

### **АДМИНИСТРАТИВНАЯ СТАТИСТИКА МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ: ИСТОЧНИКИ, ПРОБЛЕМЫ И СИТУАЦИЯ В РОССИИ\***

**О.С. Чудиновских**

*В статье рассматриваются общие вопросы использования административных данных для разработки статистики международной миграции. Делается обзор основных источников таких данных – систем регистрации населения по месту жительства, систем сбора данных на границах государств, перечисляются и поясняются их основные достоинства и недостатки. Ситуация в Российской Федерации анализируется через призму статистики, производимой Росстатом и Федеральной миграционной службой. На примере текущего учета миграционных потоков демонстрируется зависимость качества государственной статистики миграции от первичных данных, поступающих из административных источников. Поясняются последствия перехода Росстата на новую методологию учета миграции. В отношении ведомственной статистики ФМС России дается описание ее видов и потенциала, а также приводятся примеры недостатков, присущих отдельным видам статистики. В заключение обобщаются основные проблемы использования административных данных для производства отечественной статистики международной миграции и обозначаются возможные способы улучшения ситуации.*

*Ключевые слова:* миграция, статистика миграции, административные данные, регистры населения.

*JEL:* J61, R23.

Тема международной миграции в последнее время выходит в число наиболее обсуждаемых в связи с процессами, происходящими в странах Центральной и Западной Европы. Массовые потоки нерегулируемой вынужденной и экономической миграции показывают, что накопленный и считавшийся богатым опыт регулирования миграции в основных странах приема оказывается недостаточным для эффективных ответов на новые вызовы. Но в любом случае политические решения, как правило, принимаются и будут приниматься на основе количественных ориентиров, то есть статистики, роль которой многократно возрастает, а значение становится все более очевидным даже для тех, кто скептически относится к сухим цифрам.

Хотя Россия, по-видимому, пока стоит в стороне от происходящих в странах Западной и Центральной Европы процессов, международная миграция здесь имеет значи-

тельные масштабы и свою специфику. Даже в резко меняющихся внешнеполитических и внутриэкономических условиях в России миграция не может оставаться вне приоритетов государственного регулирования. Следовательно, вопросы наличия и качества данных по миграции не теряют своей актуальности.

Формирование адекватной статистической базы для понимания миграции и ее тенденций в нашей стране идет примерно по тому же пути, что и в других государствах. Система источников данных в целом соответствует международной практике, включая в себя перепись населения, обследования домохозяйств, административные данные разного рода и данные, собираемые на границах государства. Росстат прилагает усилия для того, чтобы методология формирования статистики миграции (в первую очередь при переписях и текущем учете миграционных потоков) соответствовала международным

*Чудиновских Ольга Сергеевна* (migrstat@yandex.ru) – канд. экон. наук, зав. сектором лаборатории экономики народонаселения и демографии экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (г. Москва, Россия).

\* Статья подготовлена на основании руководства «Use of administrative sources and sample surveys to measure international migration in the CIS region», разработанного для Европейской экономической комиссии ООН, проект которого размещен на сайте ЕЭК ООН для обсуждения и замечаний: <http://www.unecsc.org/index.php?id=37886#>. Раздел по Российской Федерации подготовлен с использованием материалов методологической работы «Разработка методологических рекомендаций по переходу на электронный ввод информации первичных документов статистического учета мигрантов». Росстат, 2015.

стандартам, взаимодействует с другими органами исполнительной власти России по вопросам обмена данными и координации работы по улучшению их качества. В статье предполагается сделать обзор административных источников данных по международной миграции, рассмотреть основные проблемы, присущие такой статистике, и дать в этом контексте общее описание ситуации в России.

**Основные виды и преимущества административной статистики миграции.** Среди прочих источников данных по международной миграции административные источники имеют ряд неоспоримых преимуществ. В отличие от переписей населения или обследований в административных системах сбор информации происходит непрерывно, а уровень ее достоверности выше, поскольку сведения о человеке, как правило, документально подтверждены. Большим плюсом административной статистики является ее относительно низкая себестоимость, поскольку данные, на которых она основана, собираются для других целей и статистика становится своего рода «бонусом», позволяя экономить значительные финансовые и кадровые ресурсы. Значение этого фактора настолько велико, что даже в странах, где основу статистики населения и миграции составляют обследования и переписи, начинают обсуждаться возможности замещения их регистрами населения [5]. Государства Европы постепенно переходят от традиционных переписей к комбинированным методикам или собирают информацию исключительно на основе административных регистров [19]. В странах СНГ, несмотря на финансовые ограничения, тоже создаются регистры населения, которые постепенно становятся основным источником миграционной статистики. Такой опыт уже имеют Молдова и Армения.

Сведения, пригодные для формирования статистики миграции, могут быть найдены практически в любых системах персонального учета населения, если в них предусмотрены такие переменные, как место рождения и гражданство. Поскольку кроме этих сведений, о человеке собирается и другая информация, административные данные не только отражают количество мигрантов, прибывших или

находящихся в стране, но и показывают их состав по ряду демографических и социальных характеристик. Сочетание нескольких переменных расширяет горизонты анализа и в итоге помогает принимать более обоснованные решения в области социальной или миграционной политики. Несмотря на огромное значение переписей и обследований, административные системы практически не имеют альтернативы при учете потоков миграции. Об этом свидетельствует опыт европейских стран, имеющих давнюю историю регистров населения и формирования на их основе всей демографической статистики [17].

Административные данные в большинстве случаев могут содержать информацию о потоках и численности (контингентах) мигрантов. Например, потоком можно считать число иностранцев, получивших вид на жительство за определенный период времени, а контингентом - число иностранцев, проживающих в стране по виду на жительство на определенную дату. Но это правило не универсально. Например, данные пограничного контроля отражают только потоки. В свою очередь, переписи и обследования лучше приспособлены для измерения контингентов мигрантов, проживающих или находящихся в стране на момент сбора данных (или на какую-то дату, определенную программой переписи или обследования).

Во многих странах государственная статистика долгосрочной миграции основана на данных о количестве лиц, зарегистрированных в административной системе после прибытия к новому месту жительства или снявшихся с учета в связи с выбытием. При наличии технической возможности и в особенности в связи с компьютеризацией учета населения эти системы позволяют выделить краткосрочных и долгосрочных (по срокам пребывания) или постоянных и временных (по статусу) мигрантов.

Административные системы учета могут быть рассчитаны на охват более широких, или наоборот, особых групп населения и, соответственно, мигрантов (см. таблицу 1). Системы первого типа представлены, например, регистрами населения, в которые, как правило, вносится информация о том, на каком основании мигрант получил право на проживание в стране, и указывается цель

прибытия (работа, учеба, воссоединение с семьей, получение убежища). Непрерывно накапливая сведения об изменениях, происходящих с населением, в том числе о перемене места жительства, регистры позволяют получать актуальную статистику миграции, показывая ежегодные потоки, а также численность населения, имеющего миграционные характеристики.

