправок, открывших путь к массовому получению гражданства в упрощенном порядке, объемы натурализации столь же стремительно выросли, достигнув в 2005 г. почти 560 тыс. Из них через ФМС России гражданство получили свыше 0,5 млн мигрантов. В рамках действия нового закона масштабы деятельности загранучреждений Российской Федерации по вопросам гражданства сузились, поскольку были отменены положения, в соответствии с которыми в 1992–2002 гг. за рубежом чаще всего предоставлялось гражданство (в первую очередь – право стать гражданином России в порядке регистрации). Если в 1992–2002 гг. доля лиц, приобретших гражданство через загранучреждения, достигала 37% всего потока, то в 2003–2013 гг. только 15%.

С середины 2009 г. и позднее были введены ограничения по приему в гражданство в упрощенном порядке, главным образом по тем статьям закона, которые входили в компетенцию Федеральной миграционной службы. Это привело к резкому падению показателей. В 2010 г. число получивших гражданство по линии ФМС России сократилось до 111 тыс., с 394 тыс. в 2009 г. Затем имел место небольшой компенсаторный рост за счет перераспределения потока по другим каналам упрощенной натурализации. Однако после усложнения с октября 2011 г. получения гражданства по международным соглашениям динамика снова стала отрицательной (95 тыс. в 2012 г. по сравнению со 135 тыс. в 2011 г.). Небольшое увеличение, начавшееся в 2013 г. (до уровня 2011 г.), было связано преимущественно со вступлением в силу новых статей закона, относящихся к урегулированию статуса мигрантов, давно проживающих в России.

На рис. 1 видно, что тренды предоставления гражданства отличались от трендов иммиграции, многие мигранты, прибывшие в 1990-х годах, получили гражданство только после 2003 г., а для некоторых, как будет показано ниже, этот процесс еще не завершен.

Даже краткое описание динамики числа натурализованных лиц по периодам и за отдельные годы показывает её прямую связь с изменениями в законодательстве по вопросам гражданства. Прежде чем более подробно пояснить суть изменений (см. главу 4), перечислим наиболее важные моменты, оказавшие влияние на масштабы получения гражданства и состав потоков, поскольку без этого сложно комментировать статистику, приведенную в главе 3:

- В 1991 г. был принят и в феврале 1992 г. вступил в силу первый закон «О гражданстве Российской Федерации»⁴ от 28 ноября 1991 г. N 1948-1 (далее – «закон 1991 г.»), отличавшийся либеральным подходом и широким спектром оснований для упрощенного получения гражданства Российской Федерации [1].
- 10 апреля 1992 г. подписан Указ Президента Российской Федерации (№ 386) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» [10].
- В 1996 г. и 1999 г. заключены международные соглашения РФ: двустороннее с Киргизией от 28 марта 1996 г. [7] и четырехстороннее с Киргизией, Казахстаном и Беларусью от 26 февраля 1999 г. [8]. После принятия нового закона о правовом положении иностранных граждан и закона о гражданстве (оба в 2002 г.) в отношении граждан этих стран не применялось требование временного (по РВП) и постоянного (по виду на жительство) проживания. Срок рассмотрения заявления составлял три месяца.
- В 2002 г. принят новый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» N 62-ФЗ от 31.05.2002 [15] (далее – «закон 2002 г.» или ФЗ-62), резко сокративший основания для упрощенного получения гражданства и фактически блокировавший процесс приема в гражданство значительных масс соискателей. В ноябре того же года был подписан Указ Президента, утвердивший Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства [11], в 2003 г. в закон о гражданстве 2002 г. внесена поправка (ставшая ч. 4 ст. 14 ФЗ-62), изначально предназначавшаяся для мигрантов прошлых лет, которые на-

⁴ В первой версии – «О гражданстве РСФСР». Изменение названия было сделано позднее специальной поправкой.

ходились в Российской Федерации с неурегулированным статусом, но впоследствии распространившая действие и на новоселов, предоставив им широкий доступ к упрощенному получению гражданства; срок действия поправки несколько раз продлевался [17].

- 1 июля 2009 г. закончилось действие ч. 4 ст. 14 ФЗ-62, из-за чего в 2010 г. резко уменьшилось общее количество лиц, получивших гражданство. Одновременно увеличилась доля иностранцев, получающих гражданство по международным соглашениям.

- 19 октября 2011 г. Указом Президента Российской Федерации [12] было введено требование обязательного наличия вида на жительство для всех соискателей, в том числе граждан государств, связанных с Россией международными соглашениями. После этого начался рост обращений за РВП и видами на жительство и, соответственно, числа проживающих в России по этим документам.

- В ноябре 2012 г. прекратило действие двустороннее соглашение с Киргизией об упрощенном порядке приобретения гражданства⁵ из-за предполагаемых злоупотреблений со стороны граждан Кыргызской республики, не выполнявших условия отказа от прежнего гражданства и переезда в Россию на постоянное жительство.

- В конце 2012 г. в закон о гражданстве добавлена глава VIII-1, в том числе ст. 41 «Урегулирование правового статуса отдельных категорий лиц, находящихся на территории РФ» [20], она адресована лицам, «получившим паспорт, но не приобретшим гражданства РФ», и мигрантам давних лет, не воспользовавшимся своевременно ч. 4 ст. 14. В текущей редакции закона эта статья будет действовать до 1 января 2017 г. После этого к потоку получающих гражданство добавилась новая, достаточно многочисленная группа соискателей.

- В 2008 и 2013 г. получили развитие положения закона о гражданстве 2002 г., относящиеся к участникам Госпрограммы содействия переселению соотечественников, проживающих за рубежом [13]⁶. В частности, разрешение на временное проживание этой категории мигрантов выдается вне квот, им не требуется вид на жительство, они не должны проходить тест на владение русским языком и предоставлять сведения о наличии законного источника доходов.

- 20 апреля и 23 июня 2014 г. приняты поправки к закону о гражданстве [21; 23], в том числе создавшие преференции при получении

⁵ См.: <http://www.kyrgyz.mid.ru/press_rel/12_10.html>.

⁶ Программа начала действовать в 2006 г. Полный пакет документов, относящихся к участию в ней, см. на сайте ФМС России <<http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/>>.

гражданства для так называемых «носителей русского языка» (обращение по этой статье возможно *только через ФМС*), инвесторов и квалифицированных специалистов. Одновременно для выпускников российских учреждений высшего и среднего профессионального образования для получения гражданства введено условие работы и проживания в Российской Федерации в течение трех лет.

- В конце июля 2014 г. были приняты нормативные акты, направленные, в первую очередь, на урегулирование статуса вынужденных мигрантов с Украины [6]⁷. Во-первых, для этой категории мигрантов срок рассмотрения вопроса о предоставлении убежища сокращен до трех дней (вместо трех месяцев). Во-вторых, лицам, получившим временное убежище (без указания на гражданство), специальным указом президента разрешено участвовать в Госпрограмме содействия переселению соотечественников [13], что предполагает также довольно быстрое получение российского гражданства. Эти меры представляются правильным и своевременным решением.

Не прямое, но большое значение для понимания общей ситуации имеет закон, принятый в июне 2014 г. и предписывающий всем жителям России, имеющим помимо российского гражданства другого государства или вид на жительство за рубежом, в короткий срок уведомить об этом органы власти во избежание уголовного преследования [22].

Недавно на высоком уровне была высказана идея предоставлять гражданство России по праву почвы, т.е. всем, кто родился или родится на нашей территории⁸. Пояснения и комментарии по перечисленным вопросам будут даны ниже.

3. Предоставление гражданства по линии МВД и ФМС России: основные характеристики потока

Почти 99% всех лиц, получивших гражданство с 1992 по 2013 г. по линии ФМС России, представлены гражданами бывшего СССР (или ли-

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. N 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке».

⁸ Сергей Иванов предложил давать гражданство всем рожденным в России детям. РБК со ссылкой на Интерфакс 19 июня 2014 г. <<http://top.rbc.ru/society/19/06/2014/931368.shtml>>.

цами без гражданства, проживавшими на территории новых независимых государств). Причем показатель мало изменялся за все годы наблюдения. Доля жителей бывших союзных республик среди лиц, получивших гражданство через загранучреждения Российской Федерации (напомним, что данные по странам имелись с 2003 по 2013 г.), составила в среднем 74%.

3.1. Страны прежнего гражданства или проживания

Состав потока по странам зависит от периодов получения гражданства – с 1992 по 2002 г. (действие первого закона о гражданстве) и с 2003 г. по настоящее время. Причем на втором интервале можно также выделить два этапа – с 2003 по 2009 г., пока действовал упрощенный порядок предоставления гражданства по ч. 4 ст. 14 ФЗ-62, и с 2010 по 2013 г. – после отмены действия этой нормы и усложнения приема в гражданство по международным соглашениям. На рис. 2 и в табл. 1 приведено распределение натурализованных лиц по периодам и странам прежнего гражданства или проживания⁹.

Подавляющее большинство жителей стран Балтии получили российское гражданство до 2003 г., а для мигрантов из стран Центральной Азии, Закавказья и Молдовы процесс активной натурализации оказался сдвинут на более поздний период. Свыше 70% граждан Кыргызстана получили гражданство России после 2003 г., причем пятая часть всего потока – с 2010 по 2013 г.

Граждане Казахстана составляют самую большую группу из числа получивших гражданство по линии ФМС России в 1992–2013 гг.: их число достигло почти 1,6 млн человек, что составляет 29% всего потока. На втором месте находятся граждане Украины – более 1 млн человек, или 18% потока. В первую пятерку стран входят также Узбекистан (621 тыс., или 11%) и Киргизия (516 тыс., или 9%). Свыше 1 млн новых граждан России прибыли из стран Закавказья, в совокупности их доля составила почти 19% (табл. 1).

Структура потока по странам прежнего гражданства была неравномерной в отдельные периоды и годы наблюдения (рис. 3). Доля Казахстана с 1998 по 2002 г. сохранялась на уровне примерно 40%, в 1999 г. превысила 41%, а затем неуклонно снижалась, составив в 2009 г. всего

⁹ Абсолютные показатели по каждому году периода приводятся в табл. П1 Приложения.

13%. Временное увеличение, до 22–24% в 2010–2011 гг., было связано со структурными сдвигами в основаниях получения гражданства – отменой действия ч. 4 ст. 14 ФЗ «О гражданстве» и относительным ростом процента лиц, получивших гражданство по международным соглашениям России с Казахстаном, Кыргызстаном и Беларусью.



Рис. 2. Распределение лиц, получивших гражданство по линии МВД – ФМС России по периодам получения. Основные страны прежнего гражданства/проживания, %

Примечание. Рассчитано по данным ФМС России.

Только за один год, с 2009 по 2010 г., удельный вес граждан Киргизии вырос почти втрое, Казахстана – в 2 раза, Беларуси – в 2,3 раза. Наиболее активно международными соглашениями пользовались граждане Киргизии, их доля в потоке получивших гражданство с 2009 по 2010 г. выросла с 12% до 33%, а в 2011 г. достигла почти 40%.

Доля Украины также была наибольшей на отрезке с 1995 до 2003 г. и колебалась в пределах 15–25% (этот максимум был пройден в 1997 г.).

Таблица 1. Число и доля лиц, получивших российское гражданство по линии ФМС России

Период	Тысяч человек, в том числе по периодам				Процентов, в том числе по периодам			
	1992–2013	1992–2002	2003–2009	2010–2013	1992–2013	1992–2002	2003–2009	2010–2013
ВСЕГО	5751,1	2935,5	2356,2	459,4	100,0	100,0	100,0	100,0
Казахстан	1592,3	1019,1	480,9	92,3	27,7	34,7	20,4	20,1
Украина	1034,4	597,6	394,8	41,9	18,0	20,4	16,8	9,1
Узбекистан	621,0	257,8	319,2	44,0	10,8	8,8	13,5	9,6
Киргизия	516,5	149,2	261,9	105,3	9,0	5,1	11,1	22,9
Армения	411,6	129,3	238,5	43,8	7,2	4,4	10,1	9,5
Азербайджан	368,0	170,3	173,5	24,2	6,4	5,8	7,4	5,3
Грузия	297,8	192,4	94,5	10,8	5,2	6,6	4,0	2,4
Таджикистан	300,5	150,2	117,5	32,8	5,2	5,1	5,0	7,1
Молдова	165,8	62,6	84,3	18,9	2,9	2,1	3,6	4,1
Беларусь	124,4	61,0	51,3	12,0	2,2	2,1	2,2	2,6
Россия	96,4	5,4	70,4	20,6	1,7	0,2	3,0	4,5
Туркмения	84,2	49,3	32,3	2,6	1,5	1,7	1,4	0,6
Латвия	33,3	28,2	4,4	0,7	0,6	1,0	0,2	0,1
Эстония	20,7	18,1	2,4	0,3	0,4	0,6	0,1	0,1
Литва	19,6	15,8	3,2	0,6	0,3	0,5	0,1	0,1
Прочие	64,9	29,2	27,2	8,5	1,1	1,0	1,2	1,8

Источник: данные ФМС России.

В дальнейшем динамика показателя была такой же, как у всех стран, *не связанных* с Россией международными соглашениями по гражданству. В 2010–2011 гг. удельный вес граждан Украины упал до 5%, так как в эти годы практически «вне конкуренции» оказались граждане Киргизии и Казахстана, в упрощенном порядке получавшие гражданство по международным соглашениям.

С 2005 г. все сильнее проявлялось участие граждан Узбекистана в процессе натурализации, в 2006 г. их доля достигла максимума и приблизилась к показателям по Казахстану и Украине (около 18%).

На рис. 3 можно заметить, что к 2009 г. доли отдельных стран подросли, а доля Казахстана и Киргизии уменьшилась. Это объясняется структурными сдвигами в основаниях получения гражданства, а именно стремлением очень многих мигрантов из других стран воспользоваться ч. 4 ст. 14, пока не истек срок её действия (для подачи документов) – 1 июля 2009 г.

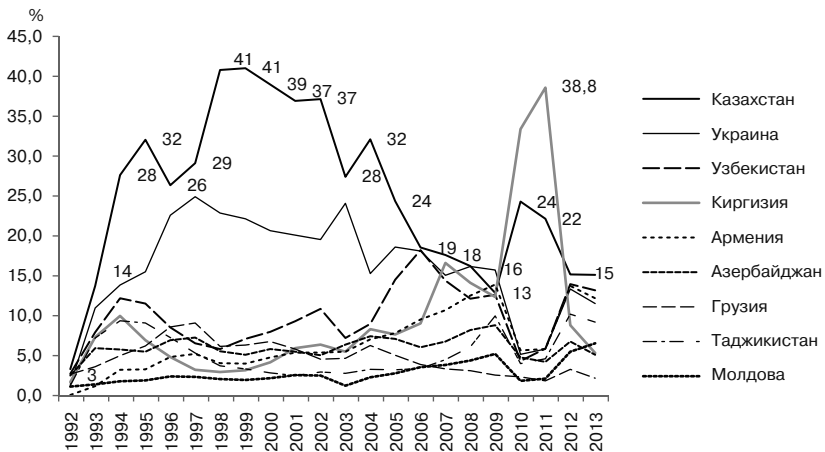


Рис. 3. Динамика доли граждан отдельных стран в потоке получивших гражданство России в 1992–2013 гг., %

Источник: данные ФМС России.

Как отмечалось ранее, отмена ч. 4 ст. 14 закона 2002 г. привела к структурному сдвигу в основаниях натурализации и быстрому росту удельного веса тех, кто получал гражданство по международным соглашениям. Наиболее активно в 2010–2011 гг. вели себя граждане Кыргызстана. Фактическая приостановка действия соглашения с Кыргызстаном, а затем и денонсация его в 2012 г. привели к тому, что число граждан этой страны, получивших российские паспорта, с 2011 по 2012 г. уменьшилось с 52 тыс. до 8 тыс. человек, а их доля – с 38% до 8%.

3.2. Возраст и пол лиц, получающих гражданство

В этой главе мы впервые приводим статистику основных демографических параметров потока, не предполагая их развернутого анализа. Для разработок такого рода нужны данные за более длительный период, а также дополнительная информация, позволяющая связать получение гражданства детьми и их родителями, либо опекунами.

Обращает на себя внимание тот факт, что доля детей в потоке получивших гражданство достаточно высока (табл. 2). В среднем за период с 2007 по 2013 г. (когда стали доступны данные) она составила около 26%.

Таблица 2. Доля детей и взрослых в потоках получивших гражданство

Год	Принято и восстановлено в гражданстве РФ, тыс.	В том числе		Доля детей в возрасте до 18 лет, %	Доля взрослых, %
		взрослых	детей до 18 лет		
2007	359,2	277,4	81,8	22,8	77,2
2008	362,5	280,5	82,0	22,6	77,4
2009	394,2	313,5	80,7	20,5	79,5
2010	111,4	65,5	45,9	41,2	58,8
2011	135,0	93,8	41,2	30,5	69,5
2012	95,7	58,9	36,8	38,5	61,5
2013	135,8	95,7	40,1	29,6*	70,4
В среднем за 2007–2013 гг.	1593,8	1185,3	408,5	25,6	74,4

* В данных формы 1-РД и 2-РД за 2013 г. имеются расхождения, связанные с тем, что в 2-РД не включены некоторые новые категории натурализованных лиц, в которых преобладает взрослое население. В соответствии с 2-РД доля детей в 2013 г. составила 32,8%.

Источник: Данные ФМС России, форма 1-РД.

