

10 October 2018 г.

Русский

Европейская экономическая комиссия ООН

Конференция европейских статистиков

Рабочая сессия по статистике миграции

Женева, Швейцария

24-26 октября 2018 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

Интеграция данных из переписей, административных источников и обследований для измерения миграции

О современной ситуации в области статистики международной миграции в России*

Резюме

Российская Федерация на протяжении многих лет является центром притяжения значительных масс долгосрочных и временных мигрантов, что усиливает значение корректного измерения этих явлений. За постсоветский период в стране сформировалась и развивается целая система источников данных (в основном – административных), отражающих как собственно миграцию, так и другие явления, непосредственно связанные с миграцией, без изучения которых трудно анализировать весь спектр последствий миграции для России. В докладе приводится информация о действующих и потенциальных источниках административных данных по международной миграции, отражающих ее особенные аспекты: здоровье мигрантов, их преступность, экономическую активность и влияние на демографические процессы. Анализируется ситуация в области государственного статистического наблюдения за потоками долгосрочной миграции, демонстрируется ее зависимость от институциональных и организационных факторов, оцениваются перспективы решения имеющихся проблем.

* Доклад подготовлен Ольгой Чудиновских, Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова

I. ВВЕДЕНИЕ

1. На протяжении всего периода после распада СССР Россия остается центром крупной миграционной системы, сформировавшейся на постсоветском пространстве. От 30 до 80 процентов мигрантов, выбывающих из других стран СНГ на постоянное жительство или с целью временной работы, направляются в Россию. За период с 1992 по 2017 гг. Россия приняла свыше 11 миллионов иммигрантов, подавляющее большинство которых прибыли из бывших республик СССР. Чистая миграция, с корректировкой, проведенной после переписи 2010 года, составила не менее 6 миллионов человек. Россия входит в первую пятерку стран мира по численности международных мигрантов, родившихся за рубежом, в 2017 году их количество превышало 11,6 миллионов человек¹. «Статистические» мигранты, прибывшие в Россию в советские годы из других республик бывшего СССР, постепенно замещаются истинными международными мигрантами из новых независимых государств.

2. Масштабы трудовой миграции в России, даже во времена современного экономического кризиса, остаются одними из наиболее значительных в Европе. В 2016-2017 годах ежегодно иностранные граждане в России получали около 1,7-1,8 миллионов разрешений на работу и патентов, несколько сотен тысяч иностранцев имели право работать без специального разрешения². Россия входит в десятку стран, принимающих международных студентов. Их численность в 2017/2018 учебном году превысила 240 тысяч человек. В 2014 г. вновь актуальной для России стала проблема приема значительных потоков вынужденных мигрантов: за два года (2014-2015) временное убежище получили свыше 300 тысяч мигрантов, прибывших из юго-восточных регионов Украины. В 2016-2017 гг. ежегодно более 250 тысяч иммигрантов получали российское гражданство, а всего, начиная с 1992 года, гражданство Российской Федерации было предоставлено почти девяти миллионам человек. Актуальными остаются и оценки нелегальной миграции, в первую очередь, трудовой, объемы которой сопоставимы с количеством легально работающих иностранцев³. Приведенные факты объясняют, почему вопросы регулирования миграции остаются в повестке внутренней и международной политики страны. Измерение миграции в ее многообразии, разработка статистики нужны не только исследователям миграции, в первую очередь, без них невозможны обоснованные решения в области миграционной (и не только миграционной) политики.

¹ International migrant stock: The 2017 revision

<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.shtml>

² К этой категории относятся граждане стран Евразийского экономического Союза и лица, имеющие разрешение на временное проживание (РВП) или вид на жительство. В 2017 году из 4,9 миллионов иностранцев, прибывших в Россию и указавших при регистрации по месту пребывания цель «работа», 822 тысячи составили граждане стран ЕАЭС. Численность лиц, имеющих вид на жительство и РВП составила на конец года 1,1 млн. человек, из которых примерно 80% были в рабочих возрастах от 18 до 59 лет.

³ В рамках доклада мы не будем подробно останавливаться на этом важном вопросе. Отметим лишь, что для таких оценок применительно к России наиболее удобен метод разности, когда, например, количество иностранцев, зарегистрированных в течение года по месту пребывания с целью «работа» сравнивается с количеством лиц, получивших законное право на работу в России. Начиная с 2015 года, когда правила допуска на российский рынок труда для иностранцев стали сложнее, а финансовые издержки – выше, соотношение лиц, прибывших с целью работы, и лиц, получивших разрешительные документы, составило примерно 2: 1. В 2017 году на миграционный учет с целью «работа» были поставлены около 4 миллионов иностранцев (без граждан стран ЕАЭС), и было оформлено только 1,9 миллиона патентов и разрешений на работу.