Например, на основе данных Центрального регистра населения Норвегии национальное бюро статистики получает и публикует информацию о численности иммигрантов в первом, втором и даже третьем поколении<sup>1</sup>, поскольку персональные идентификационные номера (ПИНЫ) позволяют установить родственные связи между жителями страны. Кроме того, уникальные ПИНЫ, под которыми жители страны регистрируются в самых разных системах учета, позволяют при разработке статистики миграции собирать дополнительные сведения об иммигрантах из других регистров. Как отмечают специалисты, сведения об иммиграции берутся из одного источника, об уровне образования - из другого и о доходах - из третьего источника [20].

В странах, не имеющих регистров, источником статистики потоков являются различные системы регистрации населения по месту пребывания и жительства. Регистры иностранцев также могут служить основным источником данных о международной миграции, если сведения из них не связаны с общенациональными регистрами населения. Помимо регистров населения и систем регистрации по месту жительства, данные о миграции могут собираться в рамках специальных систем документирования или учета особых групп мигрантов (например, трудовых, учебных, прибывших с целью получения убежища).

В самостоятельную категорию административной статистики выделяются данные, собранные на государственных границах: при паспортном контроле (чаще всего с помощью электронного оборудования) и при использовании специальных карточек, заполняемых пассажирами при въезде и/или выезде. Но эти данные также можно отнести к категории административных, поскольку они собраны в результате выполнения государственных функций контроля над въездом и выездом людей через границы государства.

Таблица 1

## Основные категории источников административных данных по миграции и предмет измерения

| Тип источника                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Тип данных по миграции (предмет измерения)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Потоки за период времени                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Контингенты (численность) на определенную дату                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Регистры населения, или административные системы регистрации населения по месту жительства и пребывания                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Число мигрантов, зарегистрированных или снятых с регистрационного учета                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Численность лиц, состоящих на учете, постоянно или временно проживающих в стране и имеющих гражданство других государств/родившихся за границей или имеющих иммигрантское происхождение                                                                                                                                                             |
| Специализированные системы учета, накапливающие информацию о выдаче видов на жительство, разрешений на трудовую деятельность, предоставлении убежища, гражданства, выдаче въездных или выездных виз, приема иностранных студентов, контроля над исполнением миграционного законодательства (в том числе о кампаниях по регуляризации), а также иные ведомственные системы сбора данных, содержащие сведения по миграции | Количество поданных заявлений и принятых по ним решений по разным типам процедур (и количество заявителей), в том числе: число выданных въездных или выездных виз; число выданных или аннулированных разрешений на проживание, работу, убежище; число иностранцев, принятых в учебные заведения; число лиц, чей статус был урегулирован в ходе кампании по регуляризации и пр.; число лиц, получивших гражданство; число граждан страны за рубежом, поставленных за период на консульский учет | Численность иностранцев, проживающих по действующему виду на жительство, или имеющих разрешения на работу, занятых в экономике; численность иностранных студентов; численность лиц, имеющих статус беженца; численность граждан страны, проживающих за рубежом (состоящих на консульском учете или учтенных в регистре населения как отсутствующие) |
| Системы сбора данных на границах - регистрация на основе паспортного контроля, обработка миграционных карточек                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Количество поездок (въездов и выездов) или количество лиц, прибывших в страну по разным целям и на разное время (или выбывших за пределы страны), данные о выявленных нарушениях при пересечении границ                                                                                                                                                                                                                                                                                        | При наличии персонального учета (иностранцев) сведения о числе въехавших и остающихся на территории страны можно интерпретировать как численность (контингент) находящихся в стране иностранцев                                                                                                                                                     |

<sup>1</sup> См., например, данные о численности населения Норвегии по иммиграционным категориям и странам происхождения на 1 января 2015 г., сайт Центрального бюро статистики Норвегии URL: <http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/innvbf/aar/2015-03-04?fane=tabell&sort=nummer&tabell=219754>

Ряд стран проводит в пунктах пропуска через границы специальные обследования пассажиропотока, но они чаще всего имеют не административную, а статистическую природу<sup>2</sup>. Представляется, что данные, собираемые на границе (и административные, и полученные в ходе обследований), лишь при определенных условиях могут служить основой для статистики миграции. Относительно успешно для этих нужд используется, например, статистика на основе въездных и выездных карточек в Австралии<sup>3</sup>, история которой насчитывает более 50 лет. В США на основе въездных и выездных карточек (форма I-94), которые с 2013 г. заполняются не на бумаге, а автоматически при паспортном контроле, разрабатывается важный сегмент статистики, характеризующей потоки лиц, не имеющих иммиграционных виз (nonimmigrant admissions) [11].

При международных сравнениях статистики миграции, полученной на основе административных источников, актуальными остаются вопросы определений, то есть критериев, согласно которым формируется национальная статистика миграции. Национальные статистические агентства в силу своих возможностей пытаются ориентироваться на Рекомендации ООН по статистике международной миграции 1998 г. [3], в которых долгосрочными международными мигрантами предлагается считать только тех, кто сменил страны обычного проживания на срок свыше года, а краткосрочными - на срок от трех до 12 месяцев. На практике это оказывается весьма затруднительно. Краткосрочная миграция с трудом поддается учету, так как критерии сложны в применении<sup>4</sup>, а при формировании статистики долгосрочной миграции страны применяют собственные подходы, что делает статистику мало сопоставимой на международном уровне.

В странах, где статистика потоков и контингентов мигрантов основана на административных источниках, используются разные методологические подходы, учитывающие и статус мигранта, и сроки его пребывания в новом (или отсутствия в прежнем) месте жительства (стране). В ряде случаев учитываются только изменения статуса, то есть иностранные граждане, получившие вид на жительство, вне зависимости от срока пребывания (Греция). В Бельгии, помимо наличия вида на жительство, иностранец должен иметь намерение оставаться в стране не менее трех месяцев, в то время как в Нидерландах срок составляет четыре месяца в течение полугода. В Норвегии учитывается иммиграция и граждан страны, и иностранцев, но последние должны иметь вид на жительство или разрешение на работу и намереваться оставаться в стране не менее шести месяцев. В Швеции и Турции для учета миграции установлен временной порог в 12 месяцев. В Соединенных Штатах статистика потоков иммиграции на постоянное жительство отражает число лиц, уже находящихся в стране и получивших в течение фискального года вид на жительство (то есть учитывается не миграция, а изменение статуса). В Испании статистика иммиграции включает всех иностранцев, зарегистрированных в муниципальных регистрах, вне зависимости от их правового статуса. Кроме того, в некоторых странах отчетность формируется не по календарным, а по фискальным годам (например, в США - с октября по сентябрь, в Австралии - с июля по июнь) [12, р. 289].

