

К вопросу о создании регистра населения и использовании административных данных для нужд государственной статистики

Ольга Сергеевна Чудиновских

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

В статье рассматриваются вопросы, связанные с использованием данных регистрационного учета населения в контексте создания единого регистра населения России и проведения Всероссийской переписи населения 2021 года. Выбор базового источника для первичного наполнения регистра основывается на предположении, что информация, которая в нем содержится, адекватна решаемой задаче. Это важно для прогнозирования качества статистики населения, основанной на регистре и материалов будущей переписи.

Впервые анализируются показатели регламентного статистического отчета ФМС России и Главного управления по вопросам миграции (ГУВМ), которые по существу близки к некоторым базовым показателям статистики населения, публикуемой Росстатом. Данные о численности населения, состоящего на регистрационном учете на определенную дату, статистика постановки на учет (и/или снятия с учета) населения по месту жительства в связи с миграцией, рождением, смертью, в теории могут быть сопоставимы с похожими по смыслу данными Росстата. Эти административные данные имеются в регламентном статистическом отчете ГУВМ МВД – форме 1-РД. Нужные показатели формы 1-РД присутствовали в отчете в разные годы, или были недостаточно дезагрегированы. Это ограничивало их сравнение с данными Росстата, особенно в отношении межрегиональной миграции.

Оценки численности населения, которые ежегодно делает Росстат, во многих регионах сильно отличаются от данных административного учета по месту жительства. Причем расхождения могут быть как в большую, так и в меньшую стороны. Так, численность «юридического» населения Москвы оказалась почти на 3 миллиона человек меньше оценок Росстата, в то же время во многих регионах она намного превысила оценки Росстата, и это не было связано с методологией текущего учета миграции. Числа родившихся и числа лиц, зарегистрированных по месту жительства по рождению, в среднем по России были близки, но по регионам имелись большие расхождения. Наибольшие различия имелись в статистике умерших и снятых с регистрационного учета в связи со смертью (в 2015–2019 гг. данные Росстата почти на 20% превышали данные регистрационного учета).

Исследование позволило сделать вывод о том, что при выборе административных данных для создания будущего регистра населения, а также при проведении переписи населения в 2021 г. нужно использовать эти данные только после оценки их качества. В статье приводится краткая историческая справка об инициативах, связанных с созданием регистра населения в СССР и Российской Федерации, делается вывод, что процесс оказался чрезмерно затянут и многие возможности улучшения статистики населения были упущены.

Ключевые слова: регистры населения, статистика населения, административные данные, регистрационный учет населения по месту жительства.

JEL: J10, J11, J19, R10, R12, R23.

doi: <https://doi.org/10.34023/2313-6383-2021-28-1-5-17>.

Для цитирования: Чудиновских О.С. К вопросу о создании регистра населения и использовании административных данных для нужд государственной статистики. Вопросы статистики. 2021;28(1):5-17.

On the Establishment of the Population Register and the Use of Administrative Data for the Needs of State Statistics

Olga S. Chudinovskikh

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

The article discusses issues related to the use of data from administrative registration records of the population in the context of creating a unified register of the population of Russia and conducting the All-Russia population census in 2021. When choosing the main source for the initial filling of the register, it is assumed that the information it contains is adequate for the problem to be solved. This is important to predict the quality of population statistics based on the register and future census materials.

For the first time, the indicators of the routine statistical report of the FMS of Russia and the Main Directorate of Migration (MDM) are analyzed, which by their nature are close to some basic indicators of population statistics published by Rosstat. Data on the stock of registered resident population, statistics of registration (and/or deregistration) of the population at/ from the place of residence in connection with migration or birth, and death, in theory, can be compared with similar data from Rosstat. This administrative data is available in the routine statistical report of the MDM of the Ministry of Internal Affairs the «Form - 1 RD». The needed indicators of Form 1-RD either were present in the report only in selected years or were not disaggregated sufficiently. It limited their comparability with Rosstat data, especially concerning the interregional migration.

In many regions, population size estimates made annually by Rosstat, greatly differ from the administrative data on the stock of population registered at the place of residence. Moreover, the discrepancies can be both upward and downward. For example, the size of the «de-jure» population of Moscow was almost 3 million less than the estimates of Rosstat, while in many regions it was much larger, and this was not related to the methodology of migrant flows data collection. The number of births and the number of persons registered at a place of residence by birth, on average in Russia was similar, however, there were large discrepancies across the regions. The most considerable differences were between the statistics of deaths and information on people deregistered in connection with death (in 2015-2019, Rosstat data exceeded the registration data by almost 20%).

The study allowed us to conclude that firstly it is necessary to assess the data quality before using it for population register establishment in the future, as well as for the needs of the population census in 2021. The article provides a brief historical background on the initiatives related to the creation of a population register in the USSR and the Russian Federation; it is concluded that the process was overly long and many opportunities were missed to improve demographic statistics.

Keywords: population registers, population statistics, administrative data, registration of the population at the place of residence.

JEL: J10, J11, J19, R10, R12, R23.

doi: <https://doi.org/10.34023/2313-6383-2021-28-1-5-17>.

For citation: Chudinovskikh O.S. On the Establishment of the Population Register and the Use of Administrative Data for the Needs of State Statistics. *Voprosy Statistiki*. 2021;28(1):5-17. (In Russ.)