3. На протяжении многих лет в России происходило создание системы источников статистических данных по миграции, как собственно «статистических», за которые отвечает Федеральная служба государственной статистики (Росстат), так и административных. Этот процесс происходил неравномерно, ему были свойственны и периоды ускорения, и стагнации. Ключевую роль в этой системе, конечно, играет Росстат. Национальное статистическое ведомство собирает сведения о миграции в ходе переписей, выборочных обследований и текущего наблюдения за миграционным (и естественным, как будет показано ниже) движением населения - на основе первичной информации из административных источников. Кроме того, Росстат регулярно получает агрегированную отчетность с переменными, относящимися к миграции, из государственных ведомств – таких как Министерство внутренних дел, Министерство юстиции (органы ЗАГС), Министерство образования и науки, Минздрав и др. Сами административные ведомства также являются крупными производителями статистики миграции или явлений, непосредственно с ней связанных. Приоритет здесь, конечно, принадлежит МВД, а именно, Главному управлению по вопросам миграции. Оно было создано в 2016 году вместо упраздненной Федеральной миграционной службы России.

4. В условиях отсутствия регистра населения (создание которого началось совсем недавно⁴), данные по миграции в России представляют собой своего рода мозаику, число элементов которой зависит не только от наличия той или иной информации в ведомствах, но и от готовности этих ведомств разрабатывать статистику и открывать ее для общества.

5. В этом докладе будут рассмотрены некоторые проблемы в сфере российской статистики международной миграции, в частности, речь пойдет о несоответствии технологических возможностей МВД России потребностям федерального статистического наблюдения за миграционными потоками. Кроме того, мы приведем информацию о некоторых видах административной статистики, характеризующей специфические аспекты миграции, и остановимся на проблеме недостаточного использования различных источников статистических данных, которые в потенциале могут дать ответы на важные вопросы, связанные с последствиями международной миграции в России.

II. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА МИГРАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ

6. Помимо проведения переписей населения, преимущественно дающих информацию о контингентах мигрантов, родившихся за рубежом, и численности населения, имеющего иностранное гражданство⁵, Росстат с 1930-х годов 20 века производит статистику

⁴ Решение об этом было принято в 2017 году. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 июля 2017 г. № 1418-р утверждена Концепция формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации, оператором регистра назначена Федеральная налоговая служба России. В настоящее время обсуждается законопроект «О Едином федеральном информационном ресурсе, содержащем сведения о населении Российской Федерации» см. <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=173241#048642385403417754>

⁵ Ситуация в отношении сбора материалов по миграции в ходе переписей населения может считаться относительно благополучной, поскольку их программы содержат полноценные блоки вопросов по миграции. Самой большой проблемой в ходе переписи 2010 года была трудность получения данных от респондентов и компенсация их усеченными сведениями из административных источников. Это стало причиной огромного

потоков международной и внутренней миграции. Эти данные используются для текущих оценок численности населения (на региональном и федеральном уровнях), в системах национальных счетов и т.д. Первичная информация о долгосрочных мигрантах – международных и внутренних – поступает из органов внутренних дел на бумажных носителях, так называемых листках статистического учета прибытий. До 2011 года они составлялись при регистрации человека по новому месту постоянного жительства. В 2011 г. Росстат перешел на новую методологию учета, о чем подробно уже говорилось на одном из рабочих семинаров ЕЭК ООН по статистике миграции в странах СНГ⁶.