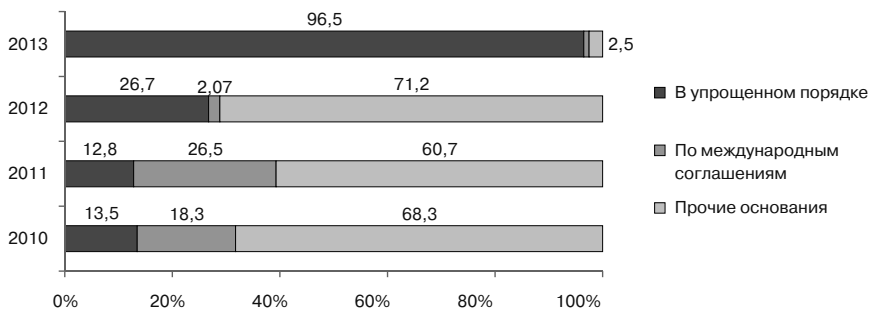


Рис. 4. Распределение детей в возрасте до 18 лет по основаниям получения гражданства РФ, %

Примечание. Рассчитано по данным формы 1-РД ФМС России.

Соотношение взрослых и несовершеннолетних детей зависит не только от семейного состава соискателей, но и от интенсивности использования тех или иных норм закона. Усложнение приема в гражданство перенапра-

вило поток соискателей в сторону тех статей закона, которые предусматривают быструю натурализацию. Среди детей, получающих в последние годы российское гражданство, становится все больше тех, кто делает это в упрощенном порядке. Данные, имевшиеся за 2010–2013 гг., показали, что в 2010 г. только около 13% всех детей получили гражданство по упрощенной процедуре, в 2012 г. их было уже 27%, а в 2013 – 96%.

Доля детей, получающих гражданство по международным соглашениям, также колебалась вслед за изменением законодательства, увеличившись с 18% в 2010 г. до 26% в 2011 г. (как следствие отмены ч. 4 ст. 14 ФЗ-62) и резко сократившись в 2012 г. до 2% и 1% в 2013 г. (рис. 4). Это непосредственно связано с остановкой действия Российско-Кыргызского соглашения и значительным уменьшением общего числа иностранцев, получающих гражданство по этой статье закона.

Таблица 3. Доля детей в возрасте до 18 лет среди лиц, получивших гражданство РФ, % (страны с числом натурализованных не менее 100 человек)

	2010	2011	2012	2013	2010–2013
ВСЕГО	41,3	30,5	38,5	32,8*	35,36
Абхазия	81,1	50,0	36,5	45,8	49,70
Азербайджан	81,5	66,3	55,9	45,6	60,97
Армения	79,1	48,9	31,9	26,8	39,73
Афганистан	19,7	23,5	23,0	26,5	23,24
Беларусь	17,9	16,6	32,8	20,5	19,97
Вьетнам	31,1	28,6	30,5	26,5	28,72
Грузия	55,2	42,1	30,3	25,6	37,46
Израиль	35,5	45,7	30,8	35,7	36,73
Казахстан	23,2	21,0	34,0	31,4	26,02
Киргизия	17,6	18,2	56,4	65,7	24,28
Латвия	39,3	29,0	26,4	26,4	29,70
Литва	31,5	15,9	19,7	17,8	21,16
Молдова	62,1	32,2	25,6	21,8	28,68
Россия (ст. 26 ФЗ-62)	97,6	96,6	95,9	91,7	96,35
Таджикистан	88,2	60,2	52,8	48,3	57,21
Туркмения	44,6	26,7	23,9	20,2	27,15
Турция	22,2	17,8	16,9	21,1	19,46
Узбекистан	60,5	34,5	26,4	23,1	30,22
Украина	60,5	34,0	24,5	19,5	29,30
Южная Осетия	97,0	93,7	90,7	84,7	92,47

* См. сноску под табл. 2.

Источник: Данные ФМС России, форма 2-РД.

Наибольшее число детей получают гражданство в упрощенном порядке, по статьям, которые непосредственно ориентированы на несовершеннолетних¹⁰. В 2010–2013 гг. число детей, получивших гражданство по этим основаниям, составляло 20–30 тыс. человек в год. Второй по численности категорией были дети участников Госпрограммы. Их число неуклонно росло: с 1 тыс. в 2010 г. до 10,5 тыс. в 2013 г. Также постоянно увеличивался и процент детей среди участников Госпрограммы, получивших гражданство: с 2,5% в 2010 г. до 26,1% в 2013 г.

Показатели доли детей существенно разнятся по странам и по годам, причем колебания на коротком временном отрезке были значительными (табл. 3). По основным странам прежнего гражданства больше всего несовершеннолетних было среди граждан Таджикистана и Азербайджана (около 60%), а меньше всего – среди граждан Беларуси, всего 20%. В последние годы снизилась доля детей среди граждан Азербайджана, Армении, Таджикистана и Молдовы. Резко увеличился процент детей среди граждан Кыргызстана – до 65% в 2013 г. против 18% в 2010 г.

Соотношение мужчин и женщин мы могли рассчитать только по материалам 2013 г., полученным из Центрального банка данных по учету иностранных граждан, так как данные за предыдущие годы были неполны. Доля мужчин и женщин примерно одинакова, хотя имеются отличия по странам (рис. 5). Наименьший процент женщин был среди бывших граждан (или жителей) Таджикистана, а в отношении граждан Туркменистана, Украины, Узбекистана, Армении и ряда других стран было зафиксировано преобладание женщин. Для понимания устойчивости таких распределений нужны данные за несколько лет, в ретроспективе получить их вряд ли удастся, имевшийся опыт был не вполне удачным. Поэтому следует понаблюдать, как будет меняться соотношение мужчин и женщин среди лиц, получивших российское гражданство в ближайшие годы.

В перспективе желательно начать разработку данных ФМС России по таким характеристикам, как уровень образования, статус занятости и пр. Это представляется возможным, так как переменные, вносимые в ЦБДУИГ при обработке заявлений, достаточно разнообразны.

¹⁰ Речь идет о ч. 6 ст. 14 ФЗ «О гражданстве». Она предусматривает упрощенный порядок получения гражданства детьми, у которых один из родителей или единственный родитель, или опекун являются гражданами РФ.

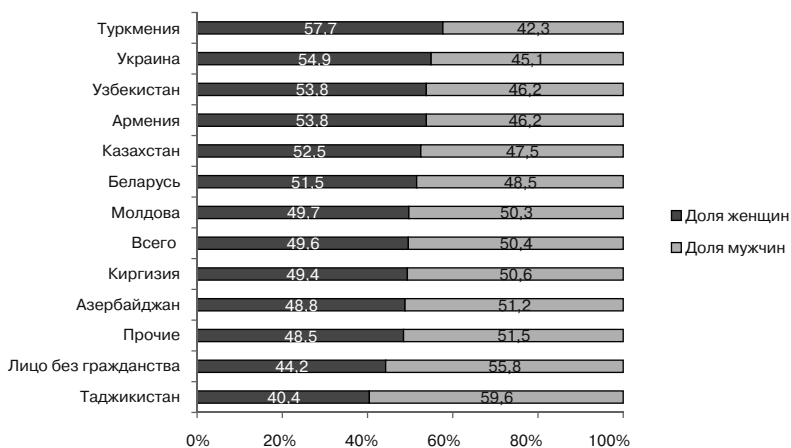


Рис. 5. Процент женщин среди лиц, получивших гражданство по линии ФМС России в 2013 г.

Источник: Данные ЦБДУИГ ФМС России.

4. Развитие подходов к предоставлению российского гражданства и их влияние на состав потока

Кроме распределения натурализованных граждан по странам прежнего гражданства, не меньшее значение имеют данные о том, по каким основаниям преимущественно предоставлялось гражданство Российской Федерации в отдельные годы и периоды новейшей истории. Вопреки бытующему мнению о длительности ожидания и сложности получения российского гражданства в нашей стране сложилась беспрецедентная практика, согласно которой 99,9% соискателей получают гражданство в упрощенном¹¹, т.е. ускоренном порядке. При этом срок ожидания составляет совсем не восемь лет, как часто сообщается общественности (см., например, [33]), а в несколько раз меньше. Это вопрос далеко не празд-

¹¹ В контексте этой статьи термин «упрощенный порядок» часто подразумевает все ситуации с укороченным сроком ожидания гражданства, а не только предусмотренные в ст. 14 Закона «О гражданстве» 2002 г. В том числе, упрощенный порядок предполагают международные соглашения Российской Федерации с другими странами.

ный, так как период между иммиграцией и натурализацией имеет важнейшее значение как для мигранта, так и для принимающего сообщества (для последнего, возможно, даже в наибольшей степени). Понятно, что мигранты, приезжающие в порядке воссоединения семьи, могут иметь преимущества, выражающиеся в коротком сроке ожидания гражданства. Но для большей части потока между переездом и получением гражданства должно пройти какое-то время, чтобы мигрант успел хотя бы в основном интегрироваться, а принимающее сообщество восприняло бы своего нового члена.

Пояснить, каким образом нормативная база влияет на сроки ожидания гражданства, и прокомментировать соотношение потоков лиц, получивших гражданство по разным статьям закона, можно только после обзора изменений в законодательстве. Этому посвящена следующая глава, и необходимые данные будут приведены в её контексте.

В законодательстве СССР устанавливалось единое союзное гражданство, при этом признавалось гражданство союзных республик¹². Такая норма была установлена Конституцией 1924 г. и присутствовала во всех последующих редакциях Основного Закона (1936 и 1977 г.). Республиканское гражданство было, скорее, формальной данью федеративного устройства страны и не предполагало каких-либо выраженных правовых обязательств или преимуществ. В лаконичном законе о гражданстве СССР от 19 августа 1938 г. уже не упоминалось гражданство союзных республик¹³ (а также см. [54, с. 181–182]). Хотя бланки паспортов СССР, выдаваемых в национальных республиках, были двуязычными (на языке республики и на русском языке), это не подразумевало необходимости смены паспорта при переезде из одной республики в другую или подачи ходатайства о гражданстве новой республики проживания (с отказом от прежнего). Также это не воспринималось как наличие у человека второго или двойного гражданства.

Первый закон, регулировавший вопросы гражданства в постсоветской России вплоть до 2002 г., был принят незадолго до распада СССР,

¹² В законе СССР «О гражданстве СССР» (1990 г.) говорилось, что в стране «установлено союзное гражданство. Каждый гражданин союзной республики является одновременно гражданином СССР. Каждый гражданин автономной республики является одновременно гражданином союзной республики, в состав которой входит автономная республика, и гражданином СССР».

¹³ См.: <<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=17090>>.

в конце ноября 1991 г. [1]¹⁴. Он устанавливал широкий круг оснований для упрощенного получения гражданства РСФСР, и условия, которым должны были соответствовать соискатели, были легко выполнимы. Это было понятно, так как новые правила касались граждан единой (на момент написания закона) страны. В частности, гражданство России можно было получить в порядке регистрации¹⁵, просто обратившись в компетентные органы России – как внутри страны, так и за рубежом (в МВД или загранучреждения), т.е. даже без условия переезда в Россию¹⁶. Возможность стать гражданином России до переезда использовалась настолько широко, что в 1994 г. число людей, получивших гражданство через загранучреждения (339 тыс. человек), почти вдвое превысило количество тех, кто оформил гражданство по линии МВД (180 тыс.¹⁷).

¹⁴ В 1993 г., после принятия новой Конституции, Федеральным законом N 5206-1 название «РСФСР» было заменено на «Российскую Федерацию» [2].

¹⁵ В последней редакции ст. 18 закона 1991 г., в порядке регистрации гражданство РСФСР приобретают:

- а) лица, у которых супруг либо родственник по прямой восходящей линии является гражданином РСФСР;
- б) лица, у которых на момент рождения хотя бы один из родителей был гражданином РСФСР, но которые приобрели иное гражданство по рождению, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста;
- в) дети бывших граждан РСФСР, родившиеся после прекращения у родителей гражданства РСФСР, в течение пяти лет по достижении 18-летнего возраста), граждане СССР, постоянно проживающие на территории других республик, непосредственно входивших в состав бывшего СССР по состоянию на 1 сентября 1991 г., если они не являются гражданами этих республик и в течение трех лет со дня вступления в силу настоящего Закона заявят о своем желании приобрести гражданство РСФСР;
- д) лица без гражданства, на день вступления в силу настоящего Закона постоянно проживающие на территории РСФСР или других республик, непосредственно входивших в состав бывшего СССР по состоянию на 1 сентября 1991 г., если в течение одного года после вступления в силу настоящего Закона заявят о своем желании приобрести гражданство РСФСР;
- е) иностранные граждане и лица без гражданства независимо от их места жительства, если они сами или хотя бы один из их родственников по прямой восходящей линии состояли в российском гражданстве (подданстве) по рождению и если они в течение одного года после вступления в силу настоящего Закона заявят о своем желании приобрести гражданство РСФСР (см. закон «О гражданстве РСФСР» N 1948-1 от 28 ноября 1991 г.)

¹⁶ Подробнее о получении гражданства в порядке регистрации и по другим основаниям, а также правоприменительной практике по вопросам гражданства Российской Федерации в 1990-х годах, см. [24].

¹⁷ В эти показатели включены данные о восстановлении в гражданстве РФ, в данных, имевшихся в нашем распоряжении, эта категория выделена начиная с 2007 г. Однако

В первой редакции закона 1991 г. получение гражданства в порядке регистрации разрешалось в течение года после вступления закона в силу, поправка 1993 г. продлила действие этой нормы до трех лет [2], а поправка 1995 г. – до 31 декабря 2000 г. [14].

Кроме того, законом 1991 г. признавались состоящими в гражданстве России *по рождению* лица, родившиеся 30 декабря 1922 г. и позднее и утратившие гражданство бывшего СССР, если они родились на территории Российской Федерации или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории Российской Федерации. Под территорией Российской Федерации в контексте закона понималась её территория по состоянию на дату их рождения [1, ст. 13].

Можно сказать, что законодатели, еще не предполагая распада СССР, заложили в закон такой потенциал, который позволил после подписания Беловежских соглашений, уже в новых, чрезвычайно сложных условиях, сотням тысяч людей без лишних бюрократических процедур получить или подтвердить российское гражданство. В первую очередь от этого выиграли вынужденные мигранты из стран бывшего СССР, массовая миграция которых пришлась как раз на первую половину 1990-х годов. В 1997 г. Россия подписала (но пока не ратифицировала) Европейскую конвенцию о гражданстве; сравнение российского закона с Конвенцией и законодательством других стран продемонстрировало, по мнению А. Овчинниковой и Г. Малумова, его уникальный либерализм [31, с. 131].

В отличие от России, сыгравшей как бы «на опережение» и принявшей собственный закон о гражданстве еще до распада СССР, ситуация в других бывших республиках СССР была иной. После распада СССР одним из первых шагов к формированию правовых основ новых независимых государств и нациестроительства стало создание институтов национального гражданства. Это стимулировало разработку соответствующего новым условиям законодательства как в отдающих, так и в принимающих мигрантов государствах бывшего СССР.

Становление институтов гражданства бывших союзных республик происходило при далеко не однозначном отношении к этому процессу населения, проживавшего на их территории. В течение некоторого времени после распада Союза отсутствовала правовая база по национальному гражданству республик. Кроме того, даже после её создания тех-

подавляющая часть соискателей российского гражданства делает это в порядке получения, а не восстановления.

нически было невозможно быстро заменить прежние «советские» паспорта новыми документами. Поэтому на протяжении нескольких лет принадлежность к гражданству определялась по прописке на территории одного из новых независимых государств. Миллионы людей оказались гражданами разных стран только потому, что они там проживали и были прописаны на момент распада СССР. Исследователи подчеркивают, что в мировой практике для определения основной группы граждан государства-преемника критерий обычного места жительства используется чаще всего [25, с. 62]. В советской и российской практике таковым считалось место постоянной прописки. Однако такой «механический» подход к определению нового гражданства не удовлетворил многих граждан бывшего СССР [37].

За исключением стран Балтии, в которых вопросы предоставления гражданства решались селективно, в жесткой зависимости от этнической принадлежности и владения государственным языком, ситуация в других бывших республиках Союза имела много общего. На протяжении нескольких лет значительная часть населения бывших союзных республик не обращалась за новым гражданством. Наличие советских паспортов образца 1974 г. и прописки давало им все гражданские права новых независимых государств. Это было широко распространенным феноменом до тех пор, пока правительства не начали устанавливать сроки для подтверждения населением своего гражданства, т.е. правовой связи с государством. Для многих представителей нетитульного населения объявление таких сроков стало катализатором переезда в «свои» страны, т.е. своего рода репатриации, чтобы успеть оформить гражданство своей страны [38, с. 34].

К концу 1990-х ситуация на пространстве СССР в целом и в России в частности существенно отличалась от той, что была в начале периода¹⁸. Изменились тренды международной миграции в России и состав миграционных потоков, на смену массовой вынужденной миграции русскоязычного населения из бывших республик СССР пришли потоки трудовых мигрантов, значительная часть которых прибывала из государств Центральной Азии. Многие трудовые мигранты имели намерение осесть в России. Обострилась проблема незаконной миграции. Перечисленные явления усилили внимание властей к состоянию миграционного законо-

¹⁸ В литературе предпринимались попытки обобщить опыт предоставления гражданства в контексте миграции в постсоветской России, в том числе в 1990-е годы [53, с. 178–220; 24].

дательства и заставили заняться его реформой. В том числе это касалось законодательства по вопросам гражданства. Применявшиеся в 1990-е годы чрезвычайно либеральные подходы к предоставлению гражданства России уже не представлялись оправданными. К тому же, законодательство многих стран бывшего СССР оказалось более строгим. В частности, при получении гражданства устанавливались требования знания национального языка и ряд других условий. Уход России от политики правопреемницы СССР (выражавшейся, в том числе, в проявлении своего рода заботы в отношении населения. – *О. Ч.*) был понятен: бывшее советское пространство уже было разделено на территории с взаимоисключающими гражданствами [54, с. 186]. По мнению ряда политиков, действовавший закон 1991 г. «безнадежно устарел» и не согласовывался по некоторым позициям с Конституцией 1993 г. [27].