Введение

В июне 2020 г. в России был принят Федеральный закон № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»¹. Это событие знаменует собой не только поворотный момент в организации накопления, хранения и обработки персональных данных о населении, но и принципиально новую ситуацию в отношении статистики населения, в том числе демографических событий и миграции. В рамках реализации закона предполагается интеграция персональных сведений о населении, связанных с изменением гражданского состояния (рождениях, смертях, браках и разводах), а также, прямо или косвенно связанных с миграцией - сменой места жительства и места пребывания гражданами России и иностранцами. Кроме того, в регистре предполагается накопление информации о получении иностранными гражданами различных статусов и документов на право пребывания, проживания и работы в России. Если будут реализованы все задачи, связанные с созданием регистра, произойдет революционный прорыв в существующей иерархии видов данных о населении и их источников, будут гармонизированы сведения

о миграционном движении населения и демографических событиях. Российская статистика населения получит возможности, которых не было ранее, производство статистики ускорится, улучшится ее качество и актуальность. Уже сейчас на высоком уровне строятся планы использовать данные регистра при проведении будущих переписей населения России².

Прогресс технологий в сфере данных о населении и использование их преимуществ для нужд статистики - объективные процессы. Но не следует забывать, что «аккумуляция колоссальных объемов данных и увеличение скорости их обработки являются лишь предпосылками, но отнюдь не гарантиями того, что эти данные будут эффективно использованы» [1]. Можно развить этот тезис: эффективность использования этих данных зависит и от их качества. В том числе, надо понять, какие данные будут предметом аккумулирования и разработки, насколько адекватно они отражают действительность, может ли государственная статистика полагаться на административные источники.

В рамках этой статьи, не останавливаясь на описании принципов разработки статистики населения, основанной на регистрах (в том числе проведении переписей), мы предлагаем к обсуж-

¹ Федеральный закон от 08.06.2020 № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации».

² URL: <https://tass.ru/interviews/6585312>.

дению некоторые проблемы, которые видны уже на стадии подготовки к созданию регистра населения в российских условиях. В статье отражен опыт сопоставления статистики регистрационного учета населения и данных Росстата, которые характеризуют похожие категории населения или демографические события. Не претендуя на разносторонний анализ данных, накопленных в системах регистрации населения по месту жительства (и пребывания), мы попытаемся показать проблемы, которые проявили себя даже на уровне описательной статистики и могут быть поводом для более углубленных исследований.

Предыстория создания регистра населения в России

История попыток инициировать создание такого регистра в нашей стране насчитывает несколько десятилетий. В Российском государственном архиве экономики хранится докладная записка консультанта отдела населения ЦУНХУ Госплана СССР Л. Крендлина «О новой организации текущего учета населения в СССР». Автор отмечает, что при современной организации статистики населения СССР «отдельные ее виды не связаны между собой, отсутствует необходимая связь между текущим учетом и переписью населения» и т. д. Приводя описание общих принципов работы регистров населения, Л. Крендлин делает вывод о целесообразности создания такой системы в Советском Союзе и отмечает, что «предстоящая в 1939 г. всесоюзная перепись населения должна стать исходным пунктом надлежащей организации текущего учета населения» и следует создать систему посемейно-индивидуальных карточек, по сути - регистр населения [2]³. Как была проведена перепись 1939 г. мы знаем благодаря работам исследователей (см., например [3]). Однако, вне зависимости от качества ее проведения и манипуляций с данными, идея создания регистра населения в тех исторических условиях не получила поддержки. Мы не знаем, как складывалась история с идеей создания регистра в последующие три десятилетия. Но есть свиде-

тельства тому, что в 1970-х годах прошлого века велись работы над Государственным регистром населения (ГРН), то есть единой базой данных о населении сначала СССР, а затем - России. Из-за отсутствия финансирования все заканчивалось эскизными проектами и созданием разобщенных ведомственных систем учета отдельных категорий граждан [4].

Уже в первом десятилетии после распада СССР несколько бывших союзных республик внедрили систему регистров населения. В конце 1990-х страны Балтии и Молдова начали их эксплуатацию, и постепенно официальная демографическая статистика, включая статистику миграции, стала основываться на этом источнике. В России в 1990-е годы происходила быстрая автоматизация ведомственных систем персонального учета населения, в том числе предполагавших агрегирование данных и разработку ведомственной статистики [5]. Отечественные специалисты хорошо понимали важность объединения этих систем и повышения эффективности обработки и использования информации. В начале «нулевых» годов XXI века был принят ряд документов, которые дали надежду на то, что процесс создания регистра все-таки начнется. В 2003 г. на сайте Министерства связи и информатизации Российской Федерации был опубликован проект Концепции создания автоматизированной системы «Государственный регистр населения»⁴, в котором отмечалось, что «отсутствие оперативной достоверной информации о гражданах в АИС органов исполнительной власти и, прежде всего, отсутствие данных регистрационного учета приводит в масштабах страны к значительным финансовым потерям, связанным, например, с начислением и выплатой пенсий умершим или выбывшим гражданам, с трудностями в сборе налогов с физических лиц в связи с отсутствием полного реестра налогоплательщиков, с выплатой необоснованных пособий по безработице и т. д.».

В июне 2005 г. Концепция создания была одобрена Распоряжением Правительства России⁵. В разделе, посвященном обоснованию создания регистра, отмечалось, что системы персонального

³ К докладной записке прилагаются переводы двух работ: статьи Э. Лесуара «Регистры населения» и доклада Метхерста (инициалы отсутствуют) на XXI сессии Международного статистического института «Применение единообразной системы индивидуальных карточек в регистрах населения», Брюссель. 1923. РГАЭ, Фонд 1562, Опись 20, ед. хранения 181. 1938 г.

⁴ Министерство Российской Федерации по связи и информатизации. Концепция создания автоматизированной системы «Государственный регистр населения». URL: http://www.rfcmd.ru/sphider/docs/koncept/Koncept_Registr.htm.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2005 N 748-р «Об одобрении Концепции создания системы персонального учета населения Российской Федерации». URL: <https://rg.ru/2005/06/21/koncepcia-dok.html>.