При компиляции и комбинировании данных из различных административных источников нужно понимать, что эти системы часто содержат информацию об одних и тех же людях. Например, мигрант может быть учтен

<sup>2</sup> Наиболее известен опыт Великобритании, где важнейшую роль при формировании национальной статистики миграции играет Обследование международных пассажиров (International passengers survey). См. сайт Бюро статистики Соединенного Королевства URL: <http://www.ons.gov.uk/ons/about-ons/get-involved/taking-part-in-a-survey/information-for-households/a-to-z-of-household-and-individual-surveys/international-passenger-survey/index.html>

<sup>3</sup> См. сайт Австралийского бюро статистики URL: <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/Lookup/3401.0Explanatory%20Notes1Nov%202015?OpenDocument>

<sup>4</sup> Согласно Рекомендациям ООН 1998 г., *долгосрочный мигрант* - это лицо, которое переезжает в страну, отличную от страны его/ее обычного проживания на период не менее 1 года (12 месяцев), и таким образом страна назначения определенно становится новой страной (местом) его/ее обычного проживания. *Краткосрочные мигранты* - это люди, переезжающие в страну, не являющуюся местом их обычного проживания на период не менее трех и не более 12 месяцев. Не относятся к этой категории поездки, связанные с отдыхом, каникулами, посещением друзей и родственников, деловыми командировками, лечением или паломничеством. Страной обычного проживания краткосрочного мигранта считается страна назначения на протяжении всего времени их пребывания в ней. Иными словами, в отношении причин переезда остаются такие варианты оснований переезда, как работа, учеба или вынуждающие обстоятельства. Но часто имеет место сочетание причин, кроме того, трудовые мигранты могут прибывать и на более короткое время. Эти обстоятельства не позволяют выделить четкие критерии краткосрочной миграции.

при выдаче визы, пересечении границы, регистрации по месту пребывания, обращении за разрешением на работу или видом на жительство. Но могут быть исключения, связанные с особым статусом граждан отдельных стран, которым, например, может не требоваться виза для въезда или разрешение на работу для занятия трудовой деятельностью в стране пребывания.

**Вопросы качества административной статистики миграции.** Наличие административных данных – лишь одна из предпосылок их эффективного использования. Есть объективные ограничения, которые присущи отдельным видам административной статистики. Данные о видах на жительство могут отражать не события переезда, а изменение статуса; визовая статистика в государствах, где преобладает безвизовый режим, показывает малую часть потоков и трудна для интерпретации; данные консульств о гражданах страны, проживающих за рубежом, весьма неполны, поскольку постановка на учет часто является необязательной и т. д.

При работе с административными данными по миграции нужно принимать во внимание факторы, влияющие на качество данных. Проблемы могут быть связаны с полнотой учета мигрантов и правильного отражения их структурных характеристик. Процесс ввода и/или разработки данных нередко сопровождается ошибками<sup>5</sup>. Свой «вклад» вносят труднопреодолимые, на первый взгляд, обстоятельства – множественное гражданство, сложность разграничения в статистике фактов миграции и собственно мигрантов, временной лаг между событием переезда и постановкой мигранта на учет и т. д.

**Неполный охват.** Одним из наиболее существенных ограничений административных систем учета является недоучет миграции. Речь может идти как о прибытиях, так и о выбытиях. Специалисты отмечают, что при большом количестве незарегистрированных прибытий (например, нелегальных мигрантов) на основе данных регистра или иной административной системы трудно произво-

дить надежную статистику [18, р. 75]. Поскольку административные системы отражают «формальную» часть миграции, то для оценки числа мигрантов, оставшихся вне учета, применяются различные методы компиляции и комбинирования данных из разных источников. В Испании в муниципальном регистре «Padron» учитываются все иммигранты, вне зависимости от легальности их статуса, то есть наличия вида на жительство [7]. Разность между данными муниципального регистра и централизованной статистикой видов на жительство дает предположительное число нелегальных мигрантов. Имеется опыт использования данных о повторных задержаниях нелегальных мигрантов для оценки их численности в конкретном городе; так называемый метод «двойного захвата» (capture-recapture method) был достаточно успешно применен в Нидерландах<sup>6</sup>.

Наибольшие проблемы возникают в отношении учета эмиграции, в особенности если у мигранта отсутствуют стимулы сообщать местным властям о своем отъезде [16]. Но когда такие стимулы появляются, то ситуация с учетом выбытий улучшается. Например, в Литве, после вступления страны в Европейский союз, значительно усилился отток трудовых мигрантов в страны Западной Европы. В большинстве случаев это происходило без снятия с учета в регистре населения. С 2006 по 2009 г. единственным источником данных об отсутствующем населении было обследование «незадекларированной миграции», проводившееся на базе обследования рабочей силы [10]. С 2010 г. в Литве начали действовать поправки к Закону о медицинском страховании, согласно которым постоянное население было обязано платить страховые взносы. Для эмигрантов это стало достаточно сильным стимулом уведомлять власти о выезде и, таким образом, привело к улучшению учета выбытий. Отпала необходимость в сборе информации о скрытой эмиграции в рамках специальных обследований, и с 2010 г. их проведение более не практикуется [6]. Иногда муниципальные власти на основе косвенной информации принимают решение о том, можно ли считать человека

<sup>5</sup> Специалисты также отмечают, что данные из разных муниципалитетов, поступающих в центральную базу данных (например, регистр), могут быть весьма разного качества. Вероятно, можно говорить не только о муниципалитетах, но и об отдельных сотрудниках, отвечающих за ввод информации. Подробнее см. [9].

<sup>6</sup> Подробнее см. [8].

выбывшим, и снимают его с учета в местном регистре населения [21].

*Влияние фактора множественного гражданства.* Множественное гражданство становится все более распространенным в мире, и его нельзя игнорировать в процессе производства статистики миграции [15]. В первую очередь, наличие лиц с паспортами нескольких стран может повлиять на статистику пограничного контроля, так как при въезде и выезде люди предъявляют паспорта разных государств - въезжают как граждане страны, выезжают - как иностранцы. Наличие национального паспорта значительно упрощает регистрацию по месту пребывания и жительства, обеспечивает свободный допуск на рынок труда страны проживания. Оценка числа таких мигрантов представляется весьма затруднительной, но о существующей проблеме следует помнить при анализе данных, особенно в странах, где множественное гражданство распространено, а миграция имеет большие масштабы.

