

Distr.: General
29 April 2024

English

Economic Commission for Europe
Conference of European Statisticians
Group of Experts on Migration Statistics

Geneva, Switzerland, 7–8 May 2024

Item 6 of the provisional agenda

Improvements in use of administrative data for migration statistics

**Классификация международной миграции в
России на основании административных
данных**

Note by МГУ имени М.В. Ломоносова*

Аннотация

В работе предлагается подход к выделению основных классов допуска иностранцев к получению вида на жительство и гражданства Российской Федерации и, на этой основе, оценка структуры потока лиц, получающих эти статусы, по соответствующим классам. Это позволяет увидеть, какие формальные каналы допуска к праву на проживание и натурализацию чаще всего используют иностранцы в России. В отличие от многих стран, где, например, виды на жительство сразу распределяются по классам, и такая статистика доступна в агрегированном виде, в России подобная практика почти отсутствует. Статистическая информация такого рода не разрабатывается в регулярном порядке и отсутствует в открытых источниках. На основе анализа административной статистики МВД России, которая отражает число иностранцев, получивших разные статусы в соответствии с многочисленными положениями закона, была предпринята попытка сделать группировку этих положений и выделить классы оснований: воссоединение семей, человеческий капитал, предпочтения на основании страны гражданства и/или рождения, этнокультурные связи с Россией и др. Это позволило показать, что в потоках лиц, получивших виды на жительство и гражданство, самый большой класс - это «Воссоединение семей». На примере статистики приема в гражданство продемонстрированы большие различия в соотношении классов и каналов натурализации, которые выбирают граждане разных стран. Наличие статистики за предыдущие годы позволяет отслеживать динамику этой структуры в ретроспективе. Отмечены основные узвимости использованных административных данных - невозможность адекватно отразить образовательную и квалифицированную трудовую миграцию, но делается предположение, что это можно компенсировать с помощью интеграции данных из других источников. Кроме того, предложенный подход показал, что политика России в отношении квалифицированной трудовой миграции направлена на поддержание временного статуса иностранных работников

*Prepared by Ольга Чудиновских, МГУ имени М.В. Ломоносова)

NOTE: The designations employed in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

I. Введение

1. Исследователи во многих странах мира имеют возможность изучать состав потоков иммиграции по основным классам приема или причинам уже на основании готовых, агрегированных данных, которые публикуют национальные миграционные или статистические агентства¹. Если речь идет о миграции иностранцев с правом постоянного проживания, часто используется статистика видов на жительство. Основания для получения вида на жительство дифференцированы по укрупненным классам, что и определяет тип вида на жительство. Публикуемая статистика структурирована по этой переменной, что позволяет увидеть соотношение потоков миграции по линии воссоединения семей, квалифицированной трудовой миграции, миграции с целью обучения, вынужденной миграции и т.д. При обсуждении международной сопоставимости статистики миграции наиболее активная полемика ведется вокруг определения долгосрочных мигрантов, которые оказывают влияние на численность и состав постоянного населения страны. Разные критерии учета, применяемые в отдельных странах, обуславливают хроническую проблему сопоставимости статистики миграции на международном уровне. Критерий времени (длительность проживания в новом месте обычного жительства) не всегда можно эффективно применить при формировании статистики. И использование только этого критерия не всегда позволяет адекватно отразить масштабы и структуру миграционных потоков, поскольку за пределами внимания остается важнейшая характеристика – статус мигранта в принимающей стране. Между тем, с точки зрения реализации миграционной политики эта переменная имеет большое значение.
2. В этом контексте можно предположить, что статистика видов на жительство (и, вероятно, статистика натурализации) в разных странах относительно сопоставима. Даже если применяются разные подходы к выдаче видов на жительство и приему в гражданство, эти статусы подразумевают много общего. Они снимают ограничения при допуске на рынок труда, дают мигранту определенные (или все) политические права, и, что вероятно важнее всего, знаменуют переход большинства получателей таких статусов в состав постоянного населения принимающей страны. Кроме того, статистика видов на жительство и приема в гражданство может показать соотношение каналов долгосрочной миграции иностранцев или их натурализации. Понятно, что речь идет об установленных страной формальных каналах, по которым иностранные граждане прибывают в страну и получают вид на жительство, а затем и гражданство. Истинные мотивы или цели миграции могут быть иными. Тем не менее, важно знать, какие легальные «ворота» выбирают мигранты для переезда в страну, как перераспределяется поток при появлении новых или закрытии старых формальных каналов. Это дает возможность оценить характер миграционной политики страны и результаты ее реализации.
3. Россия является одной из стран с очень большими показателями численности международных мигрантов и потоков прибывших. Численность пожизненных международных мигрантов, по оценкам Отдела населения ООН, на 2020 год составила 11,6 млн человек². Только с 2010 по 2023 гг. по данным МВД в России³ было оформлено 5,6 млн видов на жительство (из их временных - 2,4 млн и постоянных

¹ US Yearbook of Immigration Statistics 2022. (Table 6. Persons Obtaining Lawful Permanent Resident Status by Type and Major Class of Admission: Fiscal Years 2013 to 2022). <https://www.dhs.gov/ohss/topics/immigration/yearbook/2022> ; Federal Ministry of the Interior, Building and Community, Federal Office of Migration and or Refugees (Germany). Migration Report 2021 (p.6);

Key findings. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2021-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile&v=6

² United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2020). International Migrant Stock 2020. <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>

³ Данные были предоставлены по запросу экономическому факультету МГУ имени М.В. Ломоносова.

- ,3,2 млн)⁴, 4,4 млн человек были приняты в гражданство через органы МВД⁵. Но мы имеем весьма размытое представление о том, какие основания чаще всего используются при принятии властями решений о выдаче иностранцам того или иного статуса. Агрегированной статистики такого рода в России нет, хотя есть информация, позволяющая пролить свет на этот важный вопрос. На протяжении многих лет МВД России (а до 2016 г. – Федеральная миграционная служба) разрабатывает регламентную статистическую отчетность о разрешениях на временное проживание, (постоянных) видах на жительство и приеме в гражданство. Хотя последнее и не является собственно миграцией, но может рассматриваться как её завершающая фаза в смысле изменения статуса мигранта. Эта статистика недоступна в открытых источниках. Но с 2010 года экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова получает ее по письменному запросу.