учета, созданные в разных ведомствах, собирают одинаковую, по существу, информацию о гражданах Российской Федерации, зарегистрированных по месту жительства или месту пребывания на территории Российской Федерации, а также об иностранных гражданах или лицах без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации. При этом межведомственная разобщенность приводит к многократному вводу одинаковой информации, имеет место «недоступность персональных данных, размещаемых в отдельных автоматизированных системах учета, для заинтересованных органов государственной власти на межведомственном уровне и, как следствие, дублирование бюджетных расходов по сбору уже имеющихся в других ведомствах и организациях персональных данных; невозможность сопоставления и анализа персональных данных из различных автоматизированных систем учета для получения полной, достоверной и актуальной информации о населении». Реализовать основную идею Концепции предполагалось в течение семи лет. Как показала практика, термин «одобрение» в названии Распоряжения Правительства, на деле означал факультативный характер концепции, необязательность ее для принятия реальных мер.

Прошло почти 15 лет, пока необходимость создания регистра, наконец, приняла форму федерального закона. Создание регистра в перспективе коренным образом изменит субординацию источников данных о населении и миграции и соотношение сфер ответственности Росстата и производителей административных данных. Но до этого момента пройдет несколько лет, возможно – десятилетие.

Обоснование выбора данных ГУВМ МВД России для проведения исследования

В настоящее время, на этапе подготовки нужно понять, какие массивы информации станут основой регистра. В значительной мере регистр должен вобрать в себя информацию из различных административных источников, в первую

очередь, находящихся в ведении МВД России и связанных с регистрационным учетом населения по месту жительства и месту пребывания. В 1990-е годы шло создание автоматизированных систем регистрационного учета населения⁶. С начала 2010-х годов, еще силами Федеральной миграционной службы России (ФМС) велась работа по унификации этих процессов, и в настоящее время они осуществляются в рамках прикладного программного обеспечения (ППО) «Территория» Главного управления по вопросам миграции (ГУВМ) МВД России. Несмотря на ограниченное количество переменных, персональная информация, содержащаяся в системе регистрационного учета населения, в теории должна содержать сведения о составе зарегистрированного населения по полу, возрасту, месту рождения, гражданству⁷. Если рассматривать эти данные как основу будущего регистра, на этапе его проектирования нужно понимать, насколько исходная информация регистрационного учета надежна и близка к реальности. Известно, что административные данные отражают определенные административные процессы, единицы наблюдения и переменные зависят от административных правил и потребностей, а определения могут отличаться от потребностей государственной статистики [6 и 7]. Но это не мешает многим государствам эффективно использовать административные источники для производства официальной статистики.

В условиях отсутствия регистра текущие оценки численности и состава населения России входят в сферу ответственности Росстата. Росстат использует уравнение демографического баланса: к показателю исходной (переписной) численности населения прибавляются показатели естественного и миграционного прироста или убыли, то есть с соответствующим знаком учитываются числа родившихся, умерших, прибывших и выбывших. Регистрация и снятие с регистрационного учета имеют некоторые признаки сходства с текущими оценками численности населения, которые выполняет Росстат. В отношении численности лиц, состоящих на регистрационном учете, данные также

⁶ Вплоть до 2013 г. регионы России использовали разное программное обеспечение и лишь в 2013 г. было принято решение объединить сервисы регистрационного учета населения одним программным обеспечением и интегрировать в единую базу данных.

⁷ Эти переменные содержатся в Адресном листке прибытия, который составляется при регистрации населения по месту жительства. URL: https://мвд.пф/upload/site21/folder_page/temp/___1534508952_11575/Forma__2_-_Adresniy_listok_pribitiya.pdf.

обновляются путем регистрации родившихся и прибывших из другого места жительства и снятия с учета в случае смерти или выбытия, иными словами, должно применяться своего рода уравнение «регистрационного баланса». Постановка на учет в связи с получением нового документа, удостоверяющего личность (по разным причинам - в связи с утерей, сменой фамилии, получением иностранными гражданами нового статуса и пр.), не влияет на численность зарегистрированного населения, если все процедуры были выполнены правильно. Совершенно ясно, что регистрация рождения и сведения органов ЗАГС, которые поступают через ЕГР ЗАГС в органы статистики, не эквивалентны регистрации новорожденных по месту жительства. То же самое касается регистрация событий смерти и снятия умерших с регистрационного учета по месту жительства. Данные о регистрации международных и внутренних мигрантов и текущий учет миграции имеют много общего, но сопоставления осложнены причинами, связанными с методологией федерального статистического наблюдения. Тем не менее, можно попытаться рассмотреть, насколько близки данные Росстата и данные МВД, относящиеся к сходным по смыслу переменным: численности населения на начало года, числа родившихся и числа зарегистрированных по месту жительства в связи с рождением, числа умерших и снятых с регистрационного учета по смерти, а также некоторых показателей миграции постановки на/снятии с регистрационного учета в связи с переездом на новое место жительства.

Работа с данными МВД может быть полезна и для другой цели. При проведении Всероссийской переписи населения в 2021 г. Росстат, судя по всему, планирует использовать именно данные регистрационного учета. По словам заместителя руководителя Росстата П. Смелова «Каждый

житель страны, даже не ответивший на вопросы, будет учтен как минимум по данным из административных источников, которые позволяют узнать о его существовании, поле и возрасте»⁸. В 2010 г. именно из-за ограниченности числа переменных в этих данных образовались огромные совокупности «не указавших» территорию рождения (4,5 млн человек), национальную принадлежность (5,6 млн) и гражданство (4,1 млн человек). Надежда, что в 2021 г. административные данные компенсируют недостаток личных ответов, не выглядит обоснованной из-за непроверяемого качества этой информации, о чем мы напишем ниже. Статистические сведения МВД, касающиеся регистрационного учета по месту жительства, никогда не публиковалась, а о методологии ее формирования можно судить только по действующим нормативным актам⁹. Однако иной количественной информации, которая сопоставима с данными Росстата и которую можно рассматривать в контексте будущего регистра населения в России, по-видимому нет.