Стремление уйти от избыточно упрощенной процедуры получения российского гражданства проявилось в принятом в 2002 г. новом Федеральном законе о Гражданстве Российской Федерации, так называемом ФЗ-62 [15]. Закон, вступивший в силу 1 июля 2002 г., устанавливал преобладание общего порядка получения гражданства – после проживания по виду на жительство в течение пяти лет. Однако при подготовке закона о гражданстве не были учтены грядущие изменения в законодательстве *о правовом положении иностранных граждан* в Российской Федерации № 115-ФЗ. Закон по этому вопросу был принят в июле того же года и вступил в силу через три месяца после опубликования¹⁹ [16]. Он устанавливал новый порядок, в соответствии с которым получить вид на жительство стало возможным, прожив в России хотя бы один год по разрешению на временное проживание. Получение РВП и вида на жительство предполагало наличие у соискателей документов, подтверждающих их принадлежность к гражданству других государств.

Одновременное действие двух названных законов привело к правовой коллизии в отношении вопросов гражданства. К моменту вступления в силу Закона о правовом положении иностранных граждан в России проживали сотни тысяч мигрантов, прибывших в Россию с паспортами

¹⁹ Помимо видов на жительство, законом № 115-ФЗ была впервые введена система разрешений на временное проживание, выдаваемых на три года без права продления. Обратиться за видом на жительство разрешалось после года проживания по РВП. Таким образом, общий порядок получения гражданства предполагал не менее шести лет проживания в РФ, без учета периода ожидания РВП, который отличался для граждан стран с визовым и безвизовым порядком въезда в Россию.

СССР образца 1974 г. и имевших регистрацию по месту жительства²⁰. В условиях нового закона они лишались возможности получить РВП и вид на жительство. В теории этим людям следовало возвращаться в страны исхода, получать там национальные паспорта, потом вновь приезжать в Россию в качестве иностранцев и начинать сложный путь к гражданству России. Понятно, что на практике это было невыполнимо.

Ограничения, установленные новыми законами, оказались столь жесткими, что фактически заблокировали весь процесс принятия в российское гражданство людей, которые переехали в Россию после распада СССР (подробнее см. [26]). В 2003 г. гражданство (по линии ФМС и МИД России) смогли получить только 46,2 тыс. человек, против 447 тыс. в 2002 г. Проблема была настолько очевидной и приобрела такой массовый характер, что в апреле 2003 г. Государственная Дума была вынуждена обратиться к Президенту Российской Федерации с просьбой пересмотреть отдельные положения закона о гражданстве [4]. Текст документа весьма интересен и отражает драматизм ситуации, в которой оказались сотни тысяч человек после принятия первой редакции закона о гражданстве.

Вскоре после этого был принят ряд поправок, в том числе ставших ч. 4 ст. 14 закона о гражданстве [17]. Она установила 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. Этот порядок, вопреки логике, сначала не был предусмотрен для лиц, имеющих вид на жительство; данная категория мигрантов была включена в ч. 4 ст. 14 дополнительной поправкой 2006 г. [18].

После принятия поправок количество положительных решений по предоставлению гражданства стремительно увеличилось и в 2004 г. достигло 380 тыс. против 46 тыс. в 2003 г. (рис. 1, Приложение, табл. П1). Число лиц, получивших российское гражданство по ч. 4 ст. 14 закона о гражданстве, были чрезвычайно велико. Имеющиеся с 2007 г. данные показывают, что они составляли более половины всех натурализованных (52%) в 2007 г., 62% в 2008 г. и почти 68% в 2009 г. В общем порядке, т.е.

²⁰ Отметим, что до 2000 г. при регистрации населения применялась практика советского времени, и мигранты из республик бывшего СССР получали «прописку» по тем же правилам, что и россияне. Требование иметь вид на жительство было введено только осенью 2000 г.

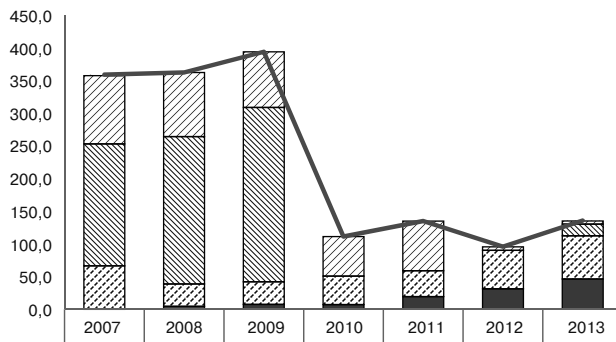
с условием пятилетнего проживания по виду на жительство, а до этого – не менее одного года по РВП, гражданство получали и получают несколько десятков человек в год (рис. 6), что составляет сотые доли процента от всего потока (в среднем за 2007–2013 гг. – 0,04 %).

Совершенно очевидно, что поправка 2003 г. чрезмерно широко раскрывала «ворота» натурализации. С этого момента произошел возврат к ситуации массового приобретения гражданства в упрощенном порядке. При этом не были учтены глубокие структурные изменения, происходившие в процессе миграции. Ранее отмечалось, что потоки 1990-х и первого десятилетия 2000-х годов существенно отличались по этническому составу и структуре причин переезда. В отличие от масштабной миграции русскоязычных (и преимущественно русских) мигрантов, вынужденно покидавших бывшие республики СССР, значительная часть потоков 2000-х годов была уже представлена вчерашними трудовыми мигрантами. В своем большинстве они принадлежали к титульным народам основных стран – доноров рабочей силы, т.е. государств Центральной Азии и Закавказья²¹.

В рамках действия п. 4 ст. 14 ФЗ-62 в одну группу попадали разные по сути категории соискателей. С одной стороны, это были люди, ради которых и создавалась возможность упрощенного получения гражданства, т.е. мигранты, прибывшие в Россию давно, под влиянием вынуждающих обстоятельств, и статус которых оставался неурегулированным. А с другой стороны, под действие этой статьи попадали практически все «новые» иммигранты, причем почти сразу после получения ими разрешения на временное проживание, т.е. фактически в течение первых полутора лет после прибытия в Россию²². Кроме того, по закону о правовом

²¹ Данные о национальном составе мигрантов собирались Росстатом до 2007 г. В год самой массовой иммиграции – 1994 г. – доля русских в потоке прибывших из Таджикистана составляла 61%, а в 2007 г. – всего 13%. Для Киргизии показатели составили, соответственно, 75% и 35%, для Узбекистана – 67% и 39%, для Азербайджана – 41% и 6%. Рост числа мигрантов, не указавших национальность (до 25% в 2007 г.), влияет на качество данных, но по нашему убеждению, не на характер тенденции к сокращению доли русских в потоке.

²² Срок ожидания гражданства не превышал полутора лет с учетом времени, необходимого для получения РВП: два месяца для граждан ближнего и шесть месяцев – дальнего зарубежья, и проживания в этом статусе не менее полугода до подачи заявления о предоставлении гражданства. Срок рассмотрения ходатайства о гражданстве составлял до шести месяцев. Таким образом, для граждан стран СНГ период между подачей заявления на РВП и получением российского паспорта составлял максимум четырнадцать месяцев, а для граждан стран дальнего зарубежья (которых было меньшинство) – 18 месяцев. См. Административные регламенты ФМС России по предоставлению услуги по выдаче РВП и по вопросам гражданства.



	Прочие	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Восстановлено в гражданстве	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,6
	В соответствии с международными соглашениями	104,3	98,1	85,2	60,6	75,9	5,4	4,8
	В соответствии со ст. 41.3 и 41.2 (урегулирование статуса)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,9
	В общем порядке (ст. 13 ФЗ-62)	0,153	0,072	0,091	0,051	0,068	0,057	0,060
	В упрощенном порядке ч. 4 ст. 14 ФЗ-62	186,6	225,6	266,8	0,0	0,0	0,0	0,0
	В упрощенном порядке прочие	66,5	34,2	34,7	43,5	39,6	58,8	66,2
	В упрощ. порядке соотечественники и члены семей	0,1	4,5	7,4	7,1	19,3	31,3	46,2
	Принято и восстановлено в гражданстве РФ	359,2	362,5	394,2	111,4	135,0	95,7	135,8

Рис. 6. Динамика показателей предоставления гражданства по линии ФМС России по основным категориям (статьям Закона о гражданстве), тыс.

Источник: данные ФМС России, форма 1-РД.

положении иностранных граждан, РВП смогли получать (до переезда в Россию) лица, проживающие за рубежом и обратившиеся в загранучреждения Российской Федерации.

Одновременно продолжали работать международные соглашения, заключенные в 1990-е годы. В соответствии с ними гражданство ежегодно получали тысячи граждан Киргизии, Казахстана и (в меньшей степени –

Беларуси). Это был самый быстрый путь, соискателям не требовалось получать РВП или вид на жительство, а срок рассмотрения заявления составлял всего три месяца. Международные соглашения были второй по массовости использования статьей закона о гражданстве. Доля лиц, получивших гражданство по этому каналу, составляла более 25% (за три года, предшествующие отмене п. 4 ст. 14) , а в 2010–2011 гг. выросла до 55%. Подробнее о действии международных соглашений см. главу 5.

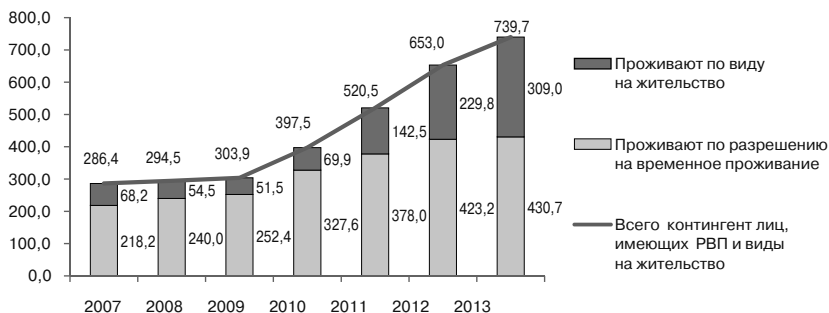


Рис. 7. Динамика числа лиц, проживающих по разрешениям на временное проживание и видам на жительство, тыс. человек

Источник: данные ФМС России форма 1-РД.

Выше отмечалось, что в октябре 2011 г. Президент Российской Федерации Д. Медведев подписал указ [12], который кардинальным образом изменил ситуацию в области действия соглашений. В соответствии с Указом от 24 октября 2011 г. все лица, подающие заявление о ходатайстве, в комплекте документов должны были иметь вид на жительство. Таким образом, теперь гражданам Казахстана, Киргизии и Беларуси требовалось получить РВП, а через год – вид на жительство, который давал им право сразу обратиться за гражданством. Срок рассмотрения заявлений по-прежнему составлял три месяца. Таким образом, период ожидания гражданства мигрантами этой категории вместо трех месяцев достиг почти полутора лет (с учетом ожидания РВП).

Указ 19 октября 2011 г. прямо повлиял на количество выдаваемых РВП и видов на жительство, число выданных документов и контингент лиц, проживающих по ним, существенно увеличились. В конце 2013 г. контингент проживающих по РВП и виду на жительство достиг 740 тыс.

человек, а к середине 2014 г. – 770 тыс. (рис. 7). Удлинение срока ожидания привело к тому, что иностранцы более длительное время живут в России, сохраняя гражданство своих государств, период ожидания натурализации увеличился на несколько месяцев, но по-прежнему для большинства не достигает и пяти лет.

Вступление в силу ограничителей или отмена положений, способствующих ускоренной натурализации, привели к резкому падению общих показателей. Вслед за завершением действия ч. 4 ст. 14 в 2010 г. гражданство получили всего 111 тыс. человек против 394 тыс. в 2009 г., а в 2012 г., после введения требования иметь вид на жительство, всего 95 тыс. человек.

Отмена действия ч. 4 ст. 14 и Указ 19 октября 2011 г. привели не только к «обвалу» общего показателя предоставленного гражданства по линии ФМС, но и к соответствующим сдвигам в структуре потока по *статьям получения* гражданства и странам прежнего гражданства соискателей. Происходила своего рода адаптация иностранцев к усложнению получения гражданства. Динамика натурализации по отдельным статьям закона показывает, что люди используют любую законную возможность, чтобы сократить срок ожидания. После закрытия или сужения отдельных каналов ускоренной натурализации стремительно увеличивается поток (и доля) лиц, получающих гражданство в упрощенном порядке по другим основаниям. Приведем несколько наиболее ярких примеров.

Участники Госпрограммы. Закон устанавливает значительные преференции при получении гражданства участниками Государственной программы содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – Госпрограмма). Как отмечалось, им не требуется получение вида на жительство, прохождение теста на знание русского языка и подтверждение наличия источника дохода. В первые годы работы Госпрограммы (с 2006 г.) она не пользовалась особой популярностью. Число прибывших участников с членами семей в 2007 г. не достигло и тысячи человек. В 2008–2010 гг. ежегодный поток участников Госпрограммы с членами семей колебался в пределах 8–10 тыс. человек, но уже в 2011 г. вырос до 29,5 тыс., а в 2013 г. достиг 57 тыс. человек (данные ФМС, форма 1-РД).

Определенную роль в этой динамике, конечно, могли сыграть обстоятельства, не связанные с получением гражданства, в первую очередь, расширение списка регионов, участвующих в проекте. Сейчас их 49, а в начале работы Госпрограммы было всего 12. Но можно предполо-

жить, что фактор упрощенного получения гражданства был не менее значимым, в особенности после усложнения процесса для других категорий соискателей. С 2009 по 2011 г. число участников Госпрограммы (с членами семей), *получивших гражданство*, выросло с 7 тыс. до 19 тыс. человек, в 2012 г. превысило 31 тыс., а в 2013 г. достигло 46 тыс. человек (рис. 5). В 2012–2013 гг. это была самая большая по численности категория иностранных граждан, получивших гражданство РФ. Их доля в общем числе натурализаций составила в 2012–2013 гг. более трети, а среди лиц, получивших гражданство в упрощенном порядке (без международных соглашений), – более 41%.

Можно предположить, что в прежних условиях (позволявших упрощенную натурализацию большинству мигрантов) эти люди, возможно, и не стали бы участвовать в Госпрограмме. Но изменившаяся ситуация практически не оставила им выбора в поиске более удобного пути получения российского гражданства. Поэтому увеличение числа участников Госпрограммы должно восприниматься не просто как свидетельство её успешного развития, но и с некоторой долей критики. Не следует забывать о «вынужденном», в известной степени, характере этой динамики, о её настоящих движущих силах. Перемещение предпочтений по упрощенному получению гражданства в сторону участников Госпрограммы привело к развитию бизнеса по привлечению к участию в ней и «юридическому сопровождению» иностранцев. Теперь в Интернете можно найти не просто объявления об услугах по содействию в получении гражданства РФ, но именно посредством включения желающих в Госпрограмму для достижения этой цели²³.

В контексте событий на Украине и массового движения вынужденных мигрантов из её восточных областей в Россию, а также трудностей с приемом их в качестве беженцев, которые испытывает Россия, принято решение перенаправить часть этого потока в русло Госпрограммы [39; 13]. Это представляется правильным и своевременным шагом. При небольшой помощи со стороны государства программа предполагает опору преимущественно на собственные силы мигрантов. Можно надеяться, что для большинства новых участников это станет эффективным выходом из тяжелой жизненной ситуации. Поэтому в следующем году мы можем ожидать не только резкий рост числа участников программы, но и числа лиц, получивших российское гражданство по этому основанию.

²³ См.: <<http://2152290.ru/sooteschestvenniki.html>>.

«Брачные» мигранты. Кроме участия в Госпрограмме, усилился интерес иностранцев и к другой возможности ускоренной натурализации – по пункту «б» ч. 2 ст. 14 закона о гражданстве, где речь идет об иностранцах, состоящих в браке с гражданами России в течение не менее 3 лет. Данные по этим лицам имелись в нашем распоряжении с 2009 г., но этого достаточно, так как именно на этот период пришлось сужение прежних каналов массовой натурализации. Всего за пять лет число воспользовавшихся этой статьей выросло в 30 раз, с 683 человек в 2009 г. до 21 тыс. в 2013 г. (рис. 8). За семь месяцев 2014 г. гражданами России в соответствии с пунктом «б» ч. 2 ст. 14 ФЗ-62 стали уже 14,7 тыс. человек (за аналогичный период 2013 г. только 11,2 тыс.), к концу 2014 г. показатель может достичь 25 тыс. В 2013 г. эта категория соискателей стала третьей по рейтингу среди всех, кто получил гражданство РФ, после участников Госпрограммы (46 тыс.) и несовершеннолетних детей, являвшихся лицами без гражданства или иностранцами, у которых родители были гражданами России (22 тыс.).

Было бы неправильно подозревать всех, кто получил гражданство в качестве супругов граждан России, в заключении фиктивного брака (хотя этот путь к гражданству часто используется в привлекательных для мигрантов странах), но стремительный рост показателей вызывает сомнения в добросовестности заключаемых союзов.