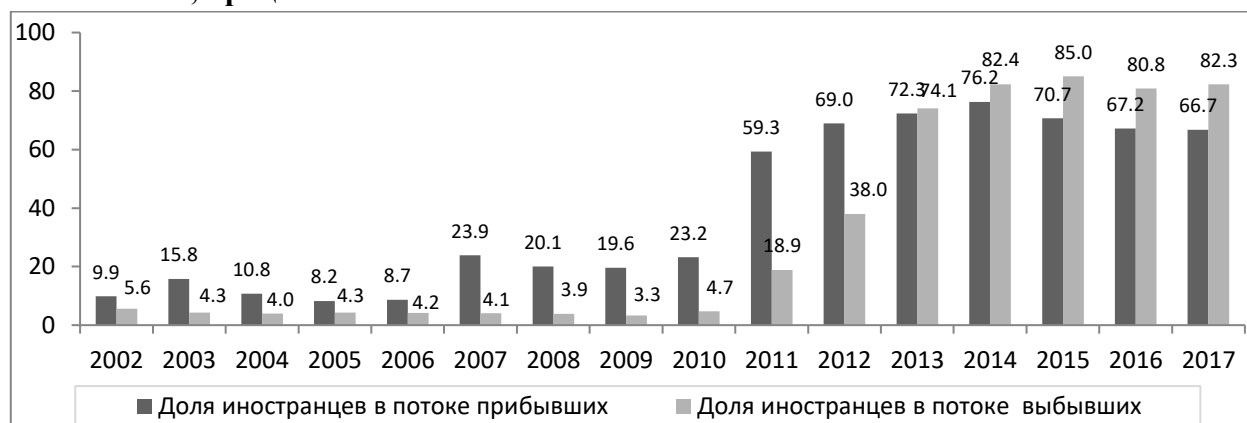
Таблица 1. Потоки долгосрочной международной миграции в России в 2008-2017 гг., тысячи

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Прибывшие	281,6	279,9	191,7	356,5	417,7	482,2	578,5	598,6	575,2	589,0
Выбывшие	39,5	32,5	33,6	36,8	122,8	186,4	308,5	353,2	313,2	377,2
Чистая миграция	242,1	247,4	158,1	319,8	294,9	295,9	270,0	245,4	261,9	211,9

Источник: Росстат⁷

7. Кратко напомним суть изменений. С 2011 года в статистическое наблюдение, помимо лиц с «постоянной» регистрацией, были включены многочисленные мигранты с временной регистрацией по месту пребывания на срок 9 месяцев и более. В том числе, начали учитываться потоки трудовых мигрантов с временным статусом и долгосрочными контрактами на работу. Изменение методологии учета привело не только к резкому увеличению объемов миграции (Таблица 1), но и существенным структурным сдвигам в потоках, в первую очередь – значительному увеличению доли в них иностранных граждан (Рис. 1).

Рис. 1. Доля иностранных граждан в потоках международной миграции в России в 2002-2017 гг., проценты.



Рассчитано по данным Росстата⁸

числа лиц, не указавших сведений о стране рождения (4,5 млн.), гражданстве (4,1млн.) и этнической принадлежности (5,6 млн.). См. сайт с материалами Всероссийской переписи населения 2010 г.

http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm

⁶ Use of administrative data sources to measure migration in Russia. Economic Commission for Europe Conference of European Statisticians Work Session on Migration Statistics Chisinau, Republic of Moldova 10-12 September 2014 <http://www.unece.org/index.php?id=33645> Там же поясняется, почему временным критерием были выбраны 9 месяцев.

⁷ http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

⁸ См. бюллетени «Численность и миграция населения Российской Федерации» за 2002 – 2007 гг. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096034906

8. До 2011 года только лица с разрешением на временное проживание или видом на жительство могли получить «постоянную» регистрацию по месту жительства. Поэтому многочисленные долгосрочные мигранты, не имеющие такого документа и статуса, оставались вне поля зрения статистики. Кроме того, до 2011 года либеральные правила приема в российское гражданство допускали очень короткий, менее года, срок между переездом и получением паспорта. Многие мигранты предпочитали сначала натурализоваться, а потом оформлять постоянную регистрацию. Поэтому статистика учитывала таких иммигрантов уже в качестве российских граждан.

9. В 2011 году важные изменения произошли и в методологии учета выбытий. По истечении периода временной регистрации (на срок 9 месяцев и более) мигранты *автоматически* считаются выбывшими по месту прежнего жительства – а точнее – в страну своего гражданства. Отметим, что расчеты выполняются в вычислительном центре Росстата, информация из органов МВД в Росстат о досрочном выбытии таких мигрантов не поступает. Для «истинных» эмигрантов, снимающихся с регистрационного учета по месту постоянного жительства при выезде для проживания за границу, составляются листки статистического учета выбытий. Доля временных мигрантов в потоках очень велика. В 2012-2017 годах она составила около 73% среди прибывших, и более 90% эмигрантов были учтены в связи с окончанием срока регистрации (Таблица 2). Рост «эмиграции» начался не в 2011, а в 2012 г. потому, что у значительного числа иммигрантов, прибывших в 2011 г., срок временной регистрации истек именно в 2012 году.