Обратиться к теме, вынесенной в заголовок статьи, нас побудила работа с ведомственной статистикой Федеральной миграционной службы России и позднее - Главного управления по вопросам миграции (ГУВМ) МВД России. Речь идет о регламентных отчетах по форме 1-РД, которые существуют (и регулярно модифицируются) с 2007 г.¹⁰. Результаты этой работы показали заслуживающими публикации, так как они продемонстрировали различия (иногда значительные) в текущих оценках численности населения и других показателях, влияющих на численность населения России и ее субъектов.

В форме 1-РД в разное время присутствовали (или имеются сейчас) показатели, которые в количественном выражении должны быть близки к некоторым показателям статистики населения, которые разрабатывает Росстат.

⁸ Как пройдет первая цифровая перепись населения? Что показал тест-драйв технологий. 20.11.2020. URL: https://orenstat.gks.ru/storage/mediabank/7BAJK92V/%D0%A0%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%B7_%D0%9F%D0%9A%D0%A4_%D0%95%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B1%D1%83%D1%80%D0%B3.pdf.

⁹ Приказ МВД России от 31.12.2017 № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации», а также Приказ МВД России от 30.07.2019 № 514 (ред. от 24.03.2020) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

¹⁰ Ежемесячная форма регламентного статистического отчета впервые была утверждена Приказом Федеральной миграционной службы от 8 февраля 2007 г. № 31 «О системе отчетности территориальных органов Федеральной миграционной службы». Впоследствии форма неоднократно обновлялась. Вводились новые и исключались ранее существовавшие разделы и показатели. В настоящее время форма содержит более 1400 показателей по всем направлениям деятельности ГУВМ в разрезе субъектов Российской Федерации и с данными за аналогичный период предыдущего года.

В том числе к ним относятся следующие:

- 1) зарегистрировано по месту жительства лиц:
 - по рождению (имелись в форме 1-РД с 2010 по 2015 г.);
 - прибывших на постоянное место жительства в РФ из-за пределов РФ (с 2007 по 2015 г.).
- 2) снято с регистрационного учета по месту жительства:
 - в связи со смертью (с 2010 г. по настоящее время);
 - в связи с выбытием на постоянное место жительства за пределы РФ (с 2007 по 2015 г.).

В форме 1-РД с 2010 по 2015 г. также присутствовали показатели «Зарегистрировано прибывших из другого субъекта РФ» и «Снято с регистрационного учета убывших в другой субъект РФ». Но сравнения с материалами Росстата о межрегиональной миграции затруднены, так как в них такие мигранты не дифференцированы по гражданству, а данные ФМС отражают регистрацию граждан России.

3) С 2012 г. (и по настоящее время) в форму 1-РД включен показатель «Численность населения, состоящего на учете по месту жительства», который представляет большой интерес, если учесть, что при формировании Федерального регистра в качестве одного из базовых сегментов информации предполагается использовать данные регистрационного учета.

Ниже мы приводим результаты прямого сопоставления данных формы 1-РД и данных Росстата,

близких по сути отражаемого явления. Масштабы расхождений могут служить основанием для критического отношения к данным будущего регистра населения, если в его основе окажутся материалы регистрационного учета МВД России, а также при проведении Всероссийской переписи населения в 2021 г. Это имеет значение и на федеральном, и в особенности, на региональном уровнях.

Число лиц, состоящих на регистрационном учете

Главным показателем в административных данных, который мы имеем в виду в контексте создаваемого регистра населения, можно считать число лиц, состоящих на регистрационном учете по месту жительства в органах МВД. Понимая, что Росстат пытается учитывать население, зарегистрированное по месту пребывания на срок девять месяцев и более, мы заранее представляли, что сравниваем не совсем однородные совокупности. В отчетах ГУВМ есть показатель числа зарегистрированных по месту пребывания, но нет группировки по срокам регистрации. Поэтому однородность данных ГУВМ и Росстата условна. Сравнения показали очень неоднозначные и часто необъяснимые результаты. На протяжении всех лет наблюдения имеют место значительные и не показывающие закономерности расхождения. Превышения в разные годы были либо на стороне МВД, либо на стороне Росстата (см. таблицу 1).

Таблица 1

Текущие оценки Росстата численности населения России и число лиц, состоящих на регистрационном учете по месту жительства в органах внутренних дел, в 2013-2020 гг.

(млн человек)

Год	Данные МВД на 31 декабря предыдущего года	Данные Росстата на 1 января	Разность данных Росстата и МВД	Отношение показателя Рос- стата к показателю МВД, в процентах
2013	141,3	143,3	2,1	101,4
2014	140,6	143,7	3,1	102,2
2015	146,7	146,3	-0,4	99,7
2016	146,3	146,5	0,3	100,1
2017	149,1	146,8	-2,3	98,5
2018	148,8	146,9	-1,9	98,7
2019	149,5	146,8	-2,7	98,2
2020	149,0	146,7	-2,2	98,5

Источник: данные ГУВМ МВД и Росстата.