II. Описание данных и их ограничения

4. Регламентная статистическая отчетность по форме 2-РД⁶ МВД России представляет собой файл Microsoft Excel, состоящий из двух таблиц. В первой - названия строк – это страны гражданства мигрантов, во второй – регионы России. Названия колонок отражают разнообразные процедуры или виды документов, выполненные или оформленные в отношении иностранных граждан: например, решения о выдаче видов на жительство, о приеме в гражданство или оформленные разрешения на работу. Отчет по форме 2-РД формируется в трех вариантах: «Разрешительно-визовая работа» (содержит в том числе сведения о видах на жительство и разрешениях на временное проживание), «Гражданство»⁷ и «Внешняя трудовая миграция». Последний вид статистики в этой работе не рассматривается.
5. Особенность первых двух отчетов состоит в том, что сведения о разрешениях на временное проживание, видах на жительство или приеме в гражданство детализируются по отдельным положениям соответствующих законов: закона «О правовом положении иностранных граждан...»⁸ (так называемый «Закон № 115») и закона «О гражданстве...» («Закон № 62»)⁹. Формулировки закона - описание разных категорий иностранцев, которые имеют право получить статус, весьма многословны. Их трудно использовать в качестве заголовков колонок в таблице. Поэтому эти формулировки «кодируются». Визуально в названиях столбцов это представлено как набор аббревиатур, обозначающих соответствующие подпункты или пункты отдельных статей закона. Например, в статистике видов на жительство, указано, помимо общего количества принятых решений, сколько РВП в том числе должны быть выданы на основании подпункта 1 пункта 2 статьи 8 №115-ФЗ; - подпунктов 2, 6 пункта 2 статьи 8 Федерального закона № 115-ФЗ; подпунктов 3, 5 пункта 2 статьи 8 Федерального закона № 115-ФЗ и так далее. Если обратиться к тексту закона (№ 115), то мы получим расшифровку этих аббревиатур.

⁴ Данные частично перекрываются, т.к. большинство лиц с РВП впоследствии должны получить вид на жительство.

⁵ Прием в гражданство России оформляется также через заграничные учреждения Российской Федерации (консульства), учет ведется отдельно.

⁶ <https://base.garant.ru/70145636/?ysclid=lvbfg231r9190591739>

⁷ В таблицах с данными по приему в гражданство выделяются категории - дети и взрослые. За последнее пятилетие доля взрослых составляла 76%, детей -24%.

⁸ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями)
<https://base.garant.ru/184755/?ysclid=lus031am7j84734668>

⁹ Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" от 31.05.2002 N 62-ФЗ (утратил силу с 26 октября 2023 г. в связи с вступлением в силу нового закона (см. Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. N 138-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации")
<https://base.garant.ru/406811055/?ysclid=lus0ao6zn9102234638>

6. Подпункт 1 пункта 2 статьи 8 относится к иностранцам, которые родились на территории РСФСР и состояли в прошлом в гражданстве СССР; подпункты 2 и 6 пункта 2 статьи 8 – это дети до 18 лет (пп. 2) или недееспособные взрослые (пп.6), родители или попечители которых имеют вид на жительство и постоянно проживают в России; подпункт 4 – это иностранцы, имеющие родителя/усыновителя, опекуна, либо сына или дочь, которые являются гражданами России и постоянно проживают в Российской Федерации, пункт 9 - это высококвалифицированные специалисты и т.д.
7. Аналогично представлена статистика приобретения российского гражданства. Аббревиатуры в названиях столбцов таблицы отсылают нас к тексту закона, из которого можно понять, например, что лица, получившие гражданство по подпункту «б» части 2 статьи 14 ФЗ-62 – это иностранцы, которые состоят не менее трех лет в браке с гражданином Российской Федерации, проживающим на территории Российской Федерации. Подпункт «в» части 2 статьи 14 касается принятых в гражданство иностранцев, имеющих дееспособного, совершеннолетнего ребенка-гражданина Российской Федерации. Лица, получившие российское гражданство на основании части 2.1. статьи 14 ФЗ-62 – это т.н. «носители русского языка» и т.д.
8. Разработчики таблицы 2-РД уже на этапе проектирования объединили некоторые однородные по смыслу категории мигрантов. В сумме, например, приводится статистика по несовершеннолетним детям и недееспособным взрослым, получающим статус одновременно с родителями или потому, что у родителей этот статус уже есть. В законе эти категории указаны в разных подпунктах. Выделяя общее в основном содержании этих формулировок, мы смогли с определенной степенью условности объединить их в укрупненные классы и посмотреть, какие основания являются главными при выдаче временных и постоянных видов на жительство и при приеме в гражданство РФ.
9. Изменения в законодательстве предполагают соответствующие изменения в количестве и содержании колонок в статистическом отчете 2-РД. Когда поправки к закону вводят новые категории лиц с особыми условиями получения вида на жительство или приема в гражданство (или отменяют какие-то из прежних), то в таблице создаются (или удаляются) соответствующие колонки. Эти изменения не всегда удается сделать оперативно. Поэтому в таблице за период, в течение которого эти изменения имели место, может, например, остаться нераспределенный остаток – совокупность мигрантов с неуточненным основанием получения статуса. Но эти проблемы со временем решаются. Мы столкнулись с этой проблемой в отношении данных за 2021 год по приему в гражданство - нераспределенный остаток был весьма значительным и составил почти 18% всего количества натурализованных лиц.
10. В этой работе мы использовали имевшиеся в нашем распоряжении данные по основаниям получения иностранцами трех видов статуса – 1) «временно проживающего» - по разрешению на временное проживание (выдаваемое по квоте и вне квоты, в упрощенном порядке), 2) «постоянно проживающего»¹⁰ - на основании (постоянного) вида на жительство и 3) гражданства РФ. Статистика по разрешениям на временное проживание (РВП), видам на жительство и приему в гражданство во многом отражает разные популяции иностранцев. Формально, первым статусом на пути к гражданству является разрешение на временное проживание, которое через год дает иностранцу право обратиться за видом на жительство, а затем и за гражданством. Но имеются многочисленные исключения, которые касаются весьма больших по численности совокупностей соискателей. Например, участники