Таблица 2 Распределение международных мигрантов в Российской Федерации по типу регистрации в 2012-2017 гг., проценты

	Прибывшие		Выбывшие	
	Зарегистрированы в новом месте жительства	Зарегистрированы по месту пребывания на срок 9 мес. и более	Сняты с регистрационного учета по прежнему месту жительства	Выбыли в связи с окончанием срока регистрации по месту пребывания
2012	30,7	69,3	21,2	78,8
2013	27,4	72,6	13,0	87,0
2014	24,3	75,7	7,5	92,5
2015	28,0	72,0	5,8	94,2
2016	27,5	72,5	5,6	94,4
2017	26,5	73,5	4,3	95,7

Рассчитано по данным Росстата⁹

10. Переход на новую методологию учета при сохранении старой технологии сбора данных на бумажных носителях (и невозможность текущих корректировок в случае досрочного выбытия и повторного прибытия мигранта) усугубил проблему качества данных, в том числе, повторного счета или недоучета. Специалисты Росстата очень хорошо понимают наличие этой проблемы и давно планировали отказ от оборота бумажных носителей. В век информационных технологий листки статистического учета не просто выглядят анахронизмом: их обработка требует огромных затрат ручного труда и времени. Информация не машиночитаема, ввод ее в компьютер и предварительная подготовка (кодирование географических и административных единиц) вручную выполняются сотрудниками территориальных органов Росстата. Причем значительная часть листов приходится в виде распечаток, т.е. сведения уже были однажды введены в органах регистрационного учета населения, и статистики выполняют эту работу повторно.

⁹ Кроме бюллетеней «Численность и миграция населения Российской Федерации» Росстат разрабатывает более подробные регламентные таблицы по России, доступны в электронном виде по запросу.

11. Переход к получению Росстатом первичной информации в электронном формате зависит от наличия соответствующих возможностей у её поставщика - Министерства внутренних дел. Росстат еще несколько лет назад начал работу по согласованию с ФМС технологии передачи первичных данных о мигрантах в электронном виде. Надежду на скорое решение давало поступательное развитие информационных ресурсов ФМС, которые за почти 12 лет уже могли обеспечивать российское общество основными видами административной статистики, связанной с миграцией иностранных граждан. Ввод в промышленную эксплуатацию прикладного программного обеспечения «Территория» и централизация региональных информационных ресурсов органов ФМС должны были обеспечить возможность передавать в Росстат массивы информации о внутренней и международной миграции, как граждан России, так и иностранцев. Однако вмешались обстоятельства институционального характера.

12. В апреле 2016 года ФМС была расформирована, а ее функции переданы МВД, в рамках которого было создано Главное управление по вопросам миграции МВД России (ГУВМ). Этот шаг имел большие последствия для информационных систем бывшей ФМС, и в еще большей степени – для характера взаимодействия нового управления с внешними пользователями в отношении статистики миграции.

13. В МВД были переданы все информационные ресурсы ФМС, созданные к тому времени: Центральный банк данных по учету иностранных граждан, Прикладное программное обеспечение «Территория», Государственная информационная система миграционного учета и др., с помощью которых в России велись все формы учета пребывания иностранных граждан и получения ими различных статусов, в том числе, дающих право работать или проживать в России, вплоть до приобретения гражданства. Нужно отметить, что информационные системы бывшей ФМС были переданы не непосредственно ГУВМ, а Департаменту информационных технологий, связи и защиты информации МВД России. ГУВМ стало пользователем и функциональным заказчиком информации. Произошла смена команды, занимавшейся поддержкой и развитием системы, которая по своим инновационным подходам опережала многие аналогичные системы не только в России, но и в мире. По словам специалистов ФМС России, это подтверждалось на многих международных встречах с их коллегами из других стран.

14. Развитие информационной системы сменилось её стагнацией. Была остановлена работа по дальнейшей интеграции региональных сегментов ППО «Территория», и их большая часть осталась не подключенной к центральному серверу. Началось обсуждение перспектив создания нового информационного ресурса для обеспечения работы подразделений по вопросам миграции. По прошествии двух лет стало понятно, что это сделать намного сложнее, нежели восстановить работу уже существующих программных продуктов и баз данных, и что разумнее не начинать с нуля, а развивать потенциал уже существующих систем. Такой подход обеспечит преемственность в сфере информационных технологий ФМС и ГУВМ МВД России и позволит сэкономить колоссальные средства, а также – что не менее важно – избежать утраты огромных массивов бесценной информации. Однако двухлетний период неопределенности привел к тому, что планы Росстата опередили технические возможности МВД в отношении передачи массивов первичной статистической информации о миграционных потоках в органы статистики.