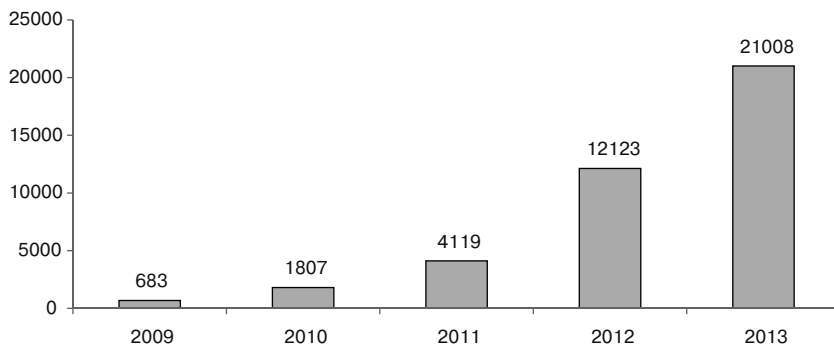


Рис. 8. Динамика числа лиц, получивших гражданство по п. «б» ч. 2 ст. 14 ФЗ-62 (состояние в браке с гражданином Российской Федерации не менее 3 лет), человек

Источник: данные ФМС России, форма 1-РД.

Можно сказать, что мы наблюдаем своего рода «конкуренцию» условий получения гражданства, предлагаемых разными статьями закона, и выигрывают в этом соревновании те, которые предполагают наименьшие сроки ожидания. При этом критерии соответствия разным статьям закона похожи и вполне достижимы. Рост интереса к участию в Госпрограмме переселения соотечественников непосредственно связан с возможностями натурализации, которые она предоставляет. Если так называемые «носители русского языка» окажутся в более благоприятном положении, то у мигрантов практически не останется стимулов участвовать в Госпрограмме, «втискиваясь» в её, хотя и расширившиеся, но все равно довольно узкие рамки (проживание в строго определенных регионах, трудоустройство на должностях, предложенных местной властью, проблемное жильё и пр.). Расширить её масштабы смогут только вынужденные мигранты с Украины, оказавшиеся в тяжелой жизненной ситуации.

Законодательство по вопросам гражданства менялось в последние годы не только в сторону усложнения. В конце 2012 г. закон был дополнен главой VIII.1 «Урегулирование правового статуса отдельных категорий лиц, находящихся на территории Российской Федерации» [20], которая начала действовать в 2013 г. и позволила сдвинуть с места решение проблемы тысяч жителей России, остающихся вне правового поля²⁴. Как

²⁴ См. <http://www.consultant.ru/popular/civic/34_9.html#p494>. Действие гл. VIII ФЗ о гражданстве распространяется на людей, находящихся на территории Российской Федерации, к которым относятся а) дееспособные лица, состоявшие на 5 сентября 1991 г. в гражданстве СССР, прибывшие в Российскую Федерацию для проживания до 1 ноября 2002 г., не приобретшие гражданства Российской Федерации в установленном порядке, если они не имеют гражданства иностранного государства и действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве; б) дееспособные дети лиц, указанных в пункте «а» настоящей части, достигшие возраста восемнадцати лет, если они не имеют гражданства иностранного государства и действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве; в) дети лиц, указанных в пункте «а» настоящей части, не достигшие возраста восемнадцати лет (далее – несовершеннолетние дети), если они не имеют гражданства иностранного государства и действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве; г) совершеннолетние недееспособные лица, находящиеся под опекой лиц, указанных в пункте «а» настоящей части, если они не имеют гражданства иностранного государства и действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве; д) лица, имевшие гражданство бывшего СССР, получившие паспорт гражданина Российской Федерации до 1 июля 2002 г., у которых впоследствии полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, не было определено наличие гражданства Российской Федерации, имеющие

отмечалось, и в настоящее время в Российской Федерации проживают лица, в силу разных причин не имеющие определенного статуса. Многие из них в свое время получали гражданство, но, как выяснялось позднее, должностные лица не всегда полностью следовали букве закона и не выполняли всех процедур, связанных с рассмотрением заявлений. В итоге тысячи людей, когда наступала необходимость замены паспорта или получения каких-либо документов, обнаруживали, что они вовсе не являются гражданами России, так как в архивах МВД или ФМС России нет соответствующих доказательств [41]. Это оказалось проблемой особого рода, имевшей большой гуманитарный смысл. Люди (и их дети), многие годы проживающие и работающие в России, оказались вне правового поля. Поэтому внесение в закон новой, восьмой, главы представляется оправданным. По данным формы 1-РД, в 2013 г. в рамках действия этой статьи гражданство получили свыше 17,8 тыс. человек, из них – 15,3 тыс. приобрели гражданство в порядке урегулирования правового статуса, а в отношении остальных 2,5 тыс. гражданство было признано. За шесть месяцев 2014 г. число лиц, урегулировавших вопрос гражданства по этим основаниям, составило соответственно 7,1 и 0,8 тыс. человек.

Применение этой статьи требует значительных усилий как со стороны заявителя, так и органов, принимающих решения. Согласно выводам ФМС, сбор доказательств, подтверждающих право человека воспользоваться данной статьей закона, чрезвычайно сложен. Во многих случаях факт въезда человека в Россию до 1 ноября 2002 г. устанавливается в судебном порядке (свыше 5 тыс. к 27 ноября 2013 г.). Большие трудности возникают при необходимости получить повторные свидетельства о регистрации актов гражданского состояния из стран исхода мигрантов: 60% запросов, направленных туда территориальными органами ФМС России в 2013 г., остались без ответа [35].

5. Прием в гражданство в соответствии с международными соглашениями

Этот канал получения гражданства заслуживает отдельного внимания, поскольку в 2010–2011 гг. он оказался наиболее востребованным.

гражданство иностранного государства, при условии отсутствия у них действительного документа, подтверждающего право на проживание в иностранном государстве.

В российской юридической практике применяется норма, согласно которой, если международным договором России установлены иные правила, чем те, которые содержатся в том или ином законе, применяются правила международного договора. Иными словами, устанавливается приоритет действия международных договоров и соглашений. В полной мере это относится к законодательству в сфере гражданства.

В 1996 г. Российская Федерация заключила двустороннее соглашение с Кыргызской Республикой²⁵, в соответствии с которым в упрощенном порядке могли получить гражданство Сторон лица, 1) в прошлом состоявшие в гражданстве РСФСР или Киргизской ССР и одновременно в гражданстве СССР, проживавшие постоянно на их территории на 15 декабря 1990 г. и на день вступления в силу Соглашения; и 2) при наличии у заявителя родственников по прямой линии: супруга (супруги), одного из родителей (усыновителей), ребенка (в том числе усыновленного), сестры, брата, деда или бабушки, внука или внучки, постоянно проживающих в государстве приобретаемого гражданства и являющихся его гражданами [7].

В 1999 г. было заключено четырехстороннее соглашение между Беларусью, Казахстаном, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства, которое вступило в силу 4 ноября 2000 г.²⁶ Документ был адресован лицам, состоявшим в гражданстве соответствующих республик и одновременно в гражданстве бывшего СССР, родился или проживал на территории Стороны приобретаемого гражданства до 21 декабря 1991 г. Кроме того, основанием для упрощенного получения гражданства являлось наличие у заявителя одного из постоянно проживающих на территории Стороны приобретаемого гражданства и являющихся ее гражданами близких родственников: супруга (супруги), одного из родителей (усыновителей), ребенка (в том числе усыновленного), сестры, брата, деда или бабушки, внука или внучки [8].

²⁵ До этого, 20 января 1995 г. было заключено аналогичное соглашение с Казахстаном, оно прекратило действие 17 августа 2007 г. Однако, по имеющейся информации, большинство заявителей из Казахстана пользовались четырехсторонним соглашением 1999 г.

²⁶ Нужно отметить, что существовало еще одно соглашение – между Россией и Казахстаном (от 20 января 1995 г.), которое прекратило действие в 2007 г. По имеющейся информации, подавляющее большинство граждан Казахстана предпочитали получать гражданство России по четырехстороннему соглашению, поэтому действие документа 1995 г. в настоящей работе не рассматривается.

Этим требованиям нетрудно соответствовать, и поток лиц, получавших гражданство, был до последнего времени значительным. Главная преференция, предоставлявшаяся гражданам названных стран, состояла в беспрецедентно коротком сроке, проходящем между подачей заявления и вынесением решения – *на это требовалось всего 3 месяца*. Заявление можно было подавать сразу после прибытия в Россию. Кроме того, соискателям не требовалось получать разрешение на временное проживание или вид на жительство.

Данные табл. 4 показывают, что роль международных соглашений в процессе получения гражданства была заметной – по ним в последние годы перед отменой ч. 4 ст. 14 ФЗ-62 получали гражданство 22–28% всех мигрантов, а после отмены соглашения стали основным каналом натурализации, их доля в 2010–2011 гг. возросла до 54–56%.

Как отмечалось, условие наличия у заявителей вида на жительство было введено только в конце 2011 г. – Указом Президента Российской Федерации от 19 октября. Именно поэтому в статистике предоставления РВП и видов на жительство до 2012 г. очень мало граждан Казахстана и Киргизии, а с 2012 г. эти показатели начали резко увеличиваться. Всего за один год (с 2011 по 2012 г.) число выданных РВП гражданам Казахстана выросло в 4 раза, а – Кыргызстана в 5 раз²⁷. В отношении граждан Беларуси применяются еще более мягкие правила, существенно сокращающие период ожидания российского гражданства. В соответствии с соглашением между Россией и Беларусью 2006 г. [9], гражданам этой страны не требуется разрешение на временное проживание, они имеют право сразу получить вид на жительство, и большинство пользуются такой возможностью. Срок рассмотрения заявления о выдаче вида на жительство составляет всего три месяца. Непосредственно после получения вида на жительство они могут подавать ходатайство о предоставлении гражданства.

Среди граждан Кыргызстана наибольшую популярность имело двустороннее соглашение 1996 г. [7]. Например, в 2010 г. по нему получили гражданство 83% соискателей, и только 17% воспользовались четырехсторонним соглашением 1999 г. Двустороннее Соглашение продлевалось каждые пять лет, это имело место вплоть до 2012 г. Было принято решение более не продлевать его действие из-за возникших претензий к граж-

²⁷ В 2011 г. число РВП, полученных гражданами Кыргызстана, составляло 2,5 тыс., а в 2012 г. увеличилось до 13 тыс. Для граждан Казахстана показатели составили соответственно 8,6 и 37 тыс.

данам Кыргызстана, злоупотреблявшим Соглашением и не выполнявшим его условий (отказ от прежнего гражданства и переезд в Россию на постоянное жительство). Лаконичная информация об отмене действия этого документа была размещена на интернет-сайтах региональных органов ФМС и МИД России [30]. Отмена действия двустороннего соглашения с Кыргызстаном оказалась достаточно болезненной и привела к резкому сокращению общего числа граждан этой страны, получивших российское гражданство. Их число уменьшилось с 53 тыс. в 2011 г. до 8,4 тыс. в 2012 г., а доля – с 39% до 9%; в 2013 г. показатели были еще ниже – соответственно 7,2 тыс., или 5,3% (табл. П1 Приложения и рис. 3).

Таблица 4. Приобретение гражданства России по международным соглашениям

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Беларусь	тыс. чел.	5,0	5,1	4,9	3,4	3,4	0,7	1,6
Казахстан		43,0	45,3	35,5	22,3	23,3	1,8	2,6
Кыргызстан		56,4	47,7	44,7	34,9	49,1	3,0	0,6
Итого по международным соглашениям		104,3	98,1	85,2	60,6	75,9	5,4	4,8
Всего получено, признано, восстановлено в гражданстве		367,7	361,4	394,1	111,3	135,0	95,7	135,8
Доля получивших гражданство по международным соглашениям	проценты	28,4	27,1	21,6	54,4	56,2	5,7	3,5

Источник: форма 1 РД, ФМС России.

Таблица 5. Процент лиц, получивших гражданство по международным соглашениям (от общего числа граждан РК, КР и РБ, получивших гражданство РФ)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Казахстан	66,3	77,1	70,1	82,4	77,8	12,3	12,5
Кыргызстан	92,1	93,1	91,8	93,3	93,9	35,1	8,8
Беларусь	75,5	72,3	81,5	86,4	86,0	43,2	62,7

Примечание. Рассчитано по Форме 1 и 2-РД ФМС России

В среднем в 2007–2011 гг. доля лиц, получивших гражданство по международным соглашениям, среди граждан Казахстана составляла 73%,

Киргизии – 93% и Беларуси – 79%. После изменений в законодательстве в 2011 и 2012 г. показатели для граждан Казахстана и Киргизии резко уменьшились (табл. 5). После отмены в 2012 г. действия двустороннего соглашения с Киргизией четырехстороннее соглашение стало единственным документом такого рода в области приобретения гражданства.

6. Предоставление гражданства через загранучреждения Российской Федерации

Ранее отмечалось, что с 1992 по 2013 г. через заграничные учреждения российское гражданство получили *почти 2,2 млн* человек, что, с учетом данных ФМС, составляет около 30% всего потока. В период действия первого российского закона о гражданстве (1992–2002 гг.) заграничные учреждения Российской Федерации активно занимались вопросами предоставления гражданства лицам, проживавшим на момент обращения за рубежом. Данное направление работы, по словам бывшего директора Консульского департамента МИД России В.А. Павловского, являлось одним из самых напряженных в деятельности российских консульств [32]. За это время – с 1992 по 2002 г., гражданство получили 1 млн 650 тыс. человек, причем в 1992–1994 гг. число положительных решений, принятых через консульства, значительно превышало показатели МВД России. Только в 1994 г. через заграничные учреждения приобрели гражданство 340 тыс. соискателей, а через ФМС России всего 180 тыс. человек (рис. 1). К сожалению, мы не можем привести данных о распределении новых россиян по странам прежнего проживания (а точнее – местонахождения заграничных учреждений²⁸) за период с 1991 по 2002 г., поскольку имелись трудности с получением статистики. Формирование электронной базы данных по гражданству Консульского департамента МИД России началось в период действия нового закона о гражданстве. Данные о приобретении гражданства в разрезе стран были получены начиная с 2003 г.

После вступления в силу закона о гражданстве 2002 г. количество лиц, приобретших гражданство через заграничные учреждения Российской Федера-

²⁸ Данные Консульского департамента МИД России формируются по местам нахождения заграничных учреждений, а не по гражданству заявителей. Предположительно практически все они проживают в странах своего гражданства, и возможными неточностями можно пренебречь.

ции, уменьшилось. Это произошло в основном потому, что сузился круг оснований, по которым в загранучреждениях рассматривались вопросы предоставления гражданства. В частности, было отменено право стать россиянином в порядке регистрации. Тем не менее число процедур по предоставлению гражданства через загранучреждения Российской Федерации остается значительным, достигая нескольких десятков тысяч в год. Подчеркнем, речь идет не об оформлении гражданства детям, родившимся у граждан России, постоянно находящихся за пределами нашей страны, а именно о натурализации, т.е. приеме в гражданство иностранных граждан и лиц без гражданства.

Таблица 6. Основные страны предоставления российского гражданства через загранучреждения Российской Федерации в 2003–2013 гг., %

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2003-2013
Абхазия	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	7,5	0,7	4,7	4,6	1,5
Германия	10,5	5,2	5,2	4,1	2,7	7,1	6,0	6,6	3,8	4,4	4,2	5,1
Казахстан	6,0	3,5	2,1	1,9	1,3	2,1	1,8	2,4	2,7	3,0	3,7	2,4
Латвия	9,1	4,5	6,1	3,8	2,6	3,1	5,3	10,2	8,6	8,5	9,3	5,8
Молдова	7,5	10,7	14,9	31,4	48,0	32,4	35,8	23,5	25,4	10,6	12,5	26,3
США	6,5	2,3	2,1	2,9	2,2	3,9	4,4	4,9	4,2	4,1	4,1	3,5
Таджикистан	4,6	1,8	4,1	3,8	2,8	5,7	6,7	7,1	8,5	9,2	9,3	5,5
Туркменистан	5,9	2,2	1,6	1,7	1,2	1,7	1,7	1,2	0,9	1,1	1,2	1,6
Эстония	8,7	7,5	10,0	4,9	3,0	6,4	5,0	3,0	2,5	2,1	2,1	4,9
Прочие	41,2	62,3	54,1	45,5	36,2	37,5	32,7	33,6	42,8	52,2	49,0	43,4

Источник: данные Консульского департамента МИД России.

За период 2003–2013 гг. через загранучреждения гражданство получили более 0,5 млн человек. Распределение заявителей по странам было весьма неравномерным (табл. 6). Более 141 тыс. человек (26,3% за период) проживали на территории Молдовы. С большим отрывом следуют жители Латвии (31 тыс., или около 6%), Таджикистана (29 тыс., или 5,5%), Германии и Эстонии (примерно по 27 тыс. человек, или 5,5%), Узбекистана и Киргизии (24 тыс. и 21 тыс. соответственно)²⁹. Преобла-

²⁹ Данные МИД России в разрезе стран были предоставлены только с 2003 г., за ряд лет (2007–2008 и 2010–2011 гг.) – без выделения категории детей, которым гражданство

дание жителей Молдовы объясняется достаточно просто. Речь идет о гражданах непризнанной Приднестровской республики, фактически в массовом порядке получавших до недавнего времени российское гражданство. Их доля в общем потоке в 2007 г. достигла 48%. Несмотря на начавшееся с 2008 г. сокращение (в 2013 г. показатель по Молдове снизился до 12,5%), она все еще сохраняет лидирующие позиции. Одновременно с сокращением участия жителей Молдовы в процессе в последние годы растет доля жителей других государств, например, Таджикистана, в 2013 г. она достигла 9% против 3% в 2007 г.

В настоящее время Молдова является второй после Германии страной по численности граждан России, состоящих на консульском учете как постоянно проживающие в соответствующих странах. По данным Консульского департамента МИД России, на 31 декабря 2013 г. на территории Молдовы проживали 213 тыс., или 12% общего числа российских граждан, состоящих на учете в загранучреждениях Российской Федерации. Можно предположить, что граждане России составляют не менее половины населения непризнанной республики, учитывая, что консульский учет является добровольным и многие жители зарубежья, имеющие российские паспорта, на него не встают.