¹⁰ В Законе 115 даны определения: «временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин - лицо, получившее разрешение на временное проживание или разрешение на временное проживание в целях получения образования; постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин - лицо, получившее вид на жительство».
<https://base.garant.ru/184755/741609f9002bd54a24e5c49cb5af953b/>

Государственной программы содействия переселению соотечественников¹¹ всегда могли на основании разрешения на временное проживание сразу обращаться за гражданством, вид на жительство им не требовался. С 2021 года почти два десятка категорий соискателей могут, минуя РВП, обращаться за видом на жительство (а затем и гражданством). Ранее это было доступно только гражданам Беларуси. С 2019 года массовым стал прием в гражданство по особым основаниям (в гуманитарных целях), без предварительного получения РВП или вида на жительство. К 2024 году эта практика существенно сузилась.

11. Нужно отметить, что перечни оснований для получения РВП, вида на жительство и гражданства в значительной степени различаются как по количеству категорий, так по формулировкам, приведенным в соответствующих законах. Поэтому наполняемость классов в смысле оснований для получения РВП, вида на жительство и приема в гражданство - разная. Например, среди лиц, получивших РВП, в класс «Этнокультурные связи с Россией» вошли только участники Госпрограммы (потому что они получают гражданство, минуя постоянный вид на жительство). Среди получателей постоянного вида на жительство класс «Этнокультурные связи» был представлен только носителями русского языка. А среди лиц, принятых в российское гражданство, этот класс включил в себя обе категории.
12. Также мы выяснили, что особенностью российского законодательства является отсутствие жесткой связи или преемственности между основаниями, по которым иностранец получает РВП, вид на жительство или гражданство. Например, человек, получивший вид на жительство без РВП как носитель востребованной профессии, может обратиться за гражданством в другом качестве, например, как супруг гражданки России, особенно, если в браке есть общий ребенок. Мигранты избирают наиболее быстрый и удобный алгоритм получения статуса, требующий, по-видимому, наименьшее количество документов. И при появлении новых, более удобных возможностей, перераспределение потоков происходит очень быстро, что показывает высокую адаптивность мигрантов к меняющимся обстоятельствам. Поэтому, каждый вид данных – по РВП, видам на жительство и приобретению гражданства имеет смысл рассматривать отдельно. По-видимому, можно объединить, например, данные по РВП и видам на жительство за один и тот же календарный год, т.к. в течение года один человек не может получить оба статуса и данные не перекрываются. Но классы оснований будут иметь разное наполнение. Статистика приема в гражданство может считаться «результатирующей» представлением оснований, если не самой миграции, то ее завершающего этапа (в смысле статуса мигранта).
13. При выделении классов оснований мы столкнулись с объективными ограничениями. Статистика по разрешениям на временное проживание детализируется (с 2014 года) только по РВП, которые выдаются вне установленной квоты. Не известно, какие критерии применяются при выдаче РВП по квоте; (предполагаем, что учитывается наличие работы и родственников в России). Статистика видов на жительство детализируется только с 2021 года и в отношении тех документов, которые были выданы без РВП. То есть, виды на жительство, которые были получены на основании РВП также нельзя распределить по основаниям получения. Только статистика по вопросам гражданства разрабатывается в деталях и начиная с 2010 года (по странам и регионам).
14. Данные отражают только потоки лиц, получающих, соответственно, РВП, виды на жительство или гражданство. По контингентам иностранных граждан, имеющих действительные виды на жительство или РВП, данные не разрабатываются. Временной интервал, на котором мы демонстрируем основные результаты работы, охватывает три последних года (2021-2023), т.к. это был период наиболее значительных изменений в законодательстве в отношении категорий соискателей видов на жительство

¹¹ Это единственная полноценная иммиграционная программа, существующая в России и формально имеющая репатриационный характер. Программа действует с 2006 года. По данным МВД России, на 31 декабря 2023 года на учете состояли 1 млн 128 тыс. человек, принявших участие в Госпрограмме с момента ее запуска.

и приема в гражданство. Задачей этой работы является в большей степени демонстрация потенциала административных данных, нежели анализ и объяснение трендов и колебаний показателей. Поскольку статистика приема в гражданство доступна с 2010 года, у нас была возможность выполнить ретроспективный анализ данных – с учетом изменений законодательства. Такого рода разработки мы выполнили несколько лет назад¹². Мы увидели, каким образом изменения в законодательстве меняли распределение потоков по классам допуска к гражданству. Мигранты быстро адаптируются к усложняющимся условиям и ищут более удобные каналы натурализации, с более простыми и выполнимыми требованиями. И это со временем ведет к очень значительным различиям между гражданами отдельных государств в выборе каналов натурализации.