*Неполный или некорректный ввод данных.* К наиболее распространенным ошибкам ввода данных относятся пропуски переменных, которые не имеют прямого отношения к выполнению административных процедур касательно мигранта. Чаще всего не вносится информация об уровне образования и другие характеристики (особенно если регламент работы сотрудников ведомства не предполагает обязательный ввод такой информации) [14, р. 11]. Если программное обеспечение базы данных позволяет продолжать ввод при незаполненных позициях, то операторы (сотрудники соответствующих ведомств) будут злоупотреблять этой возможностью, чтобы уменьшить объемы своей нагрузки. Избежать пропуска переменных при вводе помогает введение автоматического запрета на продолжение ввода или сохранение записи, однако это правило не всегда применимо на практике. Такая ситуация говорит о большом недопонимании (со стороны административных структур) значения данных для производства статистики. Национальные статистические агентства не всегда могут влиять на эту часть работы отдельных ведомств, но когда удастся найти взаимопонимание и решить ос-

новные проблемы, то ведущее положение административных систем в производстве статистики становится бесспорным [13].

Опечатки и ошибки в написании названий географических единиц и значений других переменных также являются распространенными. Эффективным средством их предотвращения является применение встроенных в программное обеспечение классификаторов и словарей. Это упрощает ввод данных и облегчает их компиляцию. Такие классификаторы могут предлагать стандартные списки (стран, регионов, географических единиц в пределах одной страны), а также других переменных, характеризующих мигрантов (профессий и занятий, уровней образования, семейного статуса). «Умные» классификаторы географических названий также позволят идентифицировать область или населенный пункт в случае переименования или изменения административной принадлежности. Словари должны быть актуальными и общепринятыми в стране. Целесообразно в ряде случаев ориентироваться на международные классификаторы.

*Несовпадение времени переезда и времени регистрации.* В регистрах (и других аналогичных системах) событие миграции может быть учтено с некоторым запозданием, то есть между фактическим переездом и моментом регистрации существует временной лаг. Как правило, национальное законодательство устанавливает срок, в течение которого мигрант должен уведомить о переезде государственные органы, но сроки могут быть довольно значительными - до нескольких месяцев. Считается, что статистика на основе регистров иностранцев и подобных систем учета фиксирует изменения статуса мигранта, а не фактический переезд. До получения мигрантом вида на жительство он/она на протяжении определенного периода времени (часто более года) уже находится в этой стране, но временный статус не позволял отнести его к постоянному населению и учесть как долгосрочного мигранта. В результате имеет место несовпадение года миграции и года учета, когда мигрант получает новый статус. Такая ситуация, в частности, имеет место при проведении кампаний по регуляризации, в ходе которых значительное число

мигрантов, уже давно находящихся в стране, получают право остаться на законных основаниях и соответствующие документы.

*Проблема разграничения событий переезда (процедур регистрации) и мигрантов.* Помимо проблем охвата и ввода данных, при производстве статистики миграции традиционно встает вопрос: что является предметом учета в административных системах - миграции (процедуры) или мигранты (люди, в отношении которых эти процедуры выполняются). Для учета мигрантов, а не миграций, нужны механизмы идентификации одного и того же человека. Это позволяет совершенно по-иному оценить масштабы передвижений.

**Ситуация в России.** Развитие статистики миграции в России чрезвычайно важно из-за значительных объемов и разнообразия видов миграции в нашей стране. В 2014 г. объемы потока долгосрочной иммиграции приблизились к 600 тыс. человек, чистая миграция достигла 270 тыс. (данные Росстата), а количество временных трудовых мигрантов, получивших допуск на рынок труда, по данным ФМС России, достигло почти 4 млн человек. Из-за событий в Юго-Восточных регионах Украины резко увеличились объемы вынужденной миграции: по данным ФМС России, количество лиц, имеющих в РФ временное убежище, к 1 октября 2015 г. достигло 329 тыс. (в конце 2013 г. их было всего 2,1 тыс.), в том числе 327 тыс. были гражданами Украины. В условиях нарастающего кризиса за 10 месяцев 2015 г. по сравнению с тем же периодом 2014 г. на 15% увеличился поток долгосрочной эмиграции (выбытий) и чистой миграции (на 10%); при этом иммиграция выросла на 3% (данные Росстата). В связи с новыми, более сложными условиями допуска на российский рынок труда и непростой экономической ситуацией примерно на треть<sup>7</sup> уменьшились объемы временной трудовой миграции. Несмотря на уменьшение чистой миграции и снижение трудовой иммиграции в Россию в связи с экономическим кризисом и более

сложными условиями допуска на рынок труда, в ближайшее время масштабы иммиграции (временной и долгосрочной) в Россию могут остаться значительными, также может вырасти миграционный отток. Эти обстоятельства ставят проблему корректного учета миграции в число приоритетных.

Неизбежно встает вопрос накопления, хранения и обработки данных, а затем производства адекватной статистики и ее использования. В этой части статьи мы остановимся лишь на некоторых, наиболее насущных вопросах формирования административной статистики миграции в России - текущем учете миграционных потоков, который ведет Росстат, и статистике, которую разрабатывает ФМС России на основе своих информационных ресурсов.

В отношении источников и видов статистических данных по международной миграции Россия имеет много общего с другими странами, применяющими системы регистрации населения по месту жительства<sup>8</sup>. В таблице 2 отражена основная информация о производителях статистики международной миграции в России и их продукции. В большинстве случаев данные имеют административную природу. Перепись населения и обследование населения по проблемам занятости (ОНПЗ) - единственные в этом списке, «чисто статистические» источники информации.

Самый «старый» вид государственной статистики потоков - текущий учет миграции, базируется на административных процедурах - регистрации и снятия с регистрационного учета по месту жительства или пребывания. Статистика трудовой миграции разрабатывается на основании выданных (и действительных на дату отчета) документов, дающих право на работу в России; статистика иностранных студентов (учебной миграции) - продукт административной деятельности высших и средних учебных заведений профессионального образования, которые передают стандартные отчеты в Министерство образования и науки Российской Федерации.

<sup>7</sup> Суммарное количество разрешительных документов на работу (разрешений разного рода и патентов), выданных в 2015 г., по сравнению с 2014 г. снизилось примерно на 45%. Это снижение частично произошло из-за того, что граждане Армении и Кыргызстана после присоединения этих стран к Евразийскому экономическому союзу могут работать в России без патентов. Их доля в потоке трудовых мигрантов в 2013-2014 гг. составляла соответственно немногим более 5 и 7%. Поэтому оценку уменьшения потока трудовой миграции на треть (а не на 45%) мы делаем с учетом этих обстоятельств.

<sup>8</sup> В отличие от таких государств, как США, Австралия, Канада и др., где не применяется регистрация населения по месту жительства, и основу статистики миграции составляют данные выборочных обследований и переписей.