15. В настоящее время Росстат и ГУВМ МВД находятся в процессе согласования формата и процедуры передачи первичных данных в электронном виде. Но, даже если это соглашение будет достигнуто, в ближайшей перспективе данным будут присущи определенные ограничения. Во-первых, пока что есть возможность передачи сведений только в отношении иностранных граждан, а во-вторых, очень ограничен круг переменных, поскольку в МВД еще нет возможности обеспечить сбор сведений об уровне образования, семейному положению и характеру занятий мигрантов и пр. Кроме

того, перечень причин переезда в базах данных ГУВМ МВД отличается от того, который используется в листках статистического учета мигранта.

16. В Росстате имеются планы перейти к получению из МВД в электронном виде сведений и о внутренней миграции, а также о международной миграции граждан России. Но это дело неопределенного (надеемся – не очень отдаленного) будущего.

III. СИСТЕМА ДОСТУПНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ИСТОЧНИКОВ ДАННЫХ О МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ

17. Исходя из вышесказанного понятно, что среди всех ведомств, производящих административную статистику миграции и связанных с ней явлений, совершенно особое место принадлежит Главному управлению по вопросам миграции МВД России. Несмотря на организационные сложности, связанные с информационными ресурсами бывшей ФМС России, на протяжении всего периода (с апреля 2016 г.) не прекращалась разработка регламентных статистических отчетов по форме 1-РД и 2-РД. С осени 2016 года началась регулярная, раз в месяц, публикация основных показателей миграционной обстановки на сайте ведомства¹⁰. Отчет 2-РД был дополнен новым разделом – данными по внешней трудовой миграции. До 2016 года этот отчет содержал сведения только по визовой и регистрационной работе, включая данные по видам на жительство и разрешениям на временное проживание, а также данные о приобретении российского гражданства. Также имелся раздел по административной практике (действиям в сфере иммиграционного контроля), но с 2016 года эти функции и отчетность по ним находятся в ведении полиции.

18. По запросу по-прежнему было возможно получать из ГУВМ (на основе Центрального банка данных по учету иностранных граждан) более детализированную информацию о половозрастном составе иностранных граждан, получивших разрешения на работу, патенты, РВП и виды на жительство. Упомянутое выше решение руководства МВД продолжить развитие информационных ресурсов ФМС дает надежду на то, что упущенные за два года возможности будут «наверстаны» и в ближайшем будущем основные системы автоматизированного учета граждан России и иностранцев восстановят работу в полном объеме.

19. Кроме данных ГУВМ в России, на регулярной основе разрабатывается довольно разнообразная административная статистика, характеризующая не только собственно миграцию, но и социально значимые явления и процессы, в которых принимают участие мигранты. В основном эта информация открыта для широкого круга пользователей, но способ её получения не всегда удобен. В ряде случаев агрегированные данные не размещаются на сайтах ведомств-производителей, и получить их можно только по письменному запросу.

20. Общая информация о приеме, выпуске и контингенте *иностранных студентов* публикуется на сайте Министерства высшего образования и Росстата – в Российском статистическом ежегоднике¹¹. Центр социологических исследований Министерства образования и науки издает сборники, в которых официальная статистическая

¹⁰ <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya>

¹¹ См., например, раздел «Высшее образование / Higher professional education» http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_13/Main.htm

информация представлена в более подробных разрезах – например, по направлениям обучения (специальностям) и городам России¹².

21. Сравнительно недавно Росстат при разработке статистики естественного движения (рождений и смертей) начал выделять *демографические события, произошедшие с иностранными гражданами*. К сожалению, пока что не используется информация о стране рождения мигрантов, которая также имеется в записях актов гражданского состояния, но надеемся, что это дело будущего. Изучение вклада мигрантов в процессы рождаемости и смертности чрезвычайно обогащает анализ последствий миграции, и новые данные уже показали свой аналитический потенциал. Регулярная публикация этой информации пока что не производится, и авторы указывают, что исследования выполнены на основе неопубликованных данных Росстата¹³. Остается проблемой алгоритм вычисления относительных показателей – коэффициентов рождаемости и смертности, особенно в регионах, где наблюдается заметный вклад иностранцев в число родившихся и умерших. Далеко не все иностранцы, которые родили детей, или умерли на территории России, относятся к постоянному населению, и методология расчета числителя и знаменателя может иметь большое значение.