III. Подходы к выделению классов оснований для получения видов на жительство и гражданства РФ

15. Традиционный подход – выделение класса миграции по линии воссоединения семей, трудовой, учебной и вынужденной миграции, оказался применим лишь частично, в том числе, из-за особенностей российского законодательства в сфере миграции и приема в гражданство. При объединении отдельных оснований получения РВП, вида на жительство или гражданства внимание обращалось на смысловое содержание каждой категории. В итоге нам удалось выделить несколько классов: 1. Воссоединение семей; 2. Этнокультурные связи с Россией; 3. Преференции по принципу страны гражданства или рождения; 4. Носители человеческого капитала; 5. Урегулирование статуса. Самостоятельный (шестой) класс лиц, прибывших на учебу, появился только в 2023 году и только в отношении РВП. С 2023 года введен особый вид разрешения на временное проживание «с целью получения образования»¹³.
16. Мы не смогли выделить класс «Убежище», хотя в законах есть специальные положения, относящиеся к таким мигрантам. Но в контексте статусов, о которых мы пишем, данные по беженцам статистически незначимы, а по лицам, получившим временно убежище, отсутствуют. В соответствии с пп. «в» части 2 статьи 13 закона «О гражданстве»-, за пять лет с 2019 по 2023 гг. были приняты в гражданство РФ всего 42 лица со статусом беженца (в том числе – в 2023 г. - 3 человека). В России статус беженца практически не предоставляется, и на конец 2023 г. на учете в качестве беженцев состояли всего 244 человека¹⁴. Основная форма защиты мигрантов в России – временное убежище. Её широкое применение началось во время первой волны вынужденных мигрантов из юго-восточных регионов Украины в 2014-2015 гг. Тогда же было принято решение практически незамедлительно разрешить лицам, получившим временное убежище, присоединиться к государственной программе переселения соотечественников. Все последующие статусы – разрешение на временное проживание и гражданство (минуя вид на жительство) они получали уже как участники Госпрограммы содействия добровольному переселению соотечественников (репатриантов). Поэтому вынужденные мигранты фактически оказались в ином классе допуска после того, как изменился их первоначальный статус.
17. *Первый класс* - «воссоединение семей» было относительно легко выделить. К нему относятся ситуации, связанные с получением статуса несовершеннолетним ребенком по заявлению родителя, уже имеющего такой статус или одновременно с ним, иностранными супругами, взрослыми детьми или

¹² Адаптация и интеграция мигрантов в России: вызовы, реалии, индикаторы: [монография] / В. И. Мукомель, К. С. Григорьева, Г. А. Монухова [и др.]; отв. ред. В. И. Мукомель, К. С. Григорьева ; ФНИСЦ РАН. – М. 2022. DOI: 10.19181/monogr.978-5-89697-407-9.2022. стр. 69-73. URL: <https://www.fnisc.ru/publ.html?id=11644&type=publ>

¹³ Этот вид документа предполагает учебу по полным образовательным программам в системе высшего образования.

¹⁴ Росстат 2024. Доклад «Социально-экономическое положение России». Январь 2024, стр. 187 <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/osn-01-2024.pdf>

родителями граждан России. *Второй класс* мы связали с наличием у мигранта определенных этнокультурных связей с Россией, т.к. этот подход к предоставлению мигрантам преференций подчеркивается буквально во всех основополагающих документах, связанных с миграционной политикой России¹⁵. К этому классу были отнесены участники Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников и носители русского языка. *Третий класс* преференций сформирован по «географическому» принципу, который предусматривает наличие у соискателя гражданства определенной страны, рождение или проживание на определенной территории (в настоящем или прошлом). Такой подход применяется в нескольких случаях и объединяет, например, лиц, родившихся на территории РСФСР и имевших гражданство СССР, граждан Беларуси, Украины, Казахстана и Молдовы, граждан государств, имеющих с Россией соглашения.

18. Наибольшие трудности вызвала попытка выделения класса миграции с целью работы (квалифицированной трудовой миграции). Формально к нему можно отнести (и эти категории отдельно перечисляются в законодательстве) высококвалифицированных специалистов и членов их семей¹⁶, носителей востребованных профессий¹⁷ и IT специалистов (эта категория введена с 2023 года). Но в итоге мы пришли - к выводу, что более правильным будет выделить класс не просто «квалифицированных работников», а более широкий (*четвертый*) класс носителей человеческого капитала («Человеческий капитал») и включить в него и другие категории соискателей, которые интересны для России как носители особых способностей, талантов и качеств. Например, это выпускники российских учебных заведений среднего и высшего профессионального образования (однозначно владеющие русским языком и за годы учебы интегрированные в российское общество), победители олимпиад, связанных со знанием России, инвесторы. Эти лица могут внести свой вклад в развитие России так же, как и квалифицированные работники, о которых шла речь выше.
19. В отношении постоянных видов на жительство и приема в гражданство и был выделен *пятый класс* «Урегулирование статуса», который отсутствует при выдаче РВП. К нему мы отнесли не только собственно ситуации урегулирования (в законе есть особая статья для таких случаев¹⁸), но и восстановление в гражданстве или признание наличия гражданства РФ. Приему в гражданство лиц в порядке урегулирования предшествует получение ими вида на жительство по соответствующему основанию. С 2023 года появилась возможность выделения шестого класса - «Учеба». Студенты системы высшего образования получили право обратиться за специальным видом РВП. Этот класс можно выделить только в потоке мигрантов, получающих разрешения на временное проживание. При получении вида на жительство и гражданства он не определяется упрощенный порядок получения вида на жительство и гражданства предусмотрен для выпускников российских вузов, а не для студентов в процессе обучения. Внутренне наполнение каждого класса оснований представляет большой интерес, но ограниченный объем доклада не позволяет представить эту информацию в деталях.

¹⁵ В пункте 21 Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019-2025 гг., в перечне задач *первой* называется задача содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество. https://base.garant.ru/72092260/#block_1000

¹⁶ Категория иностранных работников с особыми условиями найма и гарантированным лимитом заработной платы, единственный класс работников, которым разрешено привозить с собой членов семьи и получать специальный вид на жительство. <https://base.garant.ru/184755/7cb9e0279cd84d282026d8d6345390d4/>

¹⁷ Перечень регулярно утверждается Министерством труда и социальной защиты РФ. В настоящее время в нем 202 позиции, большинство из них 71 – медицинские работники с высшим (47) и средним (24) профессиональным образованием. <https://ivo.garant.ru/#/document/407038416/paragraph/10:0>

¹⁸ https://base.garant.ru/184539/96c297d9551856eaebdd4bf791f065eb/#block_4113

IV. Основные результаты

A. Разрешения на временное проживание

20. В 2021-2023 гг. в России было принято решений о выдаче почти 443 тысячи разрешений на временное проживание, из них – в пределах установленной квоты 42 тыс. (менее 10 %) и вне квоты (с распределением по классам) – 401 тыс. За каждый год, соответственно, показатели (всего решений) составили 167 тыс., 181 тыс. и 95 тыс. РВП.