Таблица 2

## Основные виды данных, характеризующих миграционную ситуацию, и их производители населения

|                                                                                         | «Потоки» за отчетный период                                                                                                                                                                                                                          | Контингенты на конец периода                                                                                                                                                                                     | Переменные                                                                                                                                             | Источник данных                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Въезды и выезды (через границы РФ)                                                      | Число <b>поездов</b> , совершенных иностранцами и гражданами РФ                                                                                                                                                                                      | Не применимо                                                                                                                                                                                                     | Для ИГ - страны гражданства, для россиян - страны назначения, цели поездок (не совпадают с ФМС), виды транспорта                                       | Пограничная служба ФСБ России                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                         | Число <b>лиц</b> , въехавших в РФ и выехавших за ее пределы                                                                                                                                                                                          | В данных ФМС можно выделить категорию «находящиеся» после въезда                                                                                                                                                 | Страны гражданства, сроки пребывания, цели въезда                                                                                                      | ФМС России Центральный банк данных по учету иностранных граждан (ЦБДУИГ)                                                                                                                                         |
| Визовая и регистрационная работа (с иностранцами)                                       | Число иностранцев, получивших разрешения на временное проживание (РВП) и вид на жительство (ВНЖ)<br>Число иностранцев, поставленных на миграционный учет                                                                                             | Численность проживающих по РВП и ВНЖ<br>Число ИГ, находящихся на миграционном учете                                                                                                                              | Страны гражданства, пол, возраст, регионы РФ                                                                                                           | ФМС России ЦБДУИГ, формы 1-РД, 2-РД                                                                                                                                                                              |
| Внешняя трудовая миграция (Иностранцы - граждане РФ частично)                           | Число лиц, получивших допуск к российскому рынку труда по категориям (РНР, - патенты, ВКС)                                                                                                                                                           | Численность лиц, имеющих действительные разрешительные документы на конец отчетного периода                                                                                                                      | Страны гражданства, регионы, цели пребывания и пр.                                                                                                     | ФМС России ЦБДУИГ, формы 1-РД, 2-РД                                                                                                                                                                              |
| Прием в гражданство (ИГ)                                                                | Число лиц, получивших гражданство РФ                                                                                                                                                                                                                 | Не применимо*                                                                                                                                                                                                    | Страны гражданства, пол, возраст, регионы РФ, профессионально-квалификационные группы, регионы (данные по видам экономической деятельности - частично) | ФМС России ЦБДУИГ, форма 1-РД                                                                                                                                                                                    |
| Учебная миграция                                                                        | Прием и выпуск иностранных учащихся                                                                                                                                                                                                                  | Контингент иностранных учащихся                                                                                                                                                                                  | Основания для получения гражданства, страны предыдущего гражданства<br>Регионы РФ, занятость и уровень образования, пол и возраст                      | ФМС РОССИИ ЦБДУИГ, формы 1-РД, 2-РД,                                                                                                                                                                             |
| Миграция на постоянное жительство или длительное пребывание, международная и внутренняя | Потоки прибывших (регистрация по месту жительства и месту пребывания на срок 9 месяцев, и более (с 2011 г.); Потоки выбывших, (снятых с учета по месту жительства или по истечении срока регистрации по месту пребывания на срок 9 месяцев, и более) | Контингенты постоянного населения, родившегося за пределами РФ или за пределами отдельных территорий РФ (отражают долгосрочные последствия международной и внутренней миграции), контингенты иностранных граждан | Страны гражданства, пол, возраст, направления обучения                                                                                                 | Минобрнауки; частично информация может быть получена из ЦБДУИГ                                                                                                                                                   |
| Занятость и экономическая активность иностранных граждан                                | Не применимо                                                                                                                                                                                                                                         | Контингенты постоянного населения в возрасте 12-72 лет, охваченные обследованием населения по проблемам занятости                                                                                                | Широкий спектр переменных (см. бюллетень Росстата «Численность и миграция населения РФ») Ростата «Численность и миграция населения РФ»                 | Росстат: Потоки - в рамках текущего учета миграции (на основании листов статистического учета, поступающих из ФМС), Контингенты родившихся за рубежом или не имеющих гражданства РФ - данные переписей населения |

\* В случае России невозможно оценить численность населения, прошедшего натурализацию, и рассчитать так называемый «коэффициент натурализации» (долю имеющих гражданство РФ среди лиц, родившихся за пределами страны), так как нет сведений о том, когда эти люди переехали в Россию. Большинство из них сделали это до распада СССР, имея единое гражданство, они никогда не сталкивались с проблемой натурализации. В среднем, по данным Всероссийской переписи населения 2010 г., доля граждан РФ среди уроженцев других стран превысила 90%, по странам имелись колебания.

О данных ФМС России. Начнем описание с основного производителя административных данных по миграции в нашей стране - ФМС России. Миграционная служба ведет учет по множеству видов событий и процедур, имеющих прямое и косвенное отношение к миграции, учитывая движение не только иностранцев, но и граждан РФ. На протяжении нескольких лет мы обращаемся в ФМС России с запросами и получаем данные о количестве лиц, которым были выданы виды на жительство и разрешения на временное проживание (потоки за год и численность на конец периода), о внешней трудовой миграции, о приеме в российское гражданство. Открытость ФМС в отношении потребностей внешних пользователей существенно расширила возможности изучения миграционной обстановки в России, вооружив исследователей разнообразной и актуальной статистикой.

Говоря о ресурсах ФМС России в отношении статистики миграции, в первую очередь мы имеем в виду Центральный банк данных по учету иностранных граждан (ЦБУДИГ) и формы стандартизированной отчетности 1-РД и 2-РД<sup>9</sup>, отражающие основные результаты деятельности ФМС по множеству показателей. С ЦБУДИГ интегрирована Автоматизированная система аналитической отчетности (АСАО), предназначенная для самостоятельного формирования запросов и выгрузки агрегированных показателей сотрудниками ФМС. В 2012 г. ФМС приняла в эксплуатацию прикладное программное обеспечение (ППО) «Территория», призванное создать условия для единообразного ведения учета населения во всех территориальных подразделениях ФМС России. Важнейшей задачей внедрения ППО «Территория» является стандартизация программного обеспечения для регистрационного учета граждан Российской Федерации, для которого вплоть до последнего времени в регионах РФ применялись разные программы.

Поскольку отладка ППО «Территория» заняла несколько лет, потенциал нового программного продукта в отношении производства статистики миграции предстоит оценить в ближайшее время. Отметим, что Центральный банк данных по учету иностранных граж-

дан пока является ядром Государственной системы миграционного учета (ГИСМУ), которая в настоящее время интегрируется с системой документирования населения паспортно-визовыми документами нового поколения; итогом этого объединения будет создание Единой информационной системы ФМС России<sup>10</sup>. Помимо этих источников данных, ФМС имеет две формы стандартизированной статистической отчетности 1-РД и 2-РД, являющиеся важным источником информации, в том числе для внешних пользователей, по запросу.