22. Министерством здравоохранения разрабатываются и передаются в Росстат данные *результатов медицинского обследования населения на наличие инфекционных заболеваний*, таких как ВИЧ, активный туберкулез, заболеваний, передаваемых половым путем, и заразных кожных болезней. Эти формы появились не так давно, и их значение трудно переоценить. Иностранные граждане в агрегированной отчетности выделяются в отдельную графу. Во избежание неверных выводов об уровне заболеваемости иностранцев и их влиянии на эпидемиологическую обстановку в России, необходимо иметь сведения о количестве лиц, прошедших скрининг, их составе (эта информация также собирается). Простое соотнесение числа выявленных случаев с численностью населения России и численностью иностранных граждан находящихся (в том числе – временно и краткосрочно) на ее территории, могут давать спорные результаты¹⁴. Обследования на наличие инфекций проходят далеко не все граждане России, и показатели охвата существенно отличаются по регионам страны¹⁵. В то же время, все иностранцы, которые хотят работать или проживать в России, обязаны получить медицинское заключение об отсутствии таких инфекций. Правильнее было бы соотносить число выявленных случаев с числами обследованных – граждан России и иностранцев. К сожалению, эта статистика пока не публикуется в сводном виде, её нужно получать по письменному запросу, или же искать фрагментарные сведения в официальных публикациях различных ведомств, например, ежегодных докладах

¹² А. Л. Арефьев, Ф. Э. Шереги. Иностранные студенты в российских вузах. Министерство образования и науки Российской Федерации. Центр социологических исследований. Москва 2014.

¹³ Захаров С.В. Потенциал структурных факторов роста рождаемости исчерпан? (Часть первая). Демоскоп-Weekly, № 731 – 732, 5 - 18 июня 2017 <http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0731/tema02.php> ; Бирюкова С. Методология оценки вклада мигрантов в воспроизводство населения России на базе данных, основанных на записях актов гражданского состояния. Вопросы статистики. 2013. № 4. С. 38-44.

¹⁴ В исследовании О.Нечаевой данные о выявленных случаях заболеваний соотносятся со средней численностью населения России (для граждан РФ) и с числом иностранцев, находящихся на территории России на определенную дату, вне зависимости от их статуса и срока пребывания. Согласно таким расчетам, среди иностранных граждан, по сравнению с гражданами России, при проведении обследований на наличие туберкулеза выявляемость в 2,65 раз выше (2013 год: 163,2 против 61,6 на 100 000 населения) и при обследовании на ВИЧ-инфекции в 2,93 раза ниже (соответственно 107,5 против 315,1). Нечаева О.Б. Рекомендации по вопросам контроля за туберкулезом среди мигрантов. ЦНИИОИЗ, СПб., 2015. Презентация Adobe Acrobat.

¹⁵ См. например, Результаты серологического скрининга на ВИЧ-инфицированность населения Сибирского федерального округа за 2012-2014 гг. Омский научно-исследовательский институт природно-очаговых инфекций, Сибирский федеральный окружной центр по профилактике и борьбе со СПИД. Омск 2015.

Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора)¹⁶.

23. МВД ведет *учет преступлений, совершенных иностранцами и против иностранцев*, информация публикуется на сайте МВД (ежемесячные отчеты доступны с 2003 года)¹⁷, Генеральной прокуратуры¹⁸, а также передается в Росстат. Именно публикация этих сведений позволяет рассчитать оценочные относительные показатели и сравнить уровень преступности граждан России и иностранцев. На протяжении многих лет доля преступлений, совершенных иностранцами, не превышает 4 процентов от общего количества, а «интенсивность» преступности иностранцев не менее чем в 2-3 раза ниже, чем среди граждан России.

IV. ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ СТАТИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ О МИГРАЦИИ

24. При определенном разнообразии административной статистики, которая дает представление о масштабах и основных характеристиках миграции в России, в этой области остаются нерешенные проблемы. В условиях возрастающего значения административных источников (в силу их очевидных преимуществ и развития технологических возможностей собирать, обрабатывать и распространять данные) некоторые ведомства лишь накапливают сведения по миграции, но не разрабатывают их. Кроме того, в России весьма неэффективно используются возможности такого инструмента как обследование рабочей силы, которое в его текущем формате не приспособлено для измерения и изучения миграционных процессов. Приведем несколько примеров.