Таблица 1. Распределение принятых решений о выдаче разрешений на временное проживание по классам оснований, Россия, 2021-2023, проценты

	2021	2022	2023	2021-2023
В рамках установленной квоты всего	13,4	6,6	7,8	9,4
Вне квоты, в том числе: Воссоединение семей	36,7	35,8	39,9	37,0
Этнокультурные связи с Россией	27,8	24,7	29,6	26,9
Преференции по стране гражданства, рождения или проживания	17,7	28,9	4,4	19,5
Человеческий капитал	4,1	3,1	6,5	4,2
Студенты (с 2023 г.)	Не применимо	Не применимо	11,3	2,4
Прочие неуточненные категории вне квоты	0,3	0,9	0,5	0,6

Рассчитано по данным МВД России

21. Основными получателями РВП были лица, отнесенные к классу «Воссоединение семей» (таблица 1). Их доля в среднем составила 37% (164 тыс. за три года). Среди них самой большой группой были супруги граждан России (153 тыс.). На втором месте (около 27%) были мигранты класса «Этнокультурные связи с Россией», в который вошла единственная категория – участники Государственной программы содействия переселению соотечественников. По данным МВД, около половины участников Госпрограммы – это члены семей заявителей, поэтому они гипотетически тоже могут быть отнесены к мигрантам по линии воссоединения семей, что делает этот класс самым большим по числу соискателей РВП и по удельному весу в потоке. В то же время, участники Госпрограммы только формально относятся к классу «Этнокультурные связи», на основании определений соотечественника¹⁹. На деле, к ним предъявляются требования к возрасту (допускается участие только лиц трудоспособного возраста) и наличия квалификации или профессии, востребованной в регионе будущего проживания²⁰. В законе это не упоминается, но подзаконные акты, принятые на региональном уровне, совершенно определенно содержат это требование. Отсутствие необходимой профессии может служить основанием для отказа в допуске мигранта к участию в Госпрограмме²¹.

¹⁹ <https://ivo.garant.ru/#/document/12115694/paragraph/9989:3>, а также Федеральный закон от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" <https://ivo.garant.ru/#/document/12115694/paragraph/14189:2>; Указ Президента России ввел понятие репатрианта <https://base.garant.ru/408052315/?ysclid=luz86sxd6195772256>

²⁰ Решение о допуске соискателя к участию в Госпрограмме принимает региональное ведомство по труду и занятости, см. пример Ленинградской области: https://mosaikki.info/rusinfofinland/texts/regions/documents/reglament_Leningradskay.pdf?ysclid=luz89g6to2273092653

²¹ https://ruvek.mid.ru/upload/iblock/dd6/Programma-pereseleniya-_podprogramma-3_.pdf

22. Мигранты, получившие РВП в классе "Преференции по стране гражданства, стране рождения или проживания" также были многочисленны. Их доля в среднем за три года составила почти 20%, а в 2022 г. достигала почти 30%. Основной поток в этом классе - это граждане Беларуси, Казахстана, Украины и Молдовы, получившие на основании своего гражданства упрощенный допуск к РВП (а с 2023 года и к виду на жительство). С 2021 года для них было также предусмотрено упрощение приема в гражданство. Класс "Человеческий капитал" составляет всего 4 % потока. Среди получивших РВП этот класс включил фактически одну категорию – выпускников российских учебных заведений высшего профессионального образования (диплом без отличия, т.к. отличники могут обращаться сразу за постоянным видом на жительство). Ранее к классу «Носители человеческого капитала» могли быть отнесены также инвесторы, но этот статус среди них был не востребован. Только в 2021 г. РВП получили пять человек этой категории. С 2022 г. инвесторы получили право сразу обратиться за видом на жительство, но за 2022-2023 гг. показатели были нулевыми.
23. Иностранные студенты пока не спешат пользоваться правом на получение специального разрешения на временное проживание. Поэтому показатели по РВП «с целью получения образования» никоим образом не отражают истинных масштабов присутствия международных студентов в России. Большинство из них имеют временный статус и легально находятся в России, имея действующую визу и/или подтверждение от университета. По данным МВД России, в 2023 г. заявления на выдачу РВП с целью получения образования подали всего 12,7 тыс. человек, оформили его в течение года только 10,1 тыс. человек. А по данным Министерства образования и науки²² численность иностранных студентов в системе высшего образования России в начале 2023/2024 учебного года превышала 356 тыс. человек. Прием студентов в российские вузы в 2023 г. достиг 124 тыс. человек.

В. Виды на жительство

24. С ноября 2019 года несколько категорий иностранцев, ранее получавших вне квоты РВП, получили право сразу обратиться за видом на жительство²³. Поэтому они были исключены из главы о разрешении на временное проживание и включены в главу о видах на жительство. Перечень лиц, получающих сразу вид на жительство, расширяется. Граждане Беларуси всегда имели право на вид на жительство без РВП на основании договора о союзном государстве Россия-Беларусь. Многочисленные участники Государственной программы переселения соотечественников, которые среди получателей РВП составляли весьма объемный класс «Этнокультурные связи с Россией», не нуждаются в виде на жительство: имея РВП они сразу могут обратиться за гражданством. Поэтому этот класс получателей вида на жительство представлен только т.н. «носителями русского языка».
25. В 2021, 2022 и 2023 гг. в России было принято 760 тысяч решений о выдаче постоянного вида на жительство (соответственно 248 тыс., 280 тыс. и 232 тыс.). В среднем за три года 23% видов на жительство оформлялись на основании РВП, которые невозможно отнести к какому-либо классу приема. Почти 57% постоянных видов на жительство были получены по основаниям, связанным с воссоединением семей, и около 14% - на основе преференций, связанных с гражданством или местом рождения в определенной стране. Прочие категории были несоизмеримо меньше (таблица 2). Часть лиц, получивших вид на жительство без РВП, не были отнесены ни к одной из выделенных в отчете 2-РД категорий. Нераспределенный остаток составил, соответственно, 6 тыс. в 2021, 7,7 тыс. в 2022 и 7,6 тыс. в 2023 гг. Удельный вес этой группы с неуточненными основаниями в среднем за три года был равен примерно 2% потока.
26. Класс «Урегулирование статуса» включает три позиции Закона 115 (пп. 12, 13 и 14 статьи 8) и касается лиц, у которых было прекращено гражданство РФ, отменено решение о приеме в гражданство или