Ежемесячный отчет 1-РД содержит несколько тысяч показателей, сгруппированных в тематические разделы (например, разрешительно-визовая и регистрационно-паспортная работа, предоставление убежища, вынужденные переселенцы, гражданство, внешняя трудовая миграция и т. д.), по всем регионам России и с данными за аналогичный период предыдущего года. Ежеквартальные отчеты по форме 2-РД дают сведения по трем направлениям работы ФМС: разрешительной визовой, предоставлению гражданства и административной практике. В отличие от формы 1-РД, сведения о миграционном учете, получении разрешений на проживание, приобретении гражданства даны в разрезе стран прежнего гражданства или проживания - для лиц без гражданства. Обе формы постоянно совершенствуются, меняются их наполнение и архитектура. В отличие от данных ЦБУДИГ информация, вносимая в формы 1-РД и 2-РД, проходит определенный контроль и выверяется по документам. Поэтому в отношении сопоставимых показателей данные этих форм могут использоваться как основа для оценки качества статистики, полученной путем выгрузки таблиц из ЦБУДИГ.

Опыт работы с данными, полученными по запросу из ФМС России, показал наличие комплекса проблем. Наиболее распространены пропуски при вводе переменных, которые не имеют прямого отношения к выполнению административной процедуры. Подобная ситуация характерна для административных баз данных: из-за нехватки времени сотрудники миграционного ведомства при регистрации документов вносят «необ-

<sup>9</sup>См.: приказы ФМС России № 209 от 19 июня 2012 г. «Об утверждении формы отчетности 1 -РД» и № 70 от 18 марта 2011 г. «Об утверждении формы отчетности 2-РД».

<sup>10</sup> Документация по информационным системам ФМС России размещена на сайте ФМС URL: <http://www.fms.gov.ru/fms/is>

ходимый минимум» информации [4, 14]. Недостаточное разнообразие переменных пока не позволяет Центральному банку данных раскрыть свой потенциал. При этом набор переменных, предусмотренных в ЦБДУИГ, достаточно большой<sup>11</sup>.

До недавнего времени имели место логические ошибки в программе ввода и хранения данных. Так, например, при получении постоянного вида на жительство автоматически должна становиться неактуальной запись о наличии разрешения на временное проживание. Точно также при получении гражданства человек должен исключаться из списков лиц, имеющих вид на жительство. Опыт работы с данными ЦБДУИГ ФМС России показал, что в программном обеспечении взаимоисключение статусов не было предусмотрено. В качестве «эталона» для сопоставления мы использовали информацию из формы 2-РД. В 2013-2015 гг. по запросу мы получали (из ЦБДУИГ) данные о численности лиц, проживающих в России на основании разрешений на временное проживание. По сравнению с показателями формы 2-РД на конец 2013 и 2014 гг. численность контингента иностранцев, имевших РВП, в отчете, сформированном на основе ЦБДУИГ, оказалась примерно на 40% больше. В 2015 г. превышение составило в среднем (во всем странам гражданства) 1,8 раза. При обсуждении данной проблемы со специалистами ФМС выяснилось, что автоматический логический контроль в программе не был предусмотрен (то есть при получении иностранцем вида на жительство не выполнялось немедленного аннулирования статуса проживающего по РВП). Кроме того, в регламенте, описывающем действия сотрудника ФМС при внесении записей в отношении лица, получившего вид на жительство, также не было указано, что необходимо внести соответствующие коррективы в запись о РВП и сделать этот статус неактуальным.

Еще одной проблемой данных, получаемых на основе ЦБДУИГ, является их своего рода нестабильность. Пока не применяется практика создания «замороженной» копии ресурса для последующих статистических разработок. Поэтому если с небольшим интервалом времени выполнить один и тот же зап-

рос на выборку данных, то результаты будут несколько различаться. То есть у разных исследователей, получивших массивы данных в разное время, в итоге для работы имеется набор похожих, но все-таки не идентичных показателей. Но эта проблема относится к числу технических и со временем может быть решена.

*Росстат и административные данные по миграции.* Считается, что основной вид государственной статистики международной миграции - это данные о потоках и численности долгосрочных мигрантов. Информацию о численности лиц, родившихся за пределами России или имеющих иностранное гражданство, Росстат собирает в ходе переписей населения, придерживаясь общепринятой методологии. Одной из проблем, проявивших себя при Всероссийской переписи населения 2010 г., было большое количество «не ответивших» на вопросы о стране рождения и гражданстве, число которых составило несколько миллионов. В том числе не указали страну гражданства 4,1 млн человек и место рождения - 4,5 млн. В основном это стало следствием того, что в случае отсутствия респондента или невозможности доступа в жилое помещение информация была получена из административных источников по месту жительства человека, в которых такие переменные, как место рождения, гражданство (и национальность) отсутствовали. Если бы в органах ФМС к тому времени уже были соответствующие информационные ресурсы, то подобных пробелов в данных можно было избежать. В перспективе можно ожидать, что когда работа Единой информационной системы ФМС России и ее сегментов будет отлажена, то у органов российской официальной статистики появится больше возможностей опираться на административные данные в своей работе.

Отдельно следует остановиться на государственной статистике миграционных потоков, при учете которых Росстат полностью зависит от административных процедур - постановки и снятия населения с регистрационного учета по месту постоянного жительства или длительного пребывания. С 1930-х годов Росстат ежегодно получает

<sup>11</sup> Перечень переменных ЦБДУИГ см. [1].

(сначала из органов внутренних дел, теперь - из подразделений ФМС России) миллионы бумажных форм, заполненных в момент регистрации мигрантов по новому месту жительства или длительного пребывания. До середины 1990-х годов бумажные формы заполнялись и при снятии с регистрационного учета. Теперь эта процедура сохранилась только для эмигрантов, выбывающих за рубеж, а для внутренней миграции выбытия учитываются на основе сведений о прежнем месте жительства прибывших.

Огромные затраты ручного труда, необходимого для подготовки материалов к вводу, собственно ввод и пр. ведут к большим и необоснованным материальным расходам. Неэффективная технология сбора первичной информации является одной из сторон проблемы полноты и качества данных. При сохранении оборота бумажных носителей нет возможности проверить уникальность составления листов статистического учета. Они могут составляться повторно при получении мигрантом-иностранцем нового статуса (вида на жительство, гражданства), что предполагает возобновление регистрации. При отсутствии автоматизированного контроля того, что листок статистического учета для этого мигранта был уже однажды составлен, это делается повторно, происходит двойной учет одних и тех же лиц. Есть проблемы и при учете внутренних мигрантов. Все эти вопросы обострились после перехода Росстата в 2011 г. на новую методологию учета долгосрочной миграции, что было сделано в соответствии с международными рекомендациями.