Для справки приведем некоторые цифры: в конце 2013 г. в Германии на консульском учете (как постоянно проживающие) состояли около 570 тыс. человек, в Израиле – 136 тыс., в Эстонии – 128 тыс. и в США – 118 тыс. человек. Поскольку постановка на учет – добровольное действие, реальное число россиян, постоянно или длительное время проживающих за рубежом, может быть существенно большим, чем показывают данные МИД России, и это всегда отмечают специалисты Консульского департамента.

В число государств, где активно идет процесс предоставления российского гражданства через загранучреждения, входят и страны традиционной эмиграции из бывшего СССР – Германия, США и Израиль. В Израиле за период с 2003 по 2013 г. получили российское гражданство больше людей, чем в некоторых странах СНГ, например, Беларуси и Азербайджане. Можно предположить, что основная масса лиц, проживающих в государствах дальнего зарубежья и получающих там российское гражданство, представлена эмигрантами (и их потомками), причем прибыв-

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.

шими не только из России, но и из других республик Советского Союза.

Загранучреждения Российской Федерации рассматривают обращения по вопросам гражданства в общем и упрощенном порядке. Кто же имел и имеет право обращаться за получением российского гражданства, проживая за рубежом? Общим требованием является проживание соискателей за пределами Российской Федерации и отсутствие у них места жительства на территории Российской Федерации. В абсолютном большинстве случаев, рассматриваемых загранучреждениями, речь идет об упрощенном порядке получения гражданства, как правило, в рамках пунктов (а) и (б) ч. 1 ст. 14 Закона о гражданстве. Под их действие попадают: дееспособные совершеннолетние иностранцы или лица без гражданства³⁰, имеющие постоянную регистрацию на территории иностранного государства, которые 1) имеют хотя бы одного родителя – гражданина Российской Федерации и 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.

До принятия поправок в июне 2014 г. [23] загранучреждения также рассматривали заявления от граждан государств, входивших в состав СССР, которые получили среднее профессиональное или высшее образование в созданных в Российской Федерации организациях, осуществляющих образовательную деятельность, после 1 июля 2002 г. Вместо этого пункта (бывший п. «в» ч. 1 ст. 14) было внесено новое положение (пункт «е» ч. 2). Оно также касается выпускников учебных заведений, но только при условии осуществления трудовой деятельности (по сути – непрерывного проживания) в России в течение не менее трех лет до обращения за гражданством. Таким образом, этот пункт закона более не относится к компетенции загранучреждений, а только ФМС России.

Загранучреждения Российской Федерации также рассматривают вопросы гражданства несовершеннолетних, к числу которых относятся: а) ребенок, один из родителей которого имеет гражданство Российской Федерации, – по заявлению этого родителя и при наличии согласия другого родителя на приобретение ребенком российского гражданства. Такое согласие не требуется, если ребенок проживает на территории Российской Федерации; б) ребенок, единственный родитель которого имеет

³⁰ Несовершеннолетние получают гражданство по этим статьям параллельно и одновременно с родителями, но заявителем может быть только взрослый.

гражданство Российской Федерации, – по заявлению этого родителя; в) ребенок или недееспособное лицо, над которыми установлены опека или попечительство гражданина Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

Общий порядок рассмотрения вопросов гражданства в загранучреждениях применяется редко. В последние годы это единичные случаи, составляющие доли процента от общего числа. Самые большие показатели имели место в 2003 и 2004 г. (соответственно 996 и 184 человека). Заявители (совершеннолетние и дееспособные лица, проживающие за пределами России) могут обратиться за предоставлением российского гражданства, если они а) имеют особые заслуги перед Российской Федерацией или б) состоят в гражданстве государств, входивших в состав СССР, и проходят не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

Изучая статистику предоставления гражданства через загранучреждения, можно попытаться ответить на вопрос: есть ли взаимосвязь между получением российского гражданства за рубежом и переездом в Россию? В отличие от ситуации 90-х годов прошлого века, когда почти всегда после приобретения гражданства следовал переезд в Россию, сейчас такое поведение не является универсальным. В ряде стран по-прежнему соискатели получают наше гражданство для скорого переезда в Россию, а в других случаях переезд или не планируется совсем, или откладывается.

Хотя данные о консульском учете могут быть неполными, так как граждане встают на него добровольно, все же можно увидеть косвенные подтверждения этого предположения, сопоставив динамику числа лиц, состоящих на учете в консульствах (данные имелись с 2008 г.) и числа получивших гражданство Российской Федерации (рис. 9). Конечно, подобный подход к сравнению данных дает скорее качественный, нежели количественный результат.

За период с 2008 по 2013 г. прирост совокупного контингента состоящих на консульском учете (постоянно проживающих за рубежом) составил 276 тыс. человек, а гражданство было предоставлено 285 тыс. человек. Показатели оказались весьма близки. Однако по отдельным странам ситуация существенно различалась. Например, за 2008–2013 гг. в Германии, Молдове и Украине контингент граждан России, состоящих

на консульском учете, увеличивался вслед за предоставлением российского гражданства жителям этих стран. В то же время в Киргизии, Таджикистане и Туркменистане имела место противоположная тенденция – гражданство получили тысячи человек, а число проживающих там российских граждан сократилось.

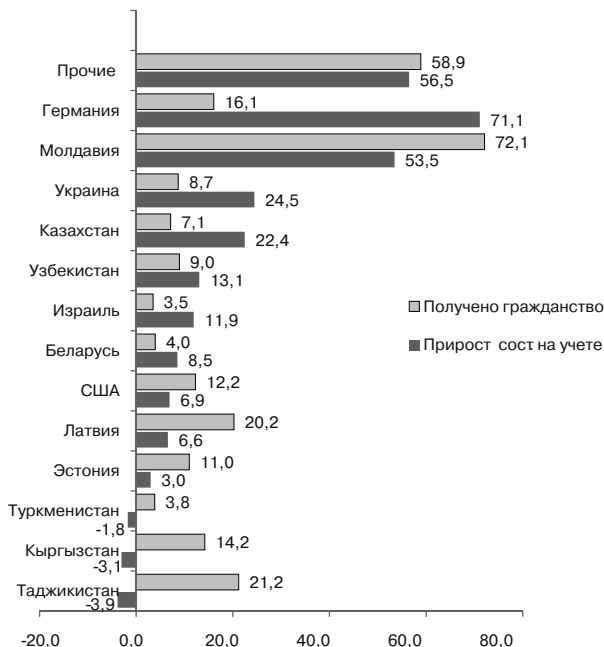


Рис. 9. Сопоставление прироста численности граждан России, постоянно проживающих за рубежом и состоящих на учете в консульских учреждениях МИД России, и число лиц, получивших российское гражданство в этих странах за 2008–2013 гг., тыс. человек

Примечание. Рассчитано по данным Консульского департамента МИД России.

Можно предположить, что в первом случае за получением гражданства *не следует* переезд в Россию, а во втором – гражданство является условием скорого отъезда из страны прежнего проживания. В ряде стран, например, в Латвии и Эстонии, гражданство Российской Федерации получают лица, которым не было предоставлено гражданство этих стран

после вступления в действие национальных законов о гражданстве. Эти законы оказались дискриминационными по отношению к значительной части русскоязычного населения, которому было отказано в праве получить статус граждан автоматически, после установления независимости и института национального гражданства. Факта постоянного проживания на территории этих государств оказалось недостаточно. Напротив, эта часть населения ассоциировалась с «оккупацией» и её права намеренно ограничивались. Подобная политика, в первую очередь в Латвии и Эстонии, привела к появлению феномена «негражданства». Число «неграждан» среди населения названных стран оказалось весьма значительным. Для большей части этих людей получение российского гражданства оказалось приемлемым решением, но переезд в нашу страну за ним, как правило, не планировался. Также не всегда имела место постановка на консульский учет.

Рост контингента россиян в Германии, Израиле, на Украине и в Казахстане и Узбекистане может частично быть связан с долгосрочной миграцией граждан России в эти страны, обусловленной семейными причинами или работой. При этом они предпочитают сохранять российское гражданство и состоять на консульском учете в загранучреждениях Российской Федерации.

Практика массового предоставления гражданства жителям бывших союзных республик была оправдана в 1990-х годах, когда русское и русскоязычное население оказалось в качестве национального меньшинства и было вынуждено принимать трудное решение о переезде в Россию. Находясь за границей, получить гражданство было существенно проще, чем после переезда в Россию, поскольку содержавшееся в законе условие проживания на территории России предполагало наличие постоянной прописки (регистрации). А это было по-прежнему затруднено, особенно в отношении вынужденных мигрантов, которых расселяли в помещения, где постоянная прописка не была предусмотрена [38, с. 37].

Однако в последнее десятилетие миграционная обстановка изменилась, а практика предоставления гражданства через загранучреждения по-прежнему остается очень распространенной. Политика столь масштабной натурализации граждан других государств, постоянно проживающих за рубежом, по-видимому, не имеет аналогов. Есть страны, которые предоставляют людям, живущим в других странах и имеющим этническую или кровную связь с их (государств) титульным населением, возможность получения гражданства при сохранении гражданства стра-

ны проживания. Но, как правило, такие лица ограничиваются в наборе прав. Им дается возможность беспрепятственно въезжать в страну, предоставившую гражданство, но они не могут принимать участие в политической жизни, например, голосовать.

В ряде случаев в основе практики упрощенного предоставления гражданства жителям зарубежья лежат политические или конъюнктурные соображения. Уже отмечалось, что в конце 2013 г. на консульском учете в российских загранучреждениях состояли 213 тыс. граждан России, проживающих в Молдове. В то же время, по данным центрального регистра населения Республики Молдова, численность граждан России, проживающих в этой стране, составляет всего несколько тысяч (от 5 до 7 тыс. в последние годы, в том числе на 1 июля 2014 г. – 7252 человека³¹). Нетрудно догадаться о причине таких расхождений – подавляющее большинство владельцев российских паспортов живут (и получали гражданство) на территории Приднестровья. Поскольку эта часть Молдовы находится вне юрисдикции центрального правительства, её население не отражено в регистре населения Молдовы.

Достаточно распространено видение в такой ситуации важного геополитического аспекта: массовое предоставление гражданства за рубежом формирует значительный контингент граждан России, живущих на территории других стран, но находящихся под её защитой [54, с. 187]. Этот аргумент (защита граждан России) непосредственно следует из ст. 7 закона о гражданстве 2002 г. и был озвучен руководством Российской Федерации во время конфликта между Грузией, с одной стороны, и Южной Осетией (и Абхазией) – с другой, в 2008 г. В условиях сегодняшней неустойчивой обстановки в мире, в том числе в странах, соседствующих с Россией, такой подход создает определенную напряженность и поддерживает недоверие по отношению к нашей стране. Имеется и другое соображение против практики предоставления гражданства лицам, живущим за пределами России: они формируют электорат, который имеет право влиять на политическую жизнь внутри страны. Можно предположить, что значительная часть этих людей никогда и не жили в России, но российский паспорт позволяет им определять будущее её населения. Необходимо пересмотреть существующие подходы и сузить практику предоставления гражданства лицам, живущим в других странах и не имеющим намерений переехать в Россию.

³¹ Информация с сайта Министерства информационного развития Молдовы <http://www.registru.md/stat3_ru/>.

7. Вопросы двойного гражданства

Глобализация и увеличение мобильности населения неизбежно ставят вопрос о расширении возможностей человека выбирать, будет ли он гражданином одного или нескольких государств. Тема множественного гражданства достаточно хорошо изучена, причем в публикациях последних лет отмечается тенденция все более терпимого отношения большинства стран к этому явлению и отход от преобладавшего ранее бескомпромиссного его отрицания.

Дискуссия по вопросу множественного гражданства ведется в зарубежных странах давно. И отношение к нему стало меняться еще во второй половине прошлого века. Если в Европейской конвенции по сокращению случаев множественного гражданства 1963 г. основной идеей была его нежелательность, то впоследствии этот подход был подвергнут существенным корректировкам. Были приняты во внимание объективные процессы, происходившие в Европе: рост миграции, увеличение числа браков между гражданами разных стран, необходимость признавать право обоих родителей передавать свое гражданство детям таких союзов и т.д. [34]. Второй протокол к Конвенции 1963 г., а также Европейская конвенция по гражданству 1997 г. отразили идею усиления толерантности государств к множественному гражданству. В Конвенции 1997 г. отмечено, что множественное гражданство уже не рассматривается как краткосрочное отклонением от нормы, которое следует устранить, а, скорее, как расширяющаяся реальность, к которой нужно приспосабливаться [цит. по 52, с.73].

В советском законодательстве не допускалось понятия двойного или второго гражданства, эта норма впервые появилась в законе о гражданстве 1991 г. До последнего времени вопросы «разрешенного» и признаваемого в России двойного гражданства регулировались только двумя международными договорами Российской Федерации: с Таджикистаном от 7 сентября 1995 г. и Туркменистаном от 23 декабря 1993 г. (которое было отменено в одностороннем порядке Туркменской стороной в 2003 г., но признается Россией). Полемика вокруг темы двойного гражданства была достаточно острой в первое десятилетие действия закона 1991 г. (в котором, кстати, отсутствовало требование отказа от прежнего гражданства при получении российского).

Признавая за человеком такое право и понимая его плюсы для людей (свобода передвижения, экономической деятельности, политических прав

и свобод в странах «своего» гражданства, и пр.), некоторые отечественные авторы все же критически относятся к феномену, получающему распространение в современном мире. Ряд специалистов указывали на риски, связанные с наличием у человека гражданства нескольких государств, особенно в случае России, принимающей десятки тысяч граждан бывших союзных республик³². Часто цитируется высказывание С.А. Авакьяна, известного российского специалиста по конституционному праву, исследовавшего институт гражданства Российской Федерации после распада Союза. Он отмечал, что «выигрыш от введения двойного гражданства оказался для России минимальным, а проблем появилось немало. Поэтому многие ученые и практики выступают за его отмену. В самом деле, какому государству служит соответствующий гражданин?». Далее автор приводил вполне понятные и реальные примеры с допуском бипатридов к решению вопросов национальной безопасности и пр. [24]. Отметим, что в зарубежной литературе показаны и другие срезы проблемы «разделенной лояльности» (divided loyalty) людей с множественным гражданством. Правда, вывод делается иной. В частности, группы лиц с двойным гражданством, проживающие в одной стране, но испытывающие большее тяготение к другой, могут создавать ситуации дестабилизации. Однако авторам представляется, что причина этого совсем не в наличии множественного гражданства [52, с. 5].

В законе 2002 г. вопросам двойного гражданства была посвящена ст. 6, но эта тема не привлекала большого внимания до тех пор, пока 4 июня 2014 г. не был принят закон (N 142-ФЗ), внесший поправки к закону о гражданстве и некоторые законодательные акты Российской Федерации [22]. Суть новых положений довольно необычна. Они предписывают гражданам России, проживающим на её территории, сообщать в компетентные органы о наличии у них и их детей второго гражданства или вида на жительство в другой стране. В случае сокрытия факта наличия второго гражданства нарушителя ждет *уголовное* преследование: штраф в размере до 200 тыс. рублей или обязательные работы на срок до 400 часов. Если в заявлении будут указаны ложные или некорректные сведения, а также если оно будет подано в орган ФМС России несвоевременно, предусмотрен штраф 500–1000 рублей³³. В конце июля Приказом ФМС России были утверждены специальные бланки уведомлений и порядок их подачи [5].

³² Обзор отечественной литературы по вопросу двойного гражданства приведен в книге А.Б. Аксенова [25].

³³ См.: <http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=99242>.

Причиной появления закона № 142-ФЗ, вероятно, стала практика наличия у многих граждан России гражданства более чем одного государства. Число таких лиц представляется значительным. Данные переписей 2002 и 2010 г. отразили только часть населения, имеющего двойное гражданство (точнее – паспорта более чем одного государства): 43,6 тыс. человек и 78,6 тыс. человек соответственно. В пояснительной записке к проекту закона № 142 сказано, что причиной его появления является снижение у лиц, имеющих второе гражданство, «значения ценности связи с Отечеством»³⁴. При этом на граждан РФ, постоянно проживающих за рубежом и у которых, скорее всего, ценность связи с отечеством объективно еще ниже, требование уведомить об этом уполномоченные органы (например – консульства) не распространяется. Автор законопроекта, видимо, не знал, что если и говорить о проблеме второго гражданства, то совсем по иной причине. В настоящее время в России проживают десятки тысяч человек, получивших российское гражданство и при этом не отказавшихся от гражданства прежнего. Представляется, что эта ситуация должна тревожить нашего законодателя в большей степени, так как масштабы этого явления, по нашему мнению, могут превышать распространенность двойного гражданства среди «коренных» россиян.

В современной практике для России преобладает, скорее, не вопрос двойного гражданства (не признаваемого Российской Федерацией в отношении государств, с которыми нет соответствующих договоров), а вопрос наличия паспортов нескольких государств³⁵. В свете рассмотренных выше вопросов предоставления гражданства через загранучреждения Российской Федерации можно взглянуть на проблему шире и выделить несколько вариантов формирования групп населения с двойным или множественным гражданством. Оценить численность представителей каждой группы пока не представляется возможным.

В *первую* группу входят иммигранты, получившие российское гражданство и не выполнившие требования выхода из прежнего гражданства. В существующей редакции закона 2002 г. речь шла о том, что заявитель

³⁴ Дословно сказано, что значение для таких лиц «гражданства Российской Федерации как политико-юридического выражения ценности связи с Отечеством объективно снижается». См. пояснительную записку к законопроекту № 485228-6 «О внесении изменений в ст. 6 и 30 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» <<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=485228-6&02>> [3].