²² <https://www.minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed/>

²³ <https://base.garant.ru/72360792/?ysclid=lvdo1mhyus204139908>

ранее оформленное гражданство признано недействительным. Количество лиц, получивших на этом основании вид на жительство, за три года составило 5,9 тыс. человек, а их доля в общем потоке была меньше половины процента. Класс «Человеческий капитал» включает 7 категорий, в том числе, выпускников российских профессиональных учебных заведений с отличием, высококвалифицированных специалистов, носителей востребованных профессий, инвесторов, с 2023 года – победителей и финалистов конкурса «Россия - страна возможностей»²⁴, IT специалистов и др. Удельный вес мигрантов этого класса за три года не превысил 2,3%, а их число составило 17,2 тыс. человек.

Таблица 2 Распределение принятых решений о выдаче (постоянных) видов на жительство по классам оснований, Россия, 2021-2023, проценты

	2 021	2 022	2 023	2021-2023
ВНЖ на основании РВП (с неуточненным классом получения)	31,3	20,7	16,7	23,0
Воссоединение семей	51,9	65,1	52,3	56,9
Этнокультурная близость к России (носители русского языка)	3,1	1,9	1,2	2,1
Преференции по стране гражданства или стране рождения и историческая справедливость	11,6	7,1	23,9	13,7
Человеческий капитал	1,8	2,4	2,6	2,3
Урегулирование статуса	0,03	0,04	0,02	0,03
Прочие неуточненные	0,3	2,8	3,3	2,1

Рассчитано по данным МВД России

27. Учитывая, что получение РВП и вида на жительство одним человеком в течение года невозможно, и категории не перекрываются, можно попытаться объединить поток лиц, получающих временный и постоянный виды на жительство по сопоставимым классам оснований и оценить общую структуру потока. В 2023 году на класс "воссоединение семей" пришлось 49% всех оформленных РВП и видов на жительство, 18% - на "Преференции по стране гражданства", 9% - на класс "Этнокультурные связи с Россией" и 3,3% составили класс "студенты". Прочие категории (РВП по квоте и вид на жительство на основании РВП, а также совокупность лиц, не распределенных по основаниям получения вида на жительство) составили 14% потока.

С. Прием в гражданство

28. Статистика приема в гражданство представляет особый интерес по двум причинам. Во-первых, в деталях по категориям оснований она доступна с 2010 года, т.е., за существенно большее число лет наблюдения, чем данные по РВП и видам на жительство. Во-вторых, число самих категорий, которые поддаются классификации, тоже более многочисленно. В таблице 2-РД показатели не группируются, даже если основания получения гражданства по существу похожи, потому число категорий, включенных в отчетность, достаточно большое (их не менее 30). В-третьих, хотя прием в гражданство не то же самое, что миграция, она может рассматриваться как результирующая фаза миграционного процесса. Но надо помнить, что распределение по классам допуска в последние годы смещено из-за применения с 2019 г. особых условий для граждан Украины, большая часть которых на момент получения гражданства жили за пределами России и не были мигрантами.

²⁴ <https://rsv.ru/?ysclid=luvh5j45xw682605078>

29. В 2021, 2022 и 2023 гг. российское гражданство через органы МВД России приобрели в сумме 1,8 млн человек (соответственно: 735 тыс., 691 тыс. и 379 тыс.). Большие величины последних лет (тренд начался в 2019 г.) связаны с применением, как отмечалось выше, с 2019 года особого положения Закона о гражданстве о приеме в гражданство РФ в гуманитарных целях. Речь преимущественно идет о гражданах Украины, соответствующих условиям, установленным в соответствующих Указах Президента России, подписанных в 2019 г.²⁵. Мы отнесли эту категорию соискателей к классу «Преференции по стране гражданства, рождения или проживания». В 2023 г. число таких лиц существенно сократилось. В 2021 г. их число составило 324 тыс. человек, в 2022 – 275 тыс., а в 2023 сократилось до 59 тыс.
30. Поскольку в 2021 году начали действовать новые положения закона, а формат таблицы не был модифицирован, имелся значительный нераспределенный по классам оснований остаток, составивший 131 тыс. человек. Поэтому среднюю за период структуру по основаниям мы рассчитали не за три, а за два года (2022-2023).
31. При классификации 9 категорий отражали разные варианты родственных отношений - супруги, дети и родители и три - ситуации опеки и попечительства, из которых опека была основной, а показатели по прочим²⁶ близки к нулю. Эти 12 категорий были объединены в класс «Воссоединение семей». 7 категорий соискателей относились к носителям человеческого капитала, 2 - к лицам с этнокультурными связями с Россией (Госпрограмма и носители русского языка), 5 категорий объединял принцип принадлежности к определенной стране рождения или гражданства (в т.ч. в прошлом). В группу "Урегулирование статуса" мы включили 4 пункта (собственно урегулирование, в особенности правового положения мигрантов, прибывших в отдельные годы, восстановление в гражданстве и признание наличия гражданства).
32. В 2022-2023 гг. среди натурализованных лиц основными классами были «Воссоединение семей» (43%) и «Преференции по стране гражданства, рождения или проживания» (41%). В классе «Воссоединение семей» более половины составляли родители граждан России, около пятой части – дети (включая взрослых), остальное пришлось на супругов граждан РФ. На третьем месте были мигранты класса «Этнокультурные связи с Россией» (15%). Весьма скромной оставалась доля носителей человеческого капитала (0,4% или 4,7 тыс. человек за два года), из которых основной категорией были лица с востребованными профессиями (3,4 тыс.) и выпускники российских вузов и колледжей (1,2 тыс.)
33. Ограничение классификации оснований приобретения гражданства связано с тем, что в 2023 году – в рамках действия старого закона, был расширен перечень категорий соискателей для упрощенного порядка натурализации. А в октябре 2023 г. начал действовать новый закон о гражданстве²⁷. Подходы, которые в нем применяются к выделению категорий соискателей, в основном унаследованы от прежнего закона.