Суть изменений заключается в следующем. До 2011 г. первичные формы учета, так называемые листки статистического учета мигранта, заполнялись только при регистрации прибывших (как граждан РФ, так и иностранцев) *по месту жительства*. При втором типе регистрации *по месту пребывания* (существующем в России с середины 1990-х годов) мигранты статистикой не учитывались, хотя

сроки такой регистрации могли быть длительными и достигать для граждан РФ нескольких лет. Недоучет «условно-временной» миграции был значительным. Люди годами находились вне юридического адреса постоянного жительства, но статистика не могла учесть их по фактическому месту проживания.

С 2011 г. листки статистического учета также составляются для тех лиц, которые были зарегистрированы по месту пребывания (что предполагает временный характер миграции) на девять месяцев и более<sup>12</sup>. Срок окончания регистрации вносится в базу данных Росстата сразу, при учете прибытия. Когда наступает дата окончания временной регистрации, мигранты автоматически считаются выбывшими в прежнее место жительства. То есть международные мигранты «отправляются» в страну прежнего проживания<sup>13</sup>. С высокой долей вероятности большинство таких мигрантов на деле никуда не выезжают, а получают новую регистрацию. Поэтому выросший миграционный оборот России в последние годы в значительной мере отражает события регистрации и ее окончания (для одних и тех же людей), а не реальные потоки.

Поскольку для измерения эмиграции лиц, имевших регистрацию по месту жительства, при снятии их с регистрационного учета, как и раньше, составляется специальный «листок учета выбытия», то в отношении данной категории мигрантов статистика отражает реальное событие выезда в страну следующего проживания. Переход на новую методологию резко увеличил потоки учтенной миграции (см. таблицу 2), однако эти данные не отражают, на наш взгляд, реальных масштабов, так как среди этих мигрантов много таких, кто повторяет или возобновляет регистрацию, при том что события миграции не происходит. С 2010 по 2014 г. внутренняя миграция выросла вдвое, иммиграция - втрое, эмиграция - в девять раз (см. таблицу 3).

<sup>12</sup> Российские статистики, переходя на новую методологию учета, исходили из особенностей нашего законодательства. Граждане РФ имеют право 90 дней после прибытия не регистрироваться, по истечении трех месяцев они обязаны получить регистрацию по месту жительства или по месту пребывания. Если срок такой регистрации превышает девять месяцев, то в сумме с первыми тремя месяцами период составит год и более, что соответствует критериям ООН для учета долгосрочной миграции. Первичная регистрация для большинства иностранцев, прибывающих в РФ на срок свыше 72 часов, оформляется, как правило, на 90 дней. Ее продление на более длительный срок возможно при наличии контракта на работу, учебу, визы определенного типа. Поэтому если регистрация для иностранца продлевается на срок свыше девяти месяцев, то в сумме с первичной трехмесячной регистрацией это также составит год и более.

<sup>13</sup> Нужно отметить, что такой подход применяется и в других странах. В Норвегии иностранцы с истекшим сроком действия вида на жительство исключаются из регистра и считаются выбывшими [21].

Таблица 3

**Динамика потоков миграции в Российской Федерации**  
(тыс. человек)

|                                               | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|-----------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Миграция - всего                              | 2102,3 | 3414,7 | 4196,2 | 4496,8 | 4624,9 |
| в том числе в пределах России                 | 1910,6 | 3058,2 | 3778,5 | 4014,6 | 4046,4 |
| Иммиграция - всего                            | 191,7  | 356,5  | 417,7  | 482,2  | 578,5  |
| в том числе иностранцы и лица без гражданства | 24,8   | 211,3  | 288,3  | 348,6  | 441,0  |
| Эмиграция - всего                             | 33,6   | 36,8   | 122,8  | 186,4  | 308,5  |
| в том числе иностранцы и лица без гражданства | 1,6    | 6,9    | 75     | 138,1  | 254    |
| Чистая миграция                               | 158,1  | 319,7  | 294,9  | 295,8  | 270,0  |

Источник: данные Росстата.

В 2014 г. из всех международных мигрантов, прибывших в Россию, по месту жительства были зарегистрированы 24%, а по месту пребывания на девять и более месяцев - 76%. Среди эмигрантов «истинными» были только 8% (лица, снявшиеся с регистрационного учета по месту жительства). Для потоков внутренней миграции это соотношение составило 52 и 28%; еще 20% были учтены как вернувшиеся к месту жительства после временного отсутствия. (Эта категория также не является мигрантами, так как учет «возвращения» происходит автоматически по истечении срока временной регистрации по месту пребывания.)

Изменился и состав потоков. Из-за того, что теперь в качестве долгосрочных мигрантов учитывается часть временных трудовых мигрантов, имеющих контракты на срок более девяти месяцев, в потоке увеличилась доля иностранцев (с 24% в 2010 г. до 60% в 2011 г. и 76% в 2014 г.). Изменения произошли и в потоке эмиграции, которая в значительной степени теперь отражает не реальные факты выезда, а формальное окончание срока временной регистрации мигранта. Доля иностранцев среди эмигрантов выросла с 6% в 2010 г. до 82% в 2014 г..

Создалась парадоксальная ситуация, когда попытка улучшить охват долгосрочных мигрантов и привести методологию учета в соответствие с международными рекомендациями привела к возникновению серьезных проблем с интерпретацией данных. Действительно, при существующей технологии сбора данных мы ничего не знаем о том, сколько времени на самом деле пребывал мигрант в месте регистрации, не имелась ли одновре-

менная регистрация в другом регионе, действительно ли мигрант выбыл из региона (района, населенного пункта) по истечении срока регистрации. По сути дела, мы получили значительные объемы «виртуальной» миграции. Эти данные трудно интерпретировать: всегда приходится делать пояснения о том, что наибольшая часть мигрантов (особенно «выбывших») на самом деле могли никуда не выбывать, а повторно зарегистрироваться по месту пребывания в том же самом регионе (городе и т. п.). Хотя с точки зрения формальной статистики вроде бы ничего не нарушается (мигранты «вычитаются» из населения региона, в котором истек срок регистрации, и «отправляются» по месту постоянного жительства), на деле происходит перераспределение цифр, а не миграция людей.

Перечисленных сложностей можно избежать, если информация будет поступать в органы статистики не в виде бумажных листов, а в форме электронных массивов данных. При полной компьютеризации процедур регистрации населения по месту пребывания и месту жительства появится возможность перейти от предполагаемых сроков регистрации к фактическим, учесть досрочные выбытия или повторные регистрации по месту пребывания. Это должно повысить качество и достоверность собранной информации, сделать ее более понятной.