Расхождения были минимальными в 2016 г. (300 тыс. человек), а в 2014 г. превысили 3 млн человек. Но средняя по России маскирует огромные региональные различия. Их можно проиллюстрировать на примере одного года. По оценкам Росстата, на 1 января 2020 г. численность населения оказалась на 2,2 млн человек меньше показателей МВД (соответственно 146,748 и 148,954 млн человек). Итоги сравнения данных МВД и Росстата на начало 2020 г. по федеральным округам приведены в таблице 2. Наибольшие расхождения были в Северо-Кавказском, Северо-Западном и Сибирском федеральных округах, где «недоучет» со стороны Росстата составил соответственно 9%, 6,3 и 6% (около 1 млн человек в каждом округе). В 24 регионах оценки Росстата на 3,755 млн человек превысили число состоящих на регистрационном учете по месту жительства, и в 60 регионах оказались в сумме на 5,96 млн человек меньше. По отдельным субъектам Федерации наблюдался большой разброс показателей. Самое большое расхождение между оценками Росстата и данно-

ми МВД имело место в Москве. Здесь на регистрационном учете по месту жительства в конце 2019 г. состояли 10 млн человек, а по оценкам Росстата на 1 января 2020 г. постоянное население столицы достигло 12,8 млн (почти на 26% больше числа зарегистрированных). В Магаданской области оценки Росстата почти втрое превысили число состоящих на регистрационном учете (140 тыс. и 47 тыс. человек, соответственно), в Камчатском крае наблюдалось превышение в полтора раза (313 тыс. и 204 тыс. человек), в Ингушетии - почти на 30% (507 тыс. и 390 тыс. человек).

В нескольких регионах численность лиц, состоящих на учете по месту жительства, наоборот, значительно превысила оценки Росстата. Разность между данными МВД и Росстата составила: в Ставропольском крае 1,1 млн человек (почти на треть больше показателя Росстата), в Санкт-Петербурге и Ленинградской области - 950 тыс. (на 12% больше), в Московской области - 750 тыс. (на 9%), в Новосибирской и Омской областях соответственно 653 тыс. и 552 тыс. человек (на 23 и 19% больше).

Таблица 2

Текущие оценки численности населения Росстата и число лиц, состоящих на регистрационном учете по месту жительства в органах внутренних дел, по федеральным округам России
(тыс. человек)

Федеральный округ	Данные МВД на 31 декабря 2019 г.	Данные Росстата на 1 января 2020 г.	Разность данных МВД и Росстата	Отношение показателя Росстата к показателю МВД, в процентах
Россия	148954,2	146748,6	2205,6	98,5
Центральный	37943,2	39433,6	-1490,3	103,9
Северо-Западный	14929,3	13982	947,3	93,7
Южный	16888,9	16466,1	422,8	97,5
Северо-Кавказский	10926,8	9930,9	995,9	90,9
Приволжский	29720	29287,7	432,3	98,5
Уральский	12340,6	12360,8	-20,2	100,2
Сибирский	18207,3	17118,4	1088,9	94,0
Дальневосточный	7998,1	8169,2	-171,1	102,1

Источник: данные ГУВМ МВД и Росстата.

Мы полагаем, что здесь нет прямой связи с методологией учета миграции и не прослеживается никакой закономерности. Отсутствие информации о том, как осуществляется на местах регистрационный учет (и снятие с учета) и каким образом формируется показатель «численность населения, состоящего на учете» не позволяет делать однозначные выводы о причинах таких различий. Также в данных по регистрационному учету нет базовых демографических переменных, по которым можно было бы сравнивать

эту «популяцию» с показателями Росстата. Не имея возможности оценить методологию формирования статистики МВД и не зная основных характеристик населения, состоящего на регистрационном учете, трудно комментировать причины расхождений между показателями Росстата и МВД. Но эти расхождения должны приниматься во внимание в будущем при выборе базового массива данных для единого регистра населения, а также при проведении переписи населения 2021 г.

«Переучет» населения в регистрах и подобных системах регистрации часто связывается с недо-
 кларируемыми выбытиями как в другие регионы,
 так и за рубеж¹¹. Но в нашем случае определенную
 роль могла сыграть новая методология текущего
 учета миграции. Можно было ожидать, что в
 регионах с большим притоком мигрантов с «вре-
 менной» регистрацией по месту пребывания (на
 девять месяцев и более) показатели Росстата будут
 существенно больше числа зарегистрированных
 по месту жительства, зафиксированного в отчет-
 ности ГУВМ. Но это обстоятельство проявилось
 только в случае Москвы.

Регистрационный учет в связи с миграцией

Возможности провести сравнение данных
 Росстата и МВД по этому, наиболее интересному

для нас аспекту оказались очень ограниченны-
 ми. На сегодняшний момент можно сравнивать
 только данные по международной миграции и
 только *граждан России* и только в период с 2007
 по 2010 г., что уже не очень актуально. Начиная с
 2011 г. новая методология текущего учета мигра-
 ции, отсутствие в данных Росстата и МВД ряда
 переменных для дезагрегирования¹² (они нужны,
 чтобы получить сопоставимые совокупности)
 сделали такие сравнения практически невозмож-
 ными. Относительно сопоставимы были только
 данные по международной миграции, так как
 Росстат выделяет в них граждан России и иност-
 ранцев, тогда как межрегиональная миграция по
 гражданству не дифференцируется.