³⁵ Как отмечает А. Ястребова, «стремясь облегчить свое положение, люди пытаются иметь нелегально два паспорта (и более) с различным гражданством, используя при необходимости то один, то другой [42, с. 54]

должен *обратиться* в полномочный орган своего государства с ходатайством об отказе от прежнего гражданства³⁶. Но вместе с тем ничего не сказано о необходимости представить документ, подтверждающий, что это заявление *было удовлетворено*. На практике выход из прежнего гражданства практически не поддавался контролю, особенно учитывая масштабы ежегодных потоков.

Впервые *требование отказа* от прежнего гражданства появилось в законе о гражданстве после внесения в 2014 г. поправки о носителях русского языка [21]. Данной категории соискателей для получения гражданства России нужно документально подтвердить не только факт обращения о выходе из прежнего гражданства, но и представить оригинал документа, подтверждающего, что это событие состоялось. Таким образом, выход из прежнего гражданства является основным условием и принципиальным отличием от применявшихся прежде подходов.

Вторую группу составляют россияне, которые получили гражданство зарубежных стран, оставаясь при этом гражданами России. В большинстве случаев это было сделано в обход законодательства этих стран, так как получение гражданства чаще всего предполагает отказ от прежнего. При этом носители двух паспортов могут быть постоянными жителями или России, или страны второго гражданства.

Третья группа лиц с двойным гражданством – это жители и граждане зарубежных государств, получившие гражданство через загранучреждения Российской Федерации в странах проживания. Нет доказательств того, что требование отказа от прежнего гражданства выполняется³⁷, хотя загранучреждение информирует о приобретении российского гражданства компетентные органы страны нахождения заявителя. Можно пред-

³⁶ В соответствии с Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства [11], соискатель должен представить «документ, подтверждающий обращение заявителя об отказе от имеющегося иного гражданства или невозможность отказа от иного гражданства, которым является соответствующий документ дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства в Российской Федерации либо копия обращения заявителя в это дипломатическое представительство или консульское учреждение об отказе от имеющегося иного гражданства с нотариально заверенной подписью заявителя. В случае направления обращения в дипломатическое представительство или консульское учреждение по почте представляется также квитанция о заказном почтовом отправлении».

³⁷ Нужно отметить, что в отношении детей требование отказа от прежнего гражданства не применяется, и они на законном основании могут оставаться бипатридами. Условие выбора гражданства по достижении совершеннолетия в российском законодательстве отсутствует.

положить, что некоторая часть контингента российских граждан, постоянно живущих за границей и состоящих на консульском учете, в действительности имеет не только российское гражданство, решая таким способом свои личные проблемы и в большинстве случаев мало что привнося в развитие России. Как отмечают исследователи, страны классической иммиграции всегда относились терпимо к наличию двойного гражданства у иммигрантов, но не всегда – у эмигрантов [50, с. 47]. В этом контексте можно говорить не только об эмигрантах, но и лицах, никогда не живших в России и получающих гражданство, находясь за её пределами. Такую практику вряд ли можно считать оправданной в современных условиях.

Возвращаясь к теме поправок, заставляющих граждан России, имеющих также гражданство или вид на жительство других государств, заявлять об этом в компетентные органы, отметим следующее. Смысл закона далеко не очевиден. Если он направлен на то, чтобы не допустить в органы власти или к работе с материалами, представляющими государственную тайну, граждан (в том числе – потенциальных) иностранных государств, то для этого достаточно проводить проверочные мероприятия и применять ограничения к «целевой» группе населения. Иными словами, сведения о наличии второго гражданства должны представлять интерес лишь в отдельных случаях, когда человек выдвигается на строго определенные должности. А такая практика уже и без того применяется на протяжении многих лет. В рамках действия новой статьи закона о гражданстве речь идет уже о десятках тысяч человек, в подавляющем большинстве случаев не имеющих отношения к вопросам национальной безопасности. Взыскает вопросы и судьба собранной от заявителей информации, не вполне понятно, как она будет использована. Эти вопросы, так же как и сама концепция множественного гражданства в РФ, нуждаются в дальнейшем изучении.

8. Получение гражданства и международная миграция в России

Изучение связи миграции и натурализации – один из важнейших аспектов исследования миграционного процесса, но для этого нужны адекватные данные и понимание особенностей имеющейся статистики. В этой главе мы рассмотрим два вопроса, лежащих в разных плоскостях.

Во-первых, речь идет о возможности расчета принятых в мировой практике показателей натурализации на основе имеющихся в Российской Федерации данных и, во-вторых, о влиянии процесса натурализации на официальную статистику международной миграции в России (а не наоборот).

Первый ракурс проблемы касается расчета применяемого в мировой практике коэффициента натурализации (naturalization rate), который отражает долю натурализованных граждан среди контингента иммигрантов, постоянно проживающих в стране. В качестве знаменателя чаще всего используются данные о мигрантах, родившихся за пределами данной страны (stock of foreign born population). В случае России подобная статистика имеет большие ограничения. Значительная часть контингента лиц, родившихся вне России, представлена внутренними мигрантами, прибывшими еще до распада СССР из других республик. На момент миграции эти люди имели общее гражданство СССР, впоследствии автоматически замещенное гражданством России.

Для этих, значительных по объему контингентов мигрантов рассчитывать показатель натурализации бессмысленно, если нет информации о годе переезда в Россию, а также годе и способе получения гражданства. Впервые информация о способе и годе получения гражданства будет собираться в ходе микропереписи населения России в 2015 г.

Тем не менее для справки можно привести показатели о числе граждан России среди всей совокупности «международных мигрантов», родившихся за рубежом. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г., в среднем свыше 90% лиц, родившихся за рубежом, имели российское гражданство (рис. 10). В ряде случаев показатель был еще выше, приближаясь к 100%. Однако, еще раз подчеркнем, нам не известно, какая часть этих людей получила гражданство по рождению или в порядке признания, а какая была натурализована после соответствующего обращения в органы власти. Среди уроженцев стран дальнего зарубежья (вне бывшего СССР) доля натурализованных была существенно ниже: 45–47% родившихся в Турции и Китае и всего 17–18% родившихся во Вьетнаме и Индии. Исключением является Израиль (85%), где проживает множество эмигрантов из России, и в этом случае получение российского гражданства их потомками упрощено.

В западных странах коэффициент натурализации несопоставимо ниже, чем в России. По данным ОЭСР, в странах, входящих в эту организацию, доля имеющих гражданство среди родившихся за рубежом достигала

в среднем 56% в 1999–2000 гг. и 59% в 2007–2008 гг. [55, с. 29]. В США в 2009 г. показатель составил только 44% [49].

Второй аспект связан с особенностями формирования отечественной статистики потоков миграции. С большой долей условности приведем общие показатели иммиграции (без выделения иностранцев и граждан РФ) и натурализации по линии ФМС. Данные табл. 7 позволяют увидеть, что по *структуре* совокупный поток иммигрантов и поток натурализованных лиц в целом похожи, но абсолютные величины существенно отличаются. Объемы иммиграции заметно больше объемов натурализации. Это подтверждает значительное участие в потоках миграции лиц, получивших гражданство до переезда, через загранучреждения Российской Федерации. Даже если бы мы имели в нашем распоряжении статистику МИД по странам приобретения гражданства (отсутствующую за 1992–2002 гг.), её было бы сложно использовать для сравнения с миграционными потоками, так как нужна еще информация о том, имел ли место последующий переезд в Россию или нет.

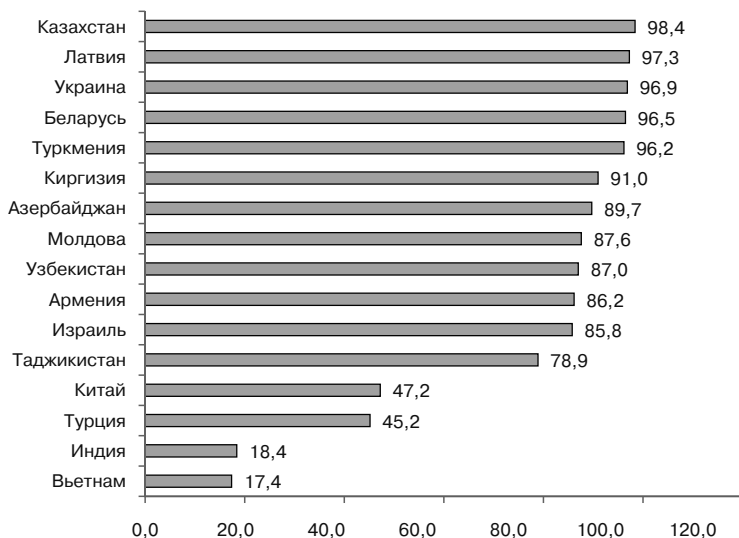


Рис. 10. Доля российских граждан в постоянном населении РФ, родившихся за рубежом, по странам рождения, %

Примечание. Рассчитано по материалам Всероссийской переписи населения 2010 г. (Росстат).

Анализ данных Росстата показывает, что в России получение гражданства является не только следствием миграции, но и фактором, влияющим на статистику иммиграции на постоянное жительство. Это исключительно российская специфика, связанная с практикой регистрации населения по *месту жительства* и *месту пребывания*, а также с зависимостью вида регистрации от гражданства и статуса мигранта. Как отмечалось, Росстат до 2011 г. получал из МВД/ФМС России информацию о мигрантах, зарегистрированных только по месту жительства. Такой тип регистрации («постоянный») был доступен гражданам России и иностранцам, имевшим вид на жительство, а с 2007 г. – и РВП.

Таблица 7. Иммиграция в Россию и получение гражданства по линии ФМС жителей отдельных стран, 1992–2013, тыс. и %

	Тысячи		Проценты	
	Иммиграция	Гражданство по линии ФМС	Иммиграция	Гражданство по линии ФМС
Всего иммиграция	9606,5	5769,5	100	100
Азербайджан	522,1	368,0	5,4	6,4
Армения	493,1	411,6	5,1	7,1
Беларусь	328,2	124,4	3,4	2,2
Казахстан	2411,5	1592,3	25,1	27,6
Киргизия	594,6	516,5	6,2	9,0
Молдова	326,1	165,8	3,4	2,9
Таджикистан	569,5	300,5	5,9	5,2
Туркмения	193,5	84,2	2,0	1,5
Узбекистан	1263,7	621,0	13,2	10,8
Украина	1901,6	1034,4	19,8	17,9
Грузия	460,8	297,8	4,8	5,2
Прочие	542,0	253,3	5,6	4,4

Источник: данные Росстата и ФМС России.

В отличие от общепринятой практики, отечественная статистика миграции была сильно связана с процедурами предоставления гражданства, а не наоборот. Вплоть до 2007 г. (принятия закона о миграционном учете [19]) и сопутствующих нормативных актов) преобладала практика регистрации иммигрантов *по месту жительства после получения* российского гражданства. Это происходило потому, что разрешение на временное проживание (предшествовавшее получению гражданства) не давало

права на регистрацию по месту жительства, а только *по месту пребывания*. В последнем случае мигранты государственной статистикой не учитывались. Для лиц, получивших гражданство *по международным соглашениям*, ситуация была похожей. Зарегистрироваться по месту жительства они могли, только получив российский паспорт, так как статус *временного пребывающего* также не давал им права на «постоянную прописку». Поэтому большинство мигрантов, прибывших из Киргизии, Казахстана и Беларуси, Росстат однозначно учитывал как граждан России. Между прибытием этих людей в Россию и получением гражданства могло пройти всего три месяца.

Таким образом, в российской статистике иммиграции на протяжении нескольких лет имела место парадоксальная ситуация: в Россию прибывали мигранты-иностранцы, а статистика их могла учесть только после получения ими российского гражданства (и регистрации по месту жительства). Из-за этого доля иностранцев в потоках иммиграции была чрезвычайно мала, составляя в 2002–2006 гг. около 10–15%. Такое положение дел существенно снижало аналитическую ценность данных о составе иммигрантов по гражданству. Создавалось впечатление, что в Россию приезжают возвратные мигранты – граждане РФ, хотя ФМС ежегодно выдавала тысячи РВП и видов на жительство.

С 15 января 2007 г. лица с РВП получили право регистрироваться по месту жительства, что несколько увеличило долю иностранцев среди иммигрантов до уровня примерно 20%, но влияние ускоренного получения гражданства на качество данных сохранилось. Нельзя было исключить и повторного учета одних и тех же мигрантов, которые сначала регистрировались по РВП, потом, в течение короткого временного интервала, получали гражданство и приходили вновь регистрироваться с новым паспортом, но уже в качестве граждан РФ. Поток лиц, приобретающих гражданство по международным соглашениям, по-прежнему учитывался Росстатом после получения мигрантами российских паспортов, так как им не требовалось разрешение на временное проживание и регистрироваться по месту жительства они могли, только став гражданами РФ.

Изменения в законодательстве 2011 г. (установившие требование вида на жительство) несколько продлили срок ожидания гражданства, увеличили число лиц, проживающих в России по РВП и видам на жительство и сохраняющих иностранное гражданство. Это должно было привести к росту доли иностранных граждан среди учтенных иммигрантов.

Дополнительным фактором стал переход Росстата с 2011 г. на новую методологию учета мигрантов. Теперь в статистику включены значительные потоки временных мигрантов, прибывших в Россию преимущественно по экономическим основаниям (долгосрочным контрактам), но не для постоянного жительства. Такие мигранты, сохраняя статус временно пребывающих, не участвуют в процессе натурализации. Поэтому вместе с ростом объемов миграции резко выросла и доля иностранцев в потоке прибывших: в 2013 г. она достигла 70%.

Таким образом, рассчитывать по российским данным показатели натурализации на основе сведений о лицах, родившихся за рубежом, не имеет смысла, если неизвестен год прибытия и путь получения гражданства.

А сравнительный анализ потоков иммиграции и натурализации можно проводить только с оговорками: во-первых, иммигранты могли получить гражданство до переезда в Россию, во-вторых, часть лиц, получивших гражданство (особенно после 2003 г.), могли остаться в стране проживания, в-третьих, данные по гражданской принадлежности иммигрантов недостоверны из-за практики ускоренной натурализации и регистрации мигрантов после получения российского гражданства, в-четвертых, с 2011 г. в статистику включены лица, имеющие регистрацию по месту пребывания на срок девять месяцев и более, наибольшая часть из которых не предполагает натурализацию. Тем не менее можно попробовать использовать административные данные ФМС России, позволяющие проследить движение статуса мигрантов их разных когорт. В Центральном банке данных по учету иностранных граждан имеется информация, позволяющая рассчитать, сколько мигрантов из числа прибывших в определенном году к моменту замера уже были приняты в российское гражданство.

9. Законодательные инициативы последнего времени

В апреле 2014 г. был принят закон (ФЗ-71 от 20 апреля 2014 г.), который внес новые поправки к закону о гражданстве [21]. Изменения вызвали большой резонанс. Статья 14 (об упрощенном порядке приобрете-

ния гражданства) была дополнена п. 2.1, в соответствии с которым в ускоренном порядке российское гражданство теперь будет предоставляться лицам, признанным носителями русского языка. Новая ст. 33 закона о гражданстве определила, что «иностранный гражданин или лицо без гражданства по результатам собеседования, проведенного с ними комиссией по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка (далее – комиссия), могут быть признаны носителями русского языка, т.е. лицами, владеющими русским языком и повседневно использующими его в семейно-бытовой и культурной сферах, в случае, если данные лица либо их родственники по прямой восходящей линии постоянно проживают или ранее постоянно проживали на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации».

Через два месяца идеи, заложенные в законе от 20 апреля, были конкретизированы в еще одном законе – ФЗ-157 от 23 июня 2014 г. [23]. В частности, там было указано, что иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на законном основании на территории Российской Федерации, признанные носителями русского языка в соответствии со ст. 33.1 Федерального закона «О гражданстве» [15], имеют право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке при условии, если они: а) обязуются соблюдать Конституцию Российской Федерации и законодательство Российской Федерации; б) имеют законный источник средств к существованию; в) отказались от имеющегося у них гражданства иностранного государства. Отказ от гражданства иностранного государства не требуется, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации либо если отказ от гражданства Российской Федерации невозможен в силу не зависящих от лица причин.

На этом основании гражданство можно будет получить за 3–5 месяцев, после получения вида на жительство, т.е. в совокупности срок ожидания не превысит 1,5–2 лет. Выше отмечалось, что основное отличие этой категории заявителей не только в подтверждении «носительства» русского языка. К ним впервые в отечественной практике применяется условие подтвердить, что выход из прежнего гражданства состоялся. Таким образом, будет реализована идея, заложенная в законе о гражданстве 2002 г.: приобретение российского гражданства должно сопровождаться выходом из гражданства прежнего. По мнению специалистов ФМС Рос-

сии, условия приема в гражданство данной группы мигрантов достаточно строги, и создание нового канала натурализации не приведет к массовому потоку лиц, умеющих говорить по-русски и желающих поскорее получить российский паспорт.

Тем не менее данные поправки к закону могут нести в себе некоторые риски, связанные с короткими сроками проживания заявителей в России до момента приобретения гражданства и нерегулируемым (и этого нельзя делать ни с каких позиций) этническим и конфессиональным составом мигрантов. Когда запускалась программа переселения соотечественников и принимались решения о преференциях для носителей русского языка и культуры, этому сопутствовали комментарии о строительстве или собирании «русского мира». Новый закон открывает ускоренный доступ к гражданству России всем, кто научится или умеет говорить по-русски, что на постсоветском пространстве не является редкостью.