25. *Участие мигрантов в экономической жизни* страны является одним из важных индикаторов миграционной привлекательности и экономической пользы от миграции для принимающей страны и самих мигрантов. Часто именно экономическое поведение мигрантов является ключевым при оценке процесса интеграции. Для изучения этого явления в России имеются административные статистические ресурсы, но они пока не используются. Из-за отсутствия возможности увидеть ведомственные базы данных мы можем судить об их потенциале только на основании переменных (вопросов) в бланках заявлений, которые заполняют люди, обращаясь в это ведомство. Например, данные о гражданстве и месте рождения человека указываются в заявлении о постановке на налоговый учет в Федеральной налоговой службе. Эти переменные позволяют дезагрегировать данные ФНС по миграционному статусу налогоплательщика. Кроме того, налоговая служба должна располагать сведениями о налогах, уплаченных иностранцами: с 2015 года получение индивидуального номера налогоплательщика стало обязательным для всех иностранных трудовых мигрантов. Также из материалов налоговой службы можно получить сведения о внутренней миграции населения, для этого нужно сравнить информацию о месте постоянного жительства (регистрации) человека и месте уплаты налогов. В некоторых странах оценки внутренней миграции производятся, в том числе, на основании данных налоговой службы, несмотря на их объективные ограничения¹⁹.

¹⁶ См., например, Государственный доклад "О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации в 2016 году"

http://rospotrebnadzor.ru/documents/details.php?ELEMENT_ID=8345

¹⁷ <https://мвд.пф/Deljatelnost/statistics>

¹⁸ <http://crimestat.ru/> В ежемесячных отчетах «Состояние преступности в России» приводятся данные о преступлениях, связанные с иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе имеется статистика по регионам (<http://crimestat.ru/analytics>). На сайте МВД размещены аналогичные отчеты, но только по России в целом.

¹⁹ Служба по внутренним налогам и сборам США (Internal Revenue Service) публикует руководство для пользователей статистикой миграции, основанной на обработке налоговых деклараций населения страны

26. *Предпринимательская активность* мигрантов тоже является характеристикой их экономического поведения и интеграции. Сведения о месте рождения и гражданстве физического лица содержатся в заявлении о регистрации в Реестре индивидуальных предпринимателей и создании крестьянского (фермерского) хозяйства. В перспективе было бы чрезвычайно важно привлекать эти данные для изучения миграции, подобные разработки давно делаются за рубежом. Например, исследование предпринимательской активности мигрантов в странах ОЭСР проводилось, в том числе, с использованием данных бизнес – регистров (хотя многие аспекты этой проблемы были раскрыты с помощью национальных выборочных обследований²⁰). Сравнительный анализ длительности существования предприятий, созданных мигрантами и не мигрантами, позволил оценить успешность предпринимательской деятельности мигрантов в стране проживания.

27. Известно, что *миграция квалифицированных специалистов* с высшим и средним профессиональным образованием может изучаться на основе сведений о месте получения профессионального образования. Во всем мире одной из актуальных тем для изучения считается миграция медицинских работников. Если выбытие российских медиков (или лиц, получивших в России профессиональную подготовку) можно в общих чертах проследить по статистике принимающих стран, то в самой России мы ничего не знаем о миграционном составе нашего корпуса врачей и среднего медперсонала. В России уже много лет существует Федеральный регистр медицинских работников, в который вносятся сведения о полном названии учебного заведения, где работник прошел основную и пост-дипломную подготовку²¹. Мы предприняли попытку уточнить в Министерстве здравоохранения, есть ли возможности разработки такой информации, но конкретного ответа не получили. Поэтому пока потенциал Федерального регистра медицинских работников в отношении исследования миграции этой категории специалистов оценить можно только теоретически.

28. Выше мы сфокусировали внимание на административных источниках данных. Но, говоря о нереализованном потенциале, также следует упомянуть *ситуацию с выборочными обследованиями* населения в России, которые пока что очень ограниченно используются для измерения и исследования миграции. Во многих странах национальные обследования являются одним из главных источников данных о миграции, позволяя не только измерить численность населения, родившегося за рубежом или имеющего иностранное гражданство, но также исследовать многочисленные характеристики мигрантов. В России наибольшим потенциалом в этом отношении обладает Обследование рабочей силы (ОРС), которое проводится ежемесячно и в рамках которого ежегодно опрашиваются почти 900 тысяч человек. Анкета содержит более 100 вопросов. Однако вопрос о гражданстве сформулирован таким образом (гражданин России / не гражданин России), что иностранцы не могут указать страну своей гражданской принадлежности. В анкете обследования отсутствует вопрос о стране рождения и годе переезда в Россию. В настоящее время в нашей стране проживают несколько миллионов иммигрантов, получивших российское гражданство, но мы совершенно ничего не знаем о том, как складывается трудовая биография вчерашних