Данные таблицы 3 показывают, что между
 показателями ФМС и Росстата (которые долж-
 ны совпадать абсолютно, если выполняется

Таблица 3

**Показатели регистрационного учета граждан России по месту жительства
 в связи с переездом на ПМЖ и текущего учета миграции* в 2007-2010 гг.**
 (тыс. человек)

Показатели		2007	2008	2009	2010	2007-2010
Данные Росстата	Прибывших из-за рубежа	218,4	225,0	219,0	145,7	808,1
	Выбывших за рубеж	45,1	38,0	30,9	31,7	145,7
	Чистая миграция	173,3	187,0	188,1	114,0	662,4
Данные ФМС	Зарегистрировано прибывших на постоянное место жительства в РФ из-за пределов РФ	167,3	219,9	185,4	92,7	665,3
	Снято с регистрационного учета в связи с выбытием на постоянное место жительства за пределы РФ	45,0	57,6	42,6	32,4	177,6
	«Сальдо» регистрационного учета	122,3	162,3	142,8	60,3	487,7
Отношение показателя Росстата к показателю ФМС, в процентах	Прибывшие	130,5	102,3	118,1	157,2	121,5
	Выбывшие	100,1	66,0	72,4	98,0	82,0
	Чистая миграция к «сальдо»	141,7	115,2	131,8	189,1	135,8

* Только граждане Российской Федерации.

Источник: данные ФМС России и Росстата.

¹¹ Guidelines on the Use of Registers and Administrative Data for Population and Housing Censuses. New York and Geneva, 2018.

¹² Для проведения сравнений с 2011 г. в данных Росстата о распределении потоков межрегиональной и международной мигра-
 ции по срокам и типу регистрации требуется выделение граждан России и иностранцев по каждому региону России (разработку
 данных в таком разрезе Росстат начал только в 2019 г.). В статистике ГУВМ нужна детализация, которая не предусмотрена в фор-
 ме 1-РД (выделение из общего числа лиц, зарегистрированных или поставленных на миграционный учет по месту пребывания,
 тех, у кого срок регистрации составляет девять месяцев и более).

инструкция по заполнению листов статистического учета) имелись значительные отличия. Напомним, что листок должен был составляться на прибывших в момент регистрации, а на выбывших за рубеж - в момент снятия с регистрационного учета по месту жительства. Близкие величины по прибывшим наблюдались только в 2008 г., а по выбывшим - в 2007 и 2010 г. За период 2007-2010 гг. (по наличию данных) Росстат учел почти на 22% больше прибывших из-за рубежа и на 18% - выбывших за рубеж граждан Российской Федерации по сравнению с аналогичными показателями ФМС России. Можно понять причины недоучета выбытий Росстатом: листки выбытия вероятно составлялись не на всех эмигрантов. Но совершенно не понятно, почему Росстат получил листов прибытия на иммигрантов больше, чем ФМС зарегистрировала прибывших на постоянное жительство из-за рубежа. Сравнения по регионам и по отдельным годам демонстрируют еще более сильные различия, а средняя по России величина лишь формально их сглаживает.

Современное состояние автоматизированных систем учета ГУВМ МВД России не позволяет в ближайшее время надеяться на получение актуальной и корректной информации по международной и внутрироссийской миграции. Это будет возможно лишь после создания и отладки нового программного продукта. В 2020 г. между Федеральным казенным учреждением «Научно-производственное объединение «Специальная техника и связь» Министерства внутренних дел Российской Федерации (ФКУ НПО «СТиС» МВД России) и Обществом с ограниченной ответственностью «Эдвансед Трансформейшн Консалтинг»

(ООО «ЭйТи Консалтинг») был заключен контракт на «Создание единого информационного ресурса регистрационного и миграционного учетов в рамках развития государственной информационной системы миграционного учета»¹³. Остается надеяться, что ничто не помешает реализации этих планов. От этого зависит, в том числе, и вопрос наполнения будущего регистра населения всей многообразной информацией, связанной с миграцией и регистрационным учетом населения, о которой идет речь в Федеральном законе № 168-ФЗ от 8 июня 2020 г.

Регистрационный учет родившихся

Данные ФМС о постановке на регистрационный учет по месту жительства в связи с рождением, доступные с 2011 до 2015 г., и данные Росстата о числе родившихся формально оказались очень близки (см. таблицу 4). Конечно, между данными Росстата и ФМС есть важнейшее различие: статистика рождений (и смертей) привязана к году наступления события и к территории, на которой оно произошло. Регистрация родившихся может быть произведена с большим временным лагом, поскольку ее отсутствие не является поводом для каких-либо санкций против родителей в силу незначительности нарушения (о регистрации умерших будет сказано ниже). Кроме того, регистрация ребенка по месту жительства возможна в регионе, где зарегистрирован один из родителей, но ребенок может быть зарегистрирован и по месту пребывания там, где фактически проживают родители (и тогда он не будет отражен в отчетности ФМС / ГУВМ как зарегистрированный по рождению).

Таблица 4

Количество лиц, поставленных на регистрационный учет по месту жительства по рождению, и число родившихся в России в 2011-2015 гг.
(тыс. человек)

	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015
Зарегистрированы по месту жительства по рождению (данные ФМС)	1731,8	1832,1	1966,9	2012,1	2075,2	9618,1
Число родившихся (данные Росстата)	1796,6	1902,1	1895,8	1942,7	1940,6	9477,8
Отношение показателя Росстата к показателю ФМС, в процентах	103,7	103,8	96,4	96,5	93,5	98,5

Источник: данные ФМС России и Росстата.

¹³ Сайт единой информационной системы в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/document-info.html?reestrNumber=1770802535820000013&backUrl=75c9c3ee-b6ac-4051-81e4-5fc131eab6e2>.

Вероятно временной лаг между моментом рождения и регистрации по месту жительства (пребывания) незначителен, так как от наличия регистрации могут зависеть, например, социальные выплаты, которые получают родители, или прикрепление к очереди в дошкольное учреждение. В среднем за 2011-2015 гг. соотношение показателей ФМС и Росстата составило примерно единицу. В отдельные годы имели место отклонения, и самое заметное наблюдалось в 2015 г.: число регистраций по месту жительства по рождению было почти на 7% больше числа родившихся.