Логическое противоречие между заявленными глубинными идеями и практикой их воплощения очевидно. Его заметили и представители русофильских кругов, отмечая, что «представители титульных наций постсоветских республик – грузины, киргизы, молдаване, таджики, эстонцы и прочие славные люди при условии “ношения русского языка” могут претендовать на упрощенку» [29]. Подобные соображения, кстати, высказываются и в отношении соотечественников, к которым относятся представители самых различных этносов, в том числе не принадлежащих к коренным народам России [28]³⁸.

В мировой практике довольно регулярно возникают прецеденты, когда специальные преференции при получении гражданства предоставляются людям, связанным со страной нового гражданства культурной или языковой общностью, существует даже специальный термин: «affinity-based modes» (дословно – «режимы, основанные на родстве»). Однако этот подход не является постоянным, его применение ограничивается или, напротив, становится более распространенным в зависимости от миграционной ситуации. В ряде случаев он используется в рамках программ репатриации бывших эмигрантов и создает наиболее благоприят-

³⁸ См. текст выступления В. Юшина. Не разделяя многих идей цитируемого автора, можно согласиться с его эмоциональным высказыванием: «... теперь в понятие “соотечественники” втаскивают всех граждан, которые жили на территории Советского Союза, это все жители, которые были в Российской империи и так далее. Слушайте, мы полмира затацим в российское гражданство...» <<http://www.materik.ru/upload/iblock/472/4723ad7f66541770cbaa49fae81e3fd1.pdf>>.

ные условия для восстановления гражданства бывших граждан и жителей страны [43, с. 169].

В современном российском контексте такой подход должен применяться с ограничениями. Избыточно расширительные толкования понятий «соотечественник» и «носитель русского языка» сами по себе не несут никакой опасности, если бы они не касались столь важного вопроса, как получение гражданства нашей страны. Однако увязывание их напрямую с ускорением приема в российское гражданство не представляется дальновидным.

В случае России следует говорить и думать не столько об этническом составе новых россиян (он будет смешанным и, скорее всего, в большей степени «азиатским», чем «славянским»), сколько о возможности новоселов безболезненно влиться в принимающее сообщество и говорить со старожилками на одном языке в широком смысле этого слова. А здесь как раз и могут возникнуть проблемы. Применение закона сократит для очень большой части мигрантов срок между переездом и получением российского паспорта, что напрямую связано с процессом интеграции, на которую требуется несколько лет, даже при знании русского языка.

Английский и французский являются официальными языками во многих государствах, но это не означает, что, например, иммигранты из Нигерии, переехавшие в США, и мигранты из стран Магриба, переехавшие во Францию, не столкнутся с проблемой интеграции [см., например, 45; 46; 57]. Проживание на протяжении длительного времени в странах с иной культурой и уровнем жизни неизбежно влияет на менталитет людей, и игнорировать это нельзя. Интеграция требует времени, искусственно ускорить её вряд ли возможно.

Например, в Соединенных Штатах Америки для натурализации иностранцев применяется условие непрерывного легального проживания в стране в течение не менее пяти лет. На практике медианный срок от момента законной иммиграции до получения гражданства в 2010 г. составлял шесть лет, в 2009 г. – семь, а в 2008 г. – девять лет [56]. В Канаде соискатель должен прожить не менее трех лет в течение четырех, предшествующих подаче заявления о гражданстве, такой же порог применяется во многих европейских странах [55]. В зарубежной практике в среднем общий порядок получения гражданства предполагает от пяти до десяти лет непрерывного и законного проживания в стране. Исключения делаются только для отдельных категорий заявителей. В России получается

наоборот: основная масса иностранцев натурализуется в ускоренном порядке, и эта практика постоянно расширяется.

К сожалению, пока не представляется возможным получить расчетные данные о сроках, требующихся для получения российского гражданства разным категориям соискателей. В теории для мигрантов, получающих гражданство в России, это возможно сделать на основе Центрального банка данных по учету иностранных граждан. Вполне реально оценить, сколько в среднем проходит времени между прибытием мигранта на жительство в Россию и принятием положительного решения по ходатайству о предоставлении гражданства. Причем этот срок может вобрать в себя время ожидания решений по приобретению промежуточных статусов и документов (РВП и видов на жительство), а также срок проживания в этих статусах. В отношении лиц, получающих гражданство по линии консульств, это также должно быть реальной задачей, поскольку учет консульских действий компьютеризирован, и в МИД России имеется Электронная база данных по гражданству.

До отмены ч. 4 ст. 14 Закона «О гражданстве» 2002 г. время проживания мигранта в качестве иностранца до получения гражданства могло составлять менее полутора лет, а для мигрантов, воспользовавшихся международными соглашениями – всего три месяца. Напомним, что в октябре 2011 г. было введено правило обязательного наличия у иностранца вида на жительство для того, чтобы получить право обратиться за гражданством. Эта норма увеличила период ожидания для тех, кто получает гражданство в упрощенном порядке и по международным соглашениям. Тем не менее для значительной части соискателей обязательный срок проживания по виду на жительство составляет значительно меньше пяти лет. Например, лица, приобретающие гражданство по международным соглашениям, имеют право сразу после получения вида на жительство подавать заявление о приеме в гражданство и через три месяца стать полноправными гражданами России.

Вопрос о том, сколько времени проходит между моментом иммиграции и натурализации, далеко не праздный. В литературе процесс натурализации иностранцев, подготовки к ней, а также время, которое мигрант проживает от момента прибытия в страну до момента получения гражданства, тесно связывается с интеграцией. Устанавливаемый в большинстве государств порог проживания в несколько лет подразумевает, что за это время мигрант успеет получить необходимые в принимающей стране знания, навыки и квалификации, вжиться в принимающее сообщество и к моменту получения гражданства будет интегрирован.

Не следует забывать, что натурализация открывает иммигрантам доступ к профессиям и должностям, закрытым для иностранцев, например, к работе в полиции, органах управления и пр. [55, с. 101, 155]. *Поэтому, расширяя возможности для ускоренного получения гражданства, законодатели должны хорошо взвесить все «за» и «против», чтобы не столкнуться с ситуацией, когда решения по вопросам правопорядка или управления коренным населением России (пусть даже на местном уровне) будут принимать люди, совсем недавно приехавшие в нашу страну.*

Реформируя миграционное законодательство, логичнее было бы упростить порядок получения статуса, позволяющего иностранным гражданам длительное время законно проживать, работать и учиться в России. В рамках действующего правового поля мигранты, приезжающие с целью проживания, сталкиваются с неприветливой реальностью: выдача разрешений на временное проживание котируется, свобода передвижения иностранца ограничивается регионом, в котором был выдан РВП или вид на жительство, переезд в другой регион сопровождается новыми сложностями. Судя по рассказам лиц, имеющих вид на жительство, некоторые правоприменительные практики на местах, связанные с подтверждением и поддержанием статуса, достаточно обременительны. Создается впечатление, что неудобство получения и проживания по РВП и видам на жительство «уравновешивается» простотой получения гражданства. Такое положение дел не способствует гармонизации миграционного процесса в России ни сейчас, ни в перспективе.

Гражданство по праву почвы. Как отмечалось выше, в конце июня 2014 г. руководитель Администрации Президента Российской Федерации выступил с предложением предоставления гражданства России всем родившимся на её территории (см. сноску 8, с. 11). Вскоре в интервью по данному вопросу спикер Совета Федерации В. Матвиенко сказала следующее: «Я поддерживаю эту идею, я вообще за либерализацию получения гражданства людьми, которые были либо рождены в России, либо имеют корни российские. В этом смысле мы готовы к либерализации законодательства... Что касается детей, если ребенок был рожден в России, у него родители один или два были русские, мало ли по каким причинам они уехали, это личное дело каждой семьи, то эти дети должны понимать, что у них есть родина, их родина готова признать их гражданами этой страны»³⁹. Уязвимость такого подхода состоит в том, что

³⁹ См.: <<http://www.mk.ru/politics/2014/06/23/matvienko-za-predostavlenie-grazhdanstva-vsem-detyam-rozhdannym-v-rossii.html>>.

закон о гражданстве вряд ли может устанавливать преференции только для русских. Этого нельзя делать с позиций соблюдения прав человека и недискриминации представителей других народов, в том числе относящихся к коренным народам России, которых насчитывается больше сотни.

Есть и второй аспект проблемы. К сожалению, автор инициативы не уточнил, следует ли предоставлять гражданство всем, кто родился в России в прошлые годы, или и тем, кто еще только родится на нашей территории в будущем. Этот вопрос нуждается в тщательной проработке, обсуждении и формировании избирательного подхода в его применении.

Известно, что в практике государств используются два основных подхода «автоматического» предоставления гражданства (без процедуры натурализации): так называемое «право почвы» и «право крови», часто в определенном сочетании действуют обе концепции. В первом случае рождение человека на территории государства подразумевает безусловное или же сопровождающееся *рядом условий* предоставление ему гражданства этой страны. При этом гражданство родителей не имеет значения. В государствах, практикующих безусловное право почвы, также не принимается во внимание статус родителей (легальный или нет) на момент рождения ребенка [47, с. 5]. Второй подход предполагает наследование ребенком гражданства его родителей вне зависимости от того, в какой стране ребенок родился.

Российское законодательство, применявшееся с 1992 по 2002 г., допускало признание гражданства России у всех лиц, родившихся не её территории 30 декабря 1922 г. и позднее, и утративших гражданство бывшего СССР. Они считались гражданами РСФСР по рождению, если родились на территории РСФСР, или если хотя бы один из родителей на момент рождения ребенка был гражданином СССР и постоянно проживал на территории РСФСР.

Гражданами России также признавались дети, родившиеся на территории России у родителей, не имевших российского гражданства, если они (родители) состояли в гражданстве других республик, входивших в состав, СССР по состоянию на 1 сентября 1991 г., или иностранных государств, и если эти республики или государства не предоставили ребенку своего гражданства. Ребенок, родившийся на территории РСФСР от лиц без гражданства, также считался гражданином России. Однако эту статью было трудно применить на практике, поэтому она редко использовалась.

Закон о гражданстве 2002 г. оставил право почвы только для детей лиц без гражданства и иностранных граждан, чьи страны не предоставили ребенку своего гражданства. Закон гласил, что ребенок «приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения ребенка оба его родителя или единственный его родитель, проживающие на территории Российской Федерации⁴⁰, являются иностранными гражданами или лицами без гражданства, при условии, что ребенок родился на территории Российской Федерации, а государство, гражданами которого являются его родители или единственный его родитель, не предоставляет ребенку свое гражданство».

Прочим категориям лиц, родившихся на территории РСФСР и имевших гражданство бывшего СССР, по новому закону было разрешено обращаться за российским гражданством и получать его в упрощенном порядке⁴¹. *Признание* гражданства у лиц, родившихся в Российской Федерации, более не допускалось.

Этот подход широко применялся в отношении лиц, родившихся до распада СССР, что было оправданно с точки зрения человеческой и исторической справедливости. Норма упрощенного получения гражданства лицами, родившимися на территории Российской Федерации и имевшими гражданство СССР, тоже понятна. Однако в отношении мигрантов постсоветского времени, а в особенности современного периода (и в перспективе), этот подход должен иметь избирательное применение или сопровождаться определенными условиями. Сейчас мы живем в ином мире, и дети, родившиеся на территории нашей страны у иностранных родителей, пока мало ассоциированы с историческим прошлым России. Введение такой нормы может привести к росту своего рода туризма из стран с хронически более низким, чем в России, уровнем жизни, с целью рождения ребенка на территории России.

Если и рассматривать такие возможности, то только при соблюдении ряда условий, к примеру, наличия у родителей вида на жительство на момент рождения ребенка, предоставление гражданства по достижении ребенком определенного возраста при условии непрерывного проживания

⁴⁰ Имеется в виду проживание по РВП или виду на жительство.

⁴¹ См. пункт «а» ч. 2 ст. 14 ФЗ-62. В соответствии с этим пунктом в 2013 г. гражданство получили около 4 тыс. человек, в 2012 г. – 1,7 тыс., в 2011 г. – 418 человек, а в 2010 г. всего 78 человек. Это еще раз подтверждает, что изменения в законе 2009 и 2011 г., сузившие «коридоры» упрощенного получения гражданства, перераспределили соискателей по другим каналам ускоренной натурализации.

ния в России. Иными словами, еще раз подчеркнем, что вопрос о предоставлении в будущем российского гражданства автоматически по факту рождения на её территории должен быть тщательно проработан. Право почвы в мировой практике распространено, но только некоторые государства применяют его без каких-либо сопутствующих условий. К ним относятся страны, чье население исторически сформировалось за счет иммиграции – например, США и Канада. Следует сказать, что Австралия, также относящаяся к странам так называемой «классической иммиграции», с 1986 г. все-таки установила ряд условий для лиц, родившихся на её территории от иностранных родителей. Ребенок должен достичь возраста десяти лет и все это время непрерывно проживать в стране, при условии, что на момент его рождения родители ребенка жили в Австралии на законном основании.

Дискуссия о том, следует ли упрощать процесс предоставления гражданства или, напротив, рассматривать его как своего рода вознаграждение за успешную интеграцию, имеет место и в странах с более длительной, чем у России, иммиграционной историей. Как отмечают исследователи, сторонники первой линии (как правило, представители партий левого толка) считают, что предоставление мигрантам гражданства стимулирует их интеграцию, является сигналом их «принятия» со стороны общества, и поэтому доступ к нему должен быть легким. Консерваторы, напротив, полагают, что получение гражданства – это завершающий момент интеграции и доступно оно должно быть только тем, кто сделал осознанный выбор в пользу новой страны проживания и может соответствовать высоким требованиям интеграции [Цит. по: 48, с.774].

Иногда выдвигаются и иные немаловажные аргументы. Например, в ходе дискуссий между ХДС/ХСС и Свободной демократической партией Германии по реформе миграционного законодательства, происходившей в середине 1990-х годов, в том числе по вопросу применения права почвы для получения немецкого гражданства, один из представителей ХСС подчеркивал, что «Германия – не страна иммиграции, и мы не станем её таковой делать» [51, с. 201]. Тем не менее в странах Европы в последнее время происходит распространение права почвы, но с оговорками и условиями⁴². Некоторые авторы увязывают этот процесс со стиранием четких различий между странами классической иммиграции (Северной Америкой и Австралией), и европейскими государствами-нациями [50, с. 147].

⁴² Примеры и условия применения права почвы в ряде стран Евросоюза см. в [43, с. 133].

Применительно к России более правильной представляется консервативная точка зрения. Такой подход снижает риски, присущие миграции и делает весь процесс более предсказуемым.

10. Заключительные замечания

Подводя итоги, выделим несколько основных моментов. Количество лиц, получающих ежегодно гражданство России, начиная с 2010 г., сократилось, но пока остается значительным. При этом на протяжении всего постсоветского периода преобладает упрощенный порядок предоставления гражданства, в соответствии с которым паспорта России получают практически 99,9% всех соискателей. Это предполагает довольно короткий срок проживания мигранта в стране, вряд ли достаточный для полноценной интеграции. Сохраняется масштабная практика предоставления гражданства через загранучреждения МИД России, благодаря чему ежегодно десятки тысяч соискателей, постоянно проживающих за рубежом, в упрощенном порядке становятся российскими гражданами.

Реформа законодательства в сфере гражданства проводится стремительно, без широкой общественной и экспертной дискуссии и опережает принятие новых нормативных актов, определяющих статус иностранных граждан. Это нарушает логику изменения миграционного законодательства и снижает эффективность идей, заложенных в Концепции государственной миграционной политики России до 2025 г. Сложность пребывания и проживания в России иностранцев компенсируется простотой получения гражданства, что заставляет мигрантов искать обходные пути для ускоренной натурализации. Логичнее было бы сделать наоборот – уменьшить бюрократические препоны к получению промежуточных статусов, упорядочить их в зависимости от целей въезда и пребывания, чтобы законное пребывание иностранца в России не требовало значительных усилий и постоянного напряжения. В этом случае дополнительное время ожидания гражданства не будет обременительным.

Последние изменения в законодательстве и новые инициативы, в еще большей степени ускоряющие путь к гражданству, заставляют вновь обратить внимание на необходимость тщательной их проработки и обсуждения. В последних принятых и предполагаемых изменениях просматривается ослабление или утрата селективной составляющей, которая непременно должна присутствовать в политике натурализации.

Предоставление гражданства должно стать высшей формой признания иммигрантов принимающим сообществом. Гражданство Российской Федерации должно быть предметом гордости, в том числе для коренного населения, легкость предоставления его новоселам (а также людям, проживающим за рубежом и не имеющим прочной связи с Россией) размывает этот институт.

Безусловно, для отдельных категорий мигрантов срок проживания до натурализации может быть достаточно коротким, в первую очередь речь идет о ближайших родственниках граждан России, в том числе детях, и некоторых иных привилегированных группах мигрантов. Но это правило не должно распространяться на всех, как фактически происходит сейчас.

В целом представляется более правильным, если большинство соискателей будут получать гражданство только по истечении нескольких лет законного и непрерывного проживания в России. Требуется время для того, чтобы люди установили прочную связь с новой страной постоянного жительства, что-то успели для неё сделать, интегрировались в местное сообщество. И только тогда наступает время оформить правовую связь между этим человеком и его новой родиной, дать мигранту те же права, которыми обладают граждане этой страны. Расширение каналов ускоренной натурализации при практически полном отсутствии «фильтров» может иметь далеко идущие негативные последствия, сначала на местном, региональном, а потом и федеральном уровне. Давая новоселам, еще не приобретшим достаточного опыта жизни в России и общения с местным населением, допуск абсолютно ко всем видам деятельности, мы можем оказаться заложниками собственных недалёковидных шагов по упрощению приема в гражданство.