(форма F1040. U.S. Individual Income Tax Return). Эти данные позволяют измерять миграцию между графствами и между штатами. Отмечается, что данные не отражают все население страны, т.к. не все ее жители должны заполнять форму 1040 <https://www.irs.gov/statistics/soi-tax-stats-state-to-state-migration-database-files>

²⁰OECD (2010), Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095830-en> . Стр. 25. Нужно отметить, что в цитируемом издании описаны ограничения бизнес-регистров при использовании их в качестве источника данных о предпринимательстве мигрантов, например – долевая форма собственности владельцев предприятий и пр. Рекомендуется шире использовать специальные обследования предпринимателей (там же).

²¹ Названия учебных заведений перечислены в Реестре образовательных учреждений системы здравоохранения, являющемся одним из справочников ФРМР:

<http://nsi.rosminzdrav.ru/#!/refbook/1.2.643.5.1.13.13.11.1462>

иностранцев. Мы пока что не можем ответить на вопрос, отличается ли их распределение по видам экономической деятельности, занятиям, уровню безработицы и образованию от коренного населения России (не мигрантов). В условиях ускоренного приема в российское гражданство (после усложнения правил приема в 2011 году, этот период в среднем составляет 2-3 года после переезда) в статусе иностранца мигранты пребывают недолго. Поэтому в будущем важно собирать информацию не только о стране рождения, но и о том, является ли респондент ОРС гражданином России по рождению, или стал им в результате натурализации, а также о годе переезда в Россию на постоянное жительство. Для снижения нагрузки на респондентов расширенный блок вопросов по миграции можно включать в специализированные модульные обследования, проводимые в рамках ОРС²².

29. Сравнение материалов ОРС с административными данными Федеральной миграционной службы о численности долгосрочных мигрантов-иностранцев показало, что в ОРС имеет место значительный недоучет постоянно проживающего иностранного населения. Масштабы недоучета могут достигать 90 процентов. Например, по итогам ОРС, с учетом распространения на генеральную совокупность, численность иностранцев в возрасте 15-72 года составляла в 2014-2015 гг. 375 и 355 тысяч человек соответственно. В то же время данные ФМС России показывали, что на территории России находились свыше года около 3,5 миллионов иностранных граждан в сопоставимых возрастных группах. Еще один подход - сравнение числа иностранцев, учтенных ОРС, со среднегодовой численностью лиц (в сопоставимых возрастах), имеющих виды на жительство и разрешения на временное проживание (это более «понятная» совокупность документированных долгосрочных мигрантов), показал, что последних было примерно вдвое больше. По-видимому, проблема кроется в выборке, при построении которой не учитывается неравномерное распределение иностранцев по территории страны. В настоящее время Росстат проводит исследование, направленное на модернизацию программы ОРС с целью оптимизации дизайна выборки, получения более адекватной информации, относящейся к международной и внутренней миграции и подготовки нового обследования использования труда мигрантов в 2019 году.

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

30. Возможно, в приведенных выше сведениях, баланс смещен в сторону критических замечаний по поводу современной ситуации в области статистики международной миграции в России. Но это не совсем так, и оценки должны учитывать принцип «полноты стакана». Помня о том, что совсем недавний российские пользователи испытывали острый дефицит данных по миграции, а доступ к административной статистике был чрезвычайно трудным, мы можем определенно сказать, что стакан как минимум наполовину полон. Значение того, что было сделано за последние годы очень велико. С середины первого десятилетия 21 века в нашей стране имел место очевидный прогресс в отношении программ переписей и обследований²³, появились новые формы статистического наблюдения с переменными, относящимися к миграции, развивались разнообразные административные системы сбора информации и формировались цивилизованные пути доступа к статистике. Но все-таки, признавая положительную динамику в сфере статистики миграции, мы не должны игнорировать наличие проблем и затягивать с их решением.

²² В 2014 году в рамках ОРС было проведено модульное обследование использования труда мигрантов, повторное обследование планируется в 2019 году. Подробнее см. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/imigr/welcome.html

²³ Программе Микропереписи населения 2015 года, например, впервые содержала вопросы об отсутствующем населении и о способе получения российского гражданства.