Соотношение показателей Росстата и ФМС по регионам России было очень разным. В таблице 5 приведены данные по федеральным округам за период с 2011 по 2015 г., которые показывают, что в Северо-Кавказском округе органы статистики зафиксировали на 30% больше рождений, чем было зарегистрировано родившихся детей по месту жительства. В Южном округе, напротив, показатель Росстата оказался на 20% меньше, чем показатели регистрационного учета. Похожая ситуация наблюдалась в Дальневосточном округе.

Таблица 5

Количество лиц, поставленных на регистрационный учет по месту жительства по рождению, и число родившихся по федеральным округам России за период 2011-2015 гг.
(тыс. человек)

Федеральный округ	Зарегистрировано по месту жительства по рождению (данные ФМС)	Число родившихся (данные Росстата)	Отношение показателя Росстата к показателю ФМС, в процентах
Россия	9618,1	9477,8	98,5
Центральный	2060,5	2193,6	106,5
Северо-Западный	807,4	834,0	103,3
Южный	1101,4	870,8	79,1
Северо-Кавказский	632,8	823,0	130,0
Приволжский	2096,8	1953,5	93,2
Уральский	918,9	907,1	98,7
Сибирский	1447,6	1406,2	97,1
Дальневосточный	503,9	430,9	85,5
Крымский (2014-2015 гг.)	48,8	58,7	120,3

Источник: данные ФМС России и Росстата.

Теоретически данные за несколько лет могли сгладить фактор отложенной регистрации новорожденных по месту жительства. Но хронический (или традиционный) характер такой практики, по-видимому, не дает этому эффекту проявиться. Было бы интересно понять причины таких различий, однако в настоящее время (и до создания единого информационного ресурса регистрационного и миграционного учетов) это не представляется возможным.

Снятие с регистрационного учета умерших

Очень интересную картину демонстрирует сравнение показателей МВД по снятию с регистрационного учета в связи со смертью и чисел умерших, опубликованных Росстатом (см. таблицу 6). Хотя данные доступны начиная с 2010 г., мы рассматриваем последнее пятилетие, так как расширение границ периода не влияет на общую ситуацию. В среднем за 2015-2019 гг. Росстат зафиксировал на

Таблица 6

Количество лиц, снятых с регистрационного учета по месту жительства в связи со смертью, и число умерших в Российской Федерации в 2015-2019 гг.
(тыс. человек)

	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Количество сня-тых с учета в связи со смертью (данные ГУВМ МВД)	1607,2	1546,2	1492,2	1525,2	1470,5	7641,5
Число умерших (данные Росстата)	1908,5	1891	1826,1	1828,9	1798,3	9252,9
Отношение показателя Росстата к показателю ГУВМ МВД, в процентах	118,7	122,3	122,4	119,9	122,3	121,1

Источник: данные ГУВМ МВД и Росстата.

Число лиц, снятых с регистрационного учета по месту жительства в связи со смертью, и число умерших по федеральным округам России за период 2015–2019 гг.
(тыс. человек)

Федеральный округ	Количество снятых с учета в связи со смертью (данные ГУВМ МВД)	Число умерших (данные Росстата)	Отношение показателя Росстата к показателю ГУВМ МВД, в процентах
Россия	7641,5	9252,9	121,1
Центральный	2130,2	2564,6	120,4
Северо-Западный	803,7	895,7	111,5
Южный*	814,3	1075,9	132,1
Северо-Кавказский	281,4	373,0	132,6
Приволжский	1632,2	1975,5	121,0
Уральский	651,1	741,7	113,9
Сибирский	901,5	1 124,7	124,8
Дальневосточный	427,1	501,9	117,5

* Республика Крым и г. Севастополь в составе Южного федерального округа.

Источник: данные ГУВМ МВД и Росстата.

21% больше умерших, чем в органах ФМС-МВД было снято людей с регистрационного учета по месту жительства в связи со смертью. В абсолютных величинах за пятилетие разность составила 1,6 млн человек.

По округам ситуация также различалась (см. таблицу 7). Условно (если расхождение в 12–13% считать приемлемым) близки были показатели в Северо-Западном и Уральском федеральных округах. Но в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах количество умерших почти не треть превысило число снятых с регистрационного учета в связи со смертью. По отдельным регионам расхождения были еще более значительными.

Процедура снятия умерших с регистрационного учета не обременена ответственностью за несвоевременное обращение в органы учета, в Правилах регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета смерть упоминается лишь как одно из оснований для прекращения регистрации¹⁴. Несвоевременное снятие с регистрационного учета умерших (предположительно, в основном речь идет о лицах старшего возраста) может быть связано с нарушением законодательства и с целью получения

пенсии умершего или сохранения льгот по оплате услуг ЖКХ. В последние годы подобная практика получила большое распространение, а финансовые потери от нее достигли сотен миллионов рублей¹⁵. Эта проблема будет решена только после создания регистра населения и автоматизации информационного обмена между органами ЗАГС и органами регистрационного учета.

Заключительные замечания

Создание Федерального регистра населения в России является важнейшим событием с точки зрения будущего демографической и миграционной статистики. Но при выборе источника данных, которые станут основой регистра, следует принимать во внимание их ограничения. С большой долей вероятности для первичного наполнения регистра будут использованы административные данные Главного управления по вопросам миграции (возможно, в сочетании с данными некоторых других органов исполнительной власти).

Сравнение показателей регистрационного учета с похожими (по существу) данными Рос-

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания».