²⁵ <https://base.garant.ru/72236792/?ysclid=lutu453pw5678248567> ;

<https://base.garant.ru/72229888/?ysclid=lutu593mi8719889690>

²⁶ Помимо случаев опеки и попечительства (над детьми и недееспособными лицами), в законе предусмотрены ситуации приобретения гражданства лицами, находящимися в российских учреждениях для детей-сирот и недееспособными лицами, помещенными под надзор в российские образовательные, медицинские, социальные и др. организации. Поскольку речь идет о коллективном домохозяйстве, эти случаи можно условно отнести к «семейной» категории. За три года -2021-2023 гражданство получили 1,5 тыс. детей и недееспособных лиц, находящихся под опекой, 140 лиц, находящихся в организациях для детей-сирот, и 28 лиц - в социальных организациях для недееспособных лиц.

²⁷ <https://base.garant.ru/406811055/?ysclid=luz75utvdv341998839>

Таблица 3. Распределение лиц, приобретших гражданство Российской Федерации, по классам оснований, 2021-2023, проценты

	2 021	2 022	2 023	2022-2023
Воссоединение семей	16,0	36,2	55,9	43,2
Этнокультурные связи с Россией	15,2	14,3	16,3	15,0
Преференции по стране гражданства, рождения или проживания	50,1	48,7	26,5	40,8
Человеческий капитал	0,2	0,3	0,6	0,4
Урегулирование	0,6	0,5	0,7	0,6
В общем порядке (без преференций)	0,05	0,03	0,03	0,03
В упрощенном порядке не уточненные категории	17,8	0,0	0,0	0,0

* Расчёт за период выполнен по двум последним годам из-за значительного, нераспределённого по основаниям получения гражданства, остатка в 2021 г.

Рассчитано по данным МВД России.

34. Как было отмечено ранее, получателями гражданства в 2019-2023 гг. в значительной мере были лица, не являющиеся мигрантами, которым не требовалось ни РВП, ни вида на жительство. По так называемым гуманитарным основаниям, в 2019- 2023 гг. были приняты в российское гражданство 1,2 миллиона граждан Украины (более 40% общего числа принятых в гражданство РФ в эти годы). Большинство из них на момент приема в гражданство не проживали на территории России. Эта категория коренным образом изменила структуру оснований приема в гражданство и соотношение классов допуска. Если сделать расчет без учета этой категории, то в 2021-2023 гг. доля натурализованных по линии воссоединения семей достигла бы 67% (а не 42%), а доля класса «Преференции по стране гражданства...» снизилась бы до 14% (вместо 41%).

V. Потенциал административных данных МВД России

35. Наличие данных, с которыми мы работали, в распределении по странам гражданства иностранцев или по регионам России позволяет выполнять более углубленный анализ, показать большие отличия между гражданами разных стран в выборе каналов получения вида на жительство или гражданства. Или же, проанализировать региональные различия в правоприменительной практике, увидеть, отличается ли структура классов допуска иностранцев в отдельных регионах страны. Встроенная функция отчетности 2-РД позволяет делать выгрузки по отдельной стране гражданства с распределением по регионам России, или наоборот - по отдельному региону с детализацией по странам гражданства иностранцев, которые в этом регионе получали различные статусы.
36. В качестве примера в таблице 4 приведено распределение граждан ряда государств и лиц без гражданства по классам оснований получения российского гражданства в 2023 году. На эти страны пришлось 98% всех принятых в гражданство России. Минимальная величина числа натурализованных составила 1029 человек (Германия²⁸), максимальная – 158 тыс. (Таджикистан). Воссоединение семей с большим отрывом является главным каналом натурализации граждан Таджикистана (86%), Грузии (80%), Азербайджана (78%) и Армении (70%).

²⁸ Германия является одной из основных стран назначения эмигрантов из России, в основном выбывших в 1990-е годы. Некоторые мигранты или их потомки, утратившие или не имеющие российского гражданства, и вернувшиеся в Россию, впоследствии восстанавливают его или приобретают по другим основаниям. В 2023 г. 27% из 1029 граждан Германии получили через органы МВД России гражданство как участники Госпрограммы и носители русского языка. (Через российские консульства гражданство в 2023 г. оформили 2650 человек, проживающих в Германии).

37. Граждане Украины, Беларуси и Молдовы использовали положения закона, позволяющие в еще более упрощенном порядке - только на основании страны гражданства- получить российский паспорт: соответственно 97%, 92% и 82% всех соискателей воспользовались этим каналом. По основаниям класса «Этнокультурные связи с Россией» получили гражданство 54% граждан Туркменистана, около 40% граждан Узбекистана и Казахстана. Почти 60% лиц без гражданства были натурализованы в порядке урегулирования статуса.