Учитывая ситуацию, сложившуюся в России в связи с вынужденной миграцией граждан Украины, и общественный резонанс этой проблемы, в ближайшем будущем можно ожидать дополнительных шагов со стороны законодательной и исполнительной власти России по скорейшему урегулированию статуса таких мигрантов и получению ими российского гражданства. Новые схемы могут быть более удобными, чем участие в Госпрограмме содействия переселению соотечественников. Однако кампания по упрощенному приему в гражданство Российской Федерации этой категории мигрантов должна иметь четко ограниченные временные рамки и быть целевой, т.е. касаться людей, которые прибыли из регионов Украины, пострадавших от вооруженного конфликта. Нужно учиты-

вать, что при благополучном разрешении ситуации многие из беженцев со временем могут захотеть вернуться на Украину. Наличие российского гражданства у определенной части населения юго-восточных регионов снова может стать фактором дестабилизации. Поэтому вопрос ускорения приема украинских беженцев в российское гражданство должен быть хорошо проработан.

По-видимому, пришло время пересмотреть подходы к предоставлению гражданства через загранучреждения России, осмыслить накопленный опыт и оценить его долгосрочные последствия. Сужение возможностей получения российского гражданства за рубежом приведет этот процесс в более понятное и соответствующее мировой практике русло. Кроме того, загранучреждения Российской Федерации освободятся от избыточных функций, не вполне соответствующих их профилю. А все, кто искренне желает получить российское гражданство, смогут это сделать, переехав на жительство в Россию и начав работать, учиться, платить налоги и воспитывать детей в нашей стране.

Российское законодательство в области гражданства достаточно молодое. В советское время СССР был страной в основном внутренней миграции, и, по сути, процесс законотворчества в этой сфере начался после распада Союза. Но, экспериментируя, желательнее не искать решения методом проб и ошибок. Негативные последствия ускоренной натурализации иммигрантов и предоставления гражданства людям, не проживающим в России, могут накапливаться и развиваться латентно, а когда они проявятся, исправить ситуацию будет уже сложно.

Приложение

Таблица III. Число лиц, получивших гражданство Российской Федерации по линии МВД – ФМС России, 1992–2013 гг., тыс. человек (по данным ФМС России)

***	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всего	1,719	11,746	180,054	471,245	326,702	326,244	353,429	300,675	332,060	359,195	272,463
Казахстан	0,056	1,616	49,952	151,737	86,477	95,350	144,956	123,900	129,995	133,341	101,756
Украина	0,023	1,287	24,980	73,110	74,082	81,551	81,169	66,849	68,730	72,449	53,396
Узбеки- стан	0,046	0,932	22,012	54,465	27,801	21,276	20,557	21,226	26,419	33,373	29,665
Киргизия	0,028	0,855	17,971	32,594	15,582	10,398	10,192	9,457	13,612	21,217	17,324
Армения	0,000	0,132	5,705	15,148	15,718	16,935	14,162	11,935	15,703	19,267	14,573
Азербай- джан	0,042	0,696	10,307	25,708	22,479	23,682	19,485	15,282	19,328	19,629	13,663
Грузия	0,045	0,421	8,908	29,117	28,114	29,685	21,724	18,993	22,323	20,748	12,297
Таджики- стан	0,020	0,843	16,821	42,677	23,655	17,255	13,016	9,872	9,319	8,748	7,944
Молдова	0,018	0,155	3,122	8,624	7,700	7,421	7,062	5,643	7,104	9,038	6,740
Беларусь	0,007	0,212	3,567	10,233	7,412	6,866	6,641	5,458	5,887	8,356	6,399
Туркмения	0,006	0,151	2,334	7,788	7,420	7,684	6,047	4,791	4,749	4,776	3,551
Латвия	0,006	0,604	4,756	8,145	3,341	2,287	2,364	1,712	1,934	1,869	1,184
Эстония	0,004	0,324	3,161	5,639	2,067	1,243	1,548	1,025	1,215	1,065	0,767
Литва	0,008	0,344	2,968	4,048	2,145	1,417	1,386	0,924	0,951	1,032	0,609
Афгани- стан	0,002	0,003	0,095	0,314	0,239	0,330	0,352	0,430	0,606	0,575	0,214
Израиль	0,000	1,479	0,357	0,307	0,208	0,181	0,165	0,112	0,093	0,114	0,050
Германия	0,000	0,032	0,149	0,399	0,478	0,450	0,200	0,122	0,119	0,142	0,101
Сирия	0,004	0,030	0,083	0,164	0,183	0,231	0,307	0,325	0,269	0,187	0,111
Болгария	0,000	0,006	0,021	0,029	0,041	0,125	0,200	0,202	0,336	0,310	0,121
Турция	0,002	0,026	0,015	0,028	0,026	0,043	0,078	0,104	0,148	0,170	0,102
Прочие	1,402	1,598	2,770	0,971	1,534	1,834	1,818	2,313	3,220	2,789	1,896

***	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	011	2012	2013
Всего	31,528	330,419	504,518	366,488	367,699	361,363	394,137	111,298	134,980	95,737	135,788
Казахстан	8,678	106,613	123,286	68,087	64,831	58,736	50,628	27,130	29,986	14,585	20,582
Украина	7,623	50,593	94,133	66,502	55,424	58,500	62,025	5,715	7,783	12,803	15,646
Узбеки- стан	2,266	29,676	73,315	67,021	53,109	43,982	49,784	4,788	7,906	13,409	17,937
Киргизия	1,717	27,449	38,422	33,166	61,239	51,210	48,720	37,348	52,362	8,415	7,177
Армения	1,722	23,139	39,330	34,860	39,328	45,253	54,828	6,261	7,847	13,176	16,550
Азербай- джан	2,010	24,555	35,720	22,045	24,885	29,643	34,627	5,265	5,635	6,440	6,856
Грузия	1,459	20,695	25,225	14,008	12,156	11,110	9,876	2,513	2,405	3,082	2,849
Таджики- стан	0,869	10,749	16,148	12,198	16,444	21,891	39,214	4,393	6,152	9,773	12,476
Молдова	0,366	7,283	13,727	12,809	13,876	15,782	20,429	1,992	2,802	5,252	8,878
Беларусь	0,563	10,179	12,943	7,919	6,572	7,099	6,062	3,888	3,993	1,547	2,559
Туркмения	0,398	5,358	7,713	5,577	4,737	4,444	4,026	0,482	0,544	0,753	0,825
Латвия	0,196	0,954	1,062	0,756	0,516	0,466	0,469	0,135	0,169	0,178	0,178
Эстония	0,101	0,589	0,686	0,346	0,255	0,224	0,195	0,072	0,051	0,065	0,063
Литва	0,056	0,488	0,722	0,496	0,460	0,539	0,430	0,149	0,151	0,173	0,146
Афгани- стан	0,000	0,053	0,136	0,101	0,109	0,153	0,124	0,188	0,153	0,135	0,204
Израиль	0,017	0,027	0,061	0,037	0,046	0,064	0,085	0,124	0,129	0,146	0,140
Германия	0,030	0,072	0,076	0,065	0,072	0,094	0,119	0,117	0,093	0,094	0,096
Сирия	0,019	0,037	0,047	0,059	0,045	0,062	0,053	0,079	0,090	0,130	0,170
Болгария	0,024	0,067	0,093	0,094	0,059	0,076	0,068	0,054	0,061	0,043	0,066
Турция	0,027	0,050	0,044	0,051	0,060	0,105	0,129	0,144	0,146	0,201	0,218
Прочие	3,387	11,793	21,629	20,291	13,476	11,930	12,246	10,461	6,522	5,337	22,172

Библиография

а) Основные нормативно-правовые акты в области приобретения гражданства и правового положения иностранных граждан в Российской Федерации

1. Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. N 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации» (в первой редакции – Закон РСФСР «О гражданстве РСФСР»).

2. Закон о внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О гражданстве РСФСР» от 17.06.1993 n 5206-1.

3. Законопроект № 485228-6 «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Пояснительная записка к законопроекту № 485228-6 «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона “О гражданстве Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» <<http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=485228-6&02>>.

4. Постановление от 11 апреля 2003 г. N 3873-III ГД Об обращении Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Президенту Российской Федерации В. Путину о ситуации, сложившейся после принятия федерального Закона «О гражданстве Российской Федерации».

5. Приказ ФМС России от 28.07.2014 N 450 «Об утверждении форм и порядка подачи уведомлений о наличии у гражданина Российской Федерации иного гражданства либо вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание в иностранном государстве» (Зарегистрировано в Минюсте России 04.08.2014 N 33444) <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166884/>.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 г. N 690 «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на территории Российской Федерации в упрощенном порядке».

7. 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.

8. Соглашение от 26 февраля 1999 г. между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства.

9. Соглашение от 24 января 2006 г. между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников союзного государства.

10. Указ Президента Российской Федерации от 10 апреля 1992 г. N 386 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации».

11. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» № 1325 от 14 ноября 2002 г. <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/8bf/ukaz_1325new.pdf>.

12. Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2011 г. N 1391 «О внесении изменения в Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 1325». Вступил в силу 24 октября 2011 г. // Российская газета. Федеральный выпуск № 5614 2011. 24 октября <<http://www.rg.ru/2011/10/24/grazhdanstvo-dok.html>>.

13. Указ Президента Российской Федерации от 25.07.2014 № 531 «О внесении изменений в Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» <http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=97781>.

14. Федеральный закон от 06.02.1995 N 13-ФЗ «О внесении изменения в Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации».

15. Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

16. Федеральный закон от 25.07. 2002 г. N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

17. Федеральный закон от 11.11.2003 г. N 151-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации».

18. Федеральный закон от 03.01.2006 N 5-ФЗ «О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»».

19. Федеральный закон от 18.07.2006 г. N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»».

20. Федеральный закон от 12.11.2012 г. N 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»».

21. Федеральный закон от 20.04.2014 г. N 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»».

22. Федеральный закон от 4.06.2014 г. N 142-ФЗ «О внесении изменений в статьи 6 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»».

23. Федеральный закон Российской Федерации от 23.06.2014 г. N 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации”»».

б) Статьи, монографии и аналитические материалы

24. Авакьян С.А. Российское гражданство: опыт и проблемы // Законодательство. 1997. № 5 <<http://constitution.garant.ru/science-work/modern/3541101/>>.

25. Аксенов А.Б. Современные тенденции в международно-правовом регулировании вопросов гражданства в связи с правопреемством государств. М.: Российская академия правосудия, 2011.

26. Варлен М.В. Гражданство: Россия и СНГ: учебно-практическое пособие. М., 2014.

27. Интервью с депутатом ГД Борисом Надеждиным // Деловая пресса. 19 апреля 2001 г. <http://www.businesspress.ru/newspaper/article_mId_40_aId_63649.html>.

28. Материалы Международной конференции «Защита прав граждан России, проживающих за рубежом» (Москва, 24 октября 2013 г.). Институт диаспоры и интеграции (институт стран СНГ), Фонд поддержки и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом. М., 2013 <<http://www.materik.ru/upload/iblock/472/4723ad7f66541770cbaa49fae81e3fd1.pdf>>.

29. Мошев В. «Носитель русского языка» и гражданство России: логика противоречий. 22 января 2014 г. // Портал «Окно в Россию» <http://windowrussia.ru/vr.ru/2014_01_22/Nositel-russkogo-jazika-i-grazhdanstvo-Rossii-logika-protivorechij-1382/>.

30. О прекращении действия Соглашения между Российской Федерацией и Киргизией об упрощенном порядке приобретения гражданства / Информация Управления ФМС России по Владимирской области <<http://fms33.ru/index.php/2011-02-25-12-21-36/2011-02-01-12-02-47/366-181212>>; О прекращении действия российско-киргизского соглашения об упрощенном порядке приобретения гражданства от 28 марта 1996 г. Информация Посольства Российской Федерации в Киргизской Республике <http://www.kyrgyz.mid.ru/press_rel/12_10.html>.

31. Овчинникова А.Н., Малумов Г.Ю. Новое в миграционном законодательстве: от регистрации до получения российского гражданства. М., 2009. С. 131.

32. Павловский В.А. Консульская служба России помогает переселенцам и противодействует нелегальной иммиграции // Российская газета. 2008. 15 мая <<http://www.rg.ru/2008/05/15/vizavi.html>>.

33. Петров В. Ускоренное гражданство. ФМС поможет беженцам быстрее стать россиянами // Российская газета. Федеральный выпуск. 2014. 11 июля <<http://www.rg.ru/2014/07/11/grazhdanstvo.html>>.

34. Пояснительный доклад к Европейской конвенции по гражданству. Страсбург, 6 ноября 1997 г. (неофициальный перевод) <http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_101923.html>.

35. Протокол заседания коллегии Федеральной миграционной службы России от 27 ноября 2013 г. «О ходе реализации территориальными органами ФМС России положений Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», направленных на регулирование правового статуса отдельных категорий лиц, находящихся на территории Российской Федерации» <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/6db/protokol_4_ks_ot_27_11_2013.pdf>.

36. Сборник информационных материалов для проведения экспертного исследования по определению масштабов незаконной иммиграции на территории Российской Федерации. Федеральная миграционная служба. М., 2006.

37. Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 6 декабря 2007 г. «О практике изъятия российских паспортов у бывших граждан СССР, переселившихся в Российскую Фе-

дерацию из стран СНГ» // Российская газета. Федеральный выпуск № 4573. 2008. 26 января <<http://www.rg.ru/2008/01/26/pasporta-doklad.html>>.

38. Филиппова Е. Социальные последствия неурегулированности проблем гражданства в СНГ // Проблемы становления институтов гражданства в постсоветских государствах / под ред. Г. Витковской. М., 1998

39. ФМС: беженцев могут включить в программу переселения соотечественников // Российская газета. 2014. 27 июля <<http://www.rg.ru/2014/07/28/pereselenci-anons.html>>.

40. Чудиновских О. Статистика миграции знает не все // Demoscope Weekly. № 335–336. 2–15 июня 2008 г. <<http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0335/tema01.php>>.

41. Шкель Т. В списках не значились. Из-за бюрократических процедур десятки тысяч россиян получили «неправильные паспорта» // Российская газета. 2011. 15 февраля <<http://www.rg.ru/2011/02/15/pligin.html>>.

42. Ястребова А. Проблемы гражданства Российской Федерации и их соотношение с некоторыми аспектами миграции // Проблемы становления институтов гражданства в пост-советских государствах / под ред. Г. Витковской. М., 1998.

43. Acquisition and Loss of Nationality Policies and Trends in 15 European States. Vol. 1. Comparative Analyses. Edited by Rainer Bauböck Eva Ersbøll Kees Groenendijk Harald Waldrauch. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

44. Aleinikoff T.A., Klusmeyer D. Plural nationality: Facing the Future in a Migratory World / T.A. Aleinikoff, D. Klusmeyer (eds). Citizenship Today. Global Perspectives and Practices. Eds. Aleinikoff T.A., Klusmeyer D. Carnegie Endowment for International Peace. Washington D.C. 2001. P. 73

45. Affan, Seljuq Cultural Conflicts: North African Immigrants in France. The International Journal of Peace Studies. July 1997 ISSN 1085-7494. Vol. 2. No. 2 <http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol2_2/seljuq.htm>.

46. Amiel, Marie-Hélène and Jourdan, Virginie, Integration of Family Migrants in France. Some Results of the French Longitudinal Survey. November 2013 <http://www.oecd.org/els/mig/amiel_paper.pdf>.

47. Citizenship in the United States. U.S. Immigration Report Series, Vol. 1. U.S. Citizenship and Immigration Services. Office of Policy and Strategy. May 2004. P. 5.

48. Ersanilli E., Koopmans R. Rewarding Integration? Citizenship Regulations and the Socio-Cultural Integration of Immigrants in the Netherlands, France and Germany // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2010. No. 36 (5). P. 774 <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13691831003764318>>.

49. Gryn Th.A., Larsen L.J. Nativity Status and Citizenship in the United States: 2009 American Community Survey Briefs. Issued October 2010.

50. Joppke Ch. *Citizenship and Immigration*. Polity Press, Cambridge, Malden 2010.

51. Klusmeyer D., Papadimitrou D. *Immigration Policy in Federal Republic of Germany. Negotiating Membership and Remaking the Nation*. Berghahn Books, N. Y.; Oxford, 2009.

52. Klusmeyer D. *Introduction // Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*. T.A. Aleinikoff, D. Klusmeyer (eds). Carnegie Endowment for International Peace. Washington D.C., 2001.

53. Ginsburgs S. *Migration and Admittance to Citizenship in Russia // From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*. A. Aleinikoff, D. Klusmeyer (eds). Brookings Institution Press, May 2000.

54. Lohr E. *Russian Citizenship. From Empire to Soviet Union*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, and London, England 2012.

55. *Naturalization: A Passport for the Better Integration of Immigrants?* OECD 2011.

56. Nielsen A., Batalova J. *Naturalization Trends in the United States*. Migration Policy Institute. 2011. June 22 <<http://www.migrationpolicy.org/article/naturalization-trends-united-states-0/#12>>.

57. Umo E., Ezekiel. *Nigerian Immigrants in the United States*. Lexington Books, 2012 <http://books.google.ru/books/about/Nigerian_Immigrants_in_the_United_States.html?id=83TkYIDFRQIC&redir_esc=y>.

Препринт WP8/2014/04
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Чудиновских Ольга Сергеевна

**Государственное регулирование приобретения
гражданства Российской Федерации:
политика и тенденции**

Зав. редакцией оперативного выпуска *А.В. Заиченко*
Технический редактор *Ю.Н. Петрина*

Отпечатано в типографии
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 $\frac{1}{16}$. Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 4,8
Усл. печ. л. 4,5. Заказ № . Изд. № 1905

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»