¹⁵ В России выявили выплату пенсий «мертвым душам» на сотни миллионов рублей // РИА Новости, 25 августа 2020. URL: <https://ria.ru/20200825/pensii-1576265224.html>.

стата обнажило проблему большого (почти на 20% ежегодно) недоучета умерших в органах МВД при относительно удовлетворительной регистрации родившихся. Контингенты лиц, состоящих на регистрационном учете, также существенно отличаются от текущих оценок численности населения, которые делает Росстат. При этом очень значительны различия по регионам, масштабы этих различий часто не поддаются объяснению. Отсутствие возможности получить информацию МВД о половозрастном составе лиц, состоящих на регистрационном учете, существенно ограничивает возможности сравнений данных МВД и Росстата. С большой долей вероятности можно предположить, что расхождения связаны также и с особенностями текущего учета миграции. Однако имеются и скрытые причины, уже на стороне МВД, в том числе возможны погрешности в формировании статистической отчетности на уровне субъектов Федерации. В настоящий момент невозможно оценить качество регистрационного учета населения в отдельных регионах, влияние на полноту учета человеческого фактора и правоприменительной практики, о которой не написано в нормативных актах.

Изменение в разные годы набора показателей в формах отчетности, которые были в нашем распоряжении, не позволили применить уравнение «регистрационного баланса» и посмотреть, за счет каких компонент меняется число лиц, состоящих на регистрационном учете по месту жительства. Но мы надеемся, что недостающая информация может быть получена по запросу, даже если она больше не включается в регламентные статистические отчеты ГУВМ МВД России.

Выполненные в рамках этой работы, пусть самые элементарные, расчеты представляются полезными. Они дают возможность задуматься о масштабах и характере несоответствий между ад-

министративными данными и показателями движения населения, которые разрабатывает Росстат, и могут стимулировать дальнейшие исследования, связанные с созданием регистра населения России. При проведении переписи населения в 2021 г. следует принимать во внимание, что административные данные регистрационного учета – это не актуальная «фотография», а во многом картина прошлых лет, на которой, в частности, почти пятая часть умерших все еще числится среди живых. Поэтому для получения более надежных ориентиров нужна консолидация усилий и улучшение взаимодействия между разработчиками государственной и ведомственной статистики.

Литература

1. Клупт М.А., Никифоров О.Н. Всероссийские переписи населения в век цифровой экономики // Вопросы статистики. 2018. № 5.
2. Крендлин Л. О новой организации текущего учета населения в СССР. Докладная записка начальнику Отдела населения ЦУНХУ Госплана СССР тов. Писареву. РГАЭ, Фонд 1562, Опись 20, ед. хранения 181. 1938.
3. Тольц М. Итоги переписи населения СССР 1939 г.: две проблемы адекватности // Демографическое обозрение. 2020. № 7(1). URL: <https://doi.org/10.17323/demreview.v7i1.10822>.
4. Юхневич Л., Корсаков В. Государственный регистр населения в системе персонального учета // Открытые системы. СУБД. 2005. № 07-08. URL: <https://www.osp.ru/os/2005/07-08/185770>.
5. Чудиновских О.С., Донец Е.В. О новых технологиях и статистике миграции в России // Вопросы статистики. 2018. № 5. URL: <https://voprstat.elpub.ru/jour/article/view/679/0>.
6. Register-based statistics in the Nordic countries Review of best practices with focus on population and social statistics. UN, New York and Geneva, 2007.
7. Руководящие принципы использования регистров и административных данных в целях переписей населения и жилищного фонда. ООН. Нью-Йорк и Женева, 2018.

Информация об авторе

Чудиновских Ольга Сергеевна – канд. экон. наук, заведующий лабораторией экономики народонаселения и демографии экономического факультета, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. 119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 46. E-mail: olga@econ.msu.ru. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3033-7117>.

References

1. **Klupt M.A., Nikiforov O.N.** Russian Population Censuses in the Age of Digital Economy. *Voprosy statistiki*. 2018;25(5):3-10. (In Russ.)
2. **Krendlin L.** *On the New Organization of Current Population Accounting in the USSR*. A report to Mr. Pisarev, the Head of the Population Department of the Central Directorate of the National Economy Accounting, State Planning Committee of the USSR. Russian State Archive of Economics, Fund 1562, Inventory 20, storage unit 181. 1938. (In Russ.)
3. **Tolts M.** The Results of the 1939 Soviet Census: Two Problems of Adequacy. *Demographic Review*. 2020;7(1):100-117. (In Russ.) Available from: <https://doi.org/10.17323/demreview.v7i1.10822>.
4. **Yukhnevich L., Korsakov V.** State Population Register in the Personal Accounting System. *Open systems. DBMS*. 2005;(07-08). (In Russ.) Available from: <https://www.osp.ru/os/2005/07-08/185770>.
5. **Chudinovskikh O.S., Donets E.V.** On New Technologies and Migration Statistics in Russia. *Voprosy statistiki*. 2018;25(5):11-26. (In Russ.) Available from: <https://vo-prstat.elpub.ru/jour/article/view/679/0>.
6. *Register-Based Statistics in the Nordic Countries. Review of best practices with focus on population and social statistics*. New York, Geneva: United Nations; 2007.
7. *Guidelines on the Use of Registers and Administrative Data for Population and Housing Censuses*. New York, Geneva; United Nations: 2018. (In Russ.)

About the author

Olga S. Chudinovskikh - Cand. Sci. (Econ.), Head, Laboratory of Economics of Population and Demography, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University. GSP-1, 1-46, Leninskiye Gory, Moscow, 119991, Russia. E-mail: olga@econ.msu.ru. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3033-7117>.