Таблица 4. Структура оснований приобретения гражданства России гражданами отдельных государств, по классам допуска, 2023 г., проценты

	Воссо-едине-ние семей	Этноку-льтурн-ые связи с Росси-ей	Преференции по стране гражданства, рождения или проживания	Человеческ-ий капитал	Урегулирован-ие, восстано-вление, признание	В общем порядке без преференц-ий
Все страны	55,9	16,3	26,5	0,6	0,7	0,03
Азербайджан	78,6	19,0	1,6	0,3	0,4	0,12
Армения	69,6	28,8	0,6	0,8	0,1	0,06
Беларусь	6,3	0,3	92,3	0,0	1,0	0
Вьетнам	85,4	12,6	0,0	1,0	0,0	0,95
Германия	48,8	28,0	13,7	0,4	9,1	0
Грузия	80,4	16,1	1,0	0,1	2,4	0
Казахстан	9,1	39,9	50,8	0,0	0,2	0
Киргизия	71,8	22,8	4,1	1,2	0,1	0,02
Молдова	10,0	8,2	81,8	0,0	0,0	0
Таджикистан	86,0	12,9	0,2	0,8	0,0	0,01
Туркмения	41,3	53,9	3,5	0,9	0,4	0,03
Узбекистан	56,4	37,6	5,0	0,9	0,1	0,11
Украина	2,1	0,4	97,0	0,0	0,5	0
Лица без гражданства	25,0	10,4	5,1	0,2	59,3	0
Другие страны	67,3	18,9	8,0	4,2	1,2	0,29

Рассчитано по данным МВД России.

VI. Заключительные замечания

38. Предложенная классификация позволяет получить более четкое представление о применяемых в России подходах к организации формальных каналов переезда в Россию и приема в российское гражданство. Предложенный алгоритм упрощает описание не только международной миграции, но и характера миграционной политики. Распределив детализированные основания приобретения мигрантами статуса резидента и гражданства по укрупненным классам, мы можем объективно наблюдать преобладание оснований, связанных с воссоединением семей. Это очень важно, поскольку в Концепции государственной миграционной политики России этот вид миграции вообще не отражен²⁹. Несмотря на приоритеты, на которых сделан акцент в Концепции государственной миграционной политики - привлечение соотечественников и других лиц с этнокультурными связями и близостью к России, квалифицированных трудовых мигрантов и пр., на практике структура потоков показывает в

²⁹ <https://base.garant.ru/72092260/?ysclid=lv0mdzvcoj588550241#friends>

большей степени гуманитарный характер миграции. Явное доминирование класса миграции по линии воссоединения семей, многочисленность категорий в этом классе, упрощения допуска мигрантов к воссоединению семей в последние годы показывают уважение России к правам человека на семейную жизнь (в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека) и на воссоединение семей.

39. Отсутствие в статистике видов на жительство выраженного по наполненности канала трудовой миграции говорит о том, что политика в отношении этого вида миграции по-прежнему направлена на сохранение у этих мигрантов временного статуса. Отсутствие полноценных иммиграционных программ для квалифицированных работников с правом привезти семьи и получить какие-либо еще преференции, не позволяет этому потоку приобрести большие объемы. Де-факто, происходит перераспределение квалифицированных работников по иным каналам и классам, в том числе путем их участия в Госпрограмме. Вынужденные мигранты, если потоки когда-либо вновь увеличатся, чего мы бы не хотели, должны получать больше прав в их собственном статусе, а не перенаправляться в другие классы, как это имеет место в рамках современной практики. Такие условия можно создать соответствующими поправками к закону. Пока незаметный класс студенческой миграции в будущем может существенно увеличиться. Введенная в 2023 г. норма должна получить признание и стать востребованной среди иностранных студентов, т.к. РВП дает намного больше прав и комфорта при проживании в России. Студентам из визовых стран не нужно продлевать неоднократно визу, а студенты из безвизовых стран также получают возможность одним документом обеспечить себе более спокойный – в смысле подтверждения права находиться в России - режим пребывания.
40. В то же время, масштабы квалифицированной трудовой миграции или миграции с целью обучения, а также вынужденной миграции и их места в миграционном ландшафте России нельзя оценивать на основании статистики видов на жительство или приема в гражданство. Иностранные студенты имеют право жить в России, не обращаясь за РВП. Высококвалифицированные и просто квалифицированные специалисты также могут жить в России на основании визы, без вида на жительство. Лица, имеющие патент (среди которых также могут быть квалифицированные работники), могут продлевать его действие, тем самым получая право на долгосрочное пребывание в России. Поэтому оценка объемов трудовой или образовательной миграции должна основываться на соответствующих специальных данных, соответственно, данных МВД России о документировании трудовых мигрантов, о миграционном учете с целью «работа» и данных Министерства науки и образования об иностранных студентах.
41. То же самое касается вынужденной миграции, которая учитывается МВД, но статистика охватывает лишь иностранцев. Проблемой измерения вынужденной миграции в 2022-2023 гг. остается наличие у большинства таких мигрантов российского гражданства, которое активно предоставлялось жителям Донбасса, а потом и других областей Украины в последние годы. В будущем, когда пройдет отладку новое программное обеспечение МВД России, вероятно станет возможным выделять мигрантов с разными классами допуска к долгосрочному пребыванию и проживанию в России, мигрантов с разным статусом и длительностью пребывания в России. Также станет доступна информация об их социально-демографических характеристиках.
42. В настоящее время в России осуществляется реформа миграционного законодательства. В 2023 г. был принят и вступил в силу новый закон «О гражданстве Российской Федерации». Как мы отмечали выше, он преимущественно отражает те же подходы к предоставлению гражданства и выделяет категории, которые присутствовали в старом законе, что должно обеспечить сопоставимость данных в ретроспективе и в будущем. Готовится к принятию важный законопроект³⁰ в сфере регулирования вопросов въезда, пребывания и проживания иностранцев в России, который заменит несколько ныне

³⁰ Проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»
<https://base.garant.ru/56883645/?ysclid=luz72qscr2190085111>

действующих законов. Система РВП будет отменена, хотя перечень категорий иностранцев, получающих вид на жительство, изменится не столь значительно. Вероятно, будет изменен формат статистической отчетности 2-РД в соответствии с положениями будущего закона. В любом случае, предложенный нами подход к классификации каналов допуска мигрантов к проживанию и получению гражданства в России можно будет применить и в новых условиях.