Отслеживание реального времени пребывания мигранта по новому месту жительства относится к полноте и корректности учета объемов миграционных потоков. Главной проблемой может стать количество переменных в массивах информации о прибывших и выбывших, которые Росстат будет по-

лучать. В настоящее время листок статистического учета мигранта содержит широкий круг вопросов, позволяющих собрать самые разнообразные сведения и сформировать социально-демографический портрет мигрантов. К сожалению, пока нет оснований полагать, что при разработке ППО «Территория» учитывались перспективы передачи в Росстат электронных массивов информации, несмотря на то, что переменные форм 12П и 12В (листок прибытия и выбытия) являются приложениями к административному регламенту ФМС России по оказанию государственных услуг по регистрации и снятию граждан с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства.

**Заключение.** Административные источники данных о миграции играют все возрастающую роль в статистике. Развитие информационных технологий расширяет возможности сбора, хранения, обработки и передачи данных. Несмотря на объективные ограничения, достоинства ведомственной статистики весьма значительны, и ряд важнейших статистических сведений может быть получен исключительно из административных источников.

В общемировом контексте ситуация в России выглядит неоднозначно. С одной стороны, имеются ресурсы для разработки разнообразной и актуальной статистической информации, с другой - сохраняются и долго решаются вопросы качества данных. В ряде случаев доступ к данным весьма затруднен, хотя речь идет не о персональной информации, а об агрегированных статистических показателях.

В отношении автоматизированных систем учета населения, находящихся в ведении Федеральной миграционной службы, пока сохраняется много неясностей. С одной стороны, они развиваются, наполняются информацией, модифицируется их содержание, «архитектура». Изменяющееся законодательство в области миграции и регистрационного учета населения требует соответствующих и быстрых изменений и в программном обеспечении, что фактически делает этот процесс непрерывным. С другой стороны, при этом

не всегда находятся время и ресурсы для углубленной работы по контролю качества первичных данных.

К настоящему времени одной из острейших проблем остается отладка автоматизированного регистрационного учета населения России и затем организация передачи в органы государственной статистики массивов первичной информации в электронном виде. Однако на текущий момент сложилась непростая ситуация: с одной стороны, Росстат в ближайшее время должен перейти к получению данных в электронном формате, но с другой - есть риск утратить разнообразие переменных, по которым традиционно разрабатывается отечественная статистика миграции. Потенциал, компетенции и полномочия Росстата в разработке данных достаточно велики, поэтому вопрос передачи функций статистического наблюдения за потоками миграции ФМС пока не стоит. Получая ведомственную статистику, Росстат делает ее доступной для пользователей, что не всегда возможно, когда речь идет о ведомственной статистике. Эти вопросы могут быть сняты только в ходе совместной работы статистиков и представителей ФМС России, на основе взаимного понимания задач, стоящих перед каждым ведомством, и проблем, сопровождающих их реализацию.

Нужно отметить, что в России имеется колоссальный пласт административной информации, имеющей отношение к мигрантам, которая пока что не разрабатывается. К ней в первую очередь относятся данные органов ЗАГС о вкладе мигрантов (иностранцев<sup>14</sup>) в демографические процессы. Первый положительный опыт такого исследования имел место несколько лет назад [2], но не получил должного распространения. Ничего не известно о потенциале баз данных Федеральной налоговой службы, Пенсионного фонда, системы медицинского страхования. При всеобщей компьютеризации административных учетов населения неиспользование потенциала баз данных для получения хотя бы агрегированных статистических показателей, относящихся к мигрантам, представляется неоправданным.

<sup>14</sup> В соответствии с Законом об актах гражданского состояния 1997 г. при формировании актовой записи, помимо гражданства, должны фиксироваться и другие миграционные переменные: место рождения и место постоянного проживания лиц, в отношении которых сделана запись. Однако Росстат пока не запрашивает эти переменные в органах ЗАГС при получении массивов первичной информации для разработки статистики естественного движения, браков и разводов.

## Литература

1. Базовый реквизитный состав автоматизированной системы Центрального банка данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, в том числе участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Приложение к приказу ФМС России от 20 октября 2009 г. № 252, версия 4.0. URL: [http://www.fms.gov.ru/fms/is/Normativnaja\\_pravovaja\\_informacija\\_infor/item/4556](http://www.fms.gov.ru/fms/is/Normativnaja_pravovaja_informacija_infor/item/4556) (дата обращения 25 января 2016 г.)
2. **Бирюкова С.С., Чудиновских О.С.** Возможности использования данных, основанных на записях актов гражданского состояния, для оценки влияния миграции на воспроизводство населения // Вопросы статистики. 2011. № 8. С. 49-58.
3. Рекомендации по статистике международной миграции. Первое пересмотренное издание. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, 1998.
4. **Хоффманн Э.** Наблюдение и описание международной миграции: проблемы качества данных при использовании регистрационных записей государственной иммиграционной службы как источника статистической информации // Вопросы статистики. 2007. № 2. С. 12-16.
5. **Bycroft C.** A register-based census: what is the potential for New Zealand? Published in February 2011 by Statistics New Zealand Tatauranga Aotearoa Wellington, New Zealand. URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/a-register-based-census.pdf>
6. Developments of Return Migration Statistics in Lithuania. Note by the Statistics Lithuania. Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians Work Session on Migration Statistics. Chisinau, Republic of Moldova 10-12 September 2014.
7. **Gonzalez-Enriquez C.** Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe. European Commission, CLANDESTINO project, Country report, Spain. January 2009.
8. **Jandl M.** Methodologies for the Estimation of Stocks of Irregular Migrants. Joint UNECE/Eurostat Work Session on Migration Statistics Geneva, Switzerland, 3-5 March 2008, Working paper 11.
9. **Jensen E.B.** A Review of Methods for Estimating Emigration Population Division U.S. Census Bureau Working Paper No. 101 September 2013.
10. **Lapniene V.** Statistics Lithuania. New approach to international migration statistics in Lithuania. Combination of data from labour force survey and population registers. 2009. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1001617/4339944/LT-migration-95th-DGINS-Malta-09.pdf/b62ac24e-399e-4745-a543-30087205fc34>
11. Nonimmigrant Admissions to the United States: 2013. URL: <http://www.dhs.gov/publication/nonimmigrant-admissions-united-states-2013>
12. OECD (2015). International Migration Outlook 2015, OECD Publishers, Paris.
13. **Poulain M., Herm A.** Central Population Registers as a Source of Demographic Statistics in Europe. Population-E, 68 (2), 2013, 183-212 URL: [https://www.academia.edu/5323612/Central\\_Population\\_Registers\\_as\\_a\\_Source\\_of\\_Demographic\\_Statistics\\_in\\_Europe](https://www.academia.edu/5323612/Central_Population_Registers_as_a_Source_of_Demographic_Statistics_in_Europe)
14. Register based statistics in Nordic countries. Review of best practices with focus on population and social statistics. United Nations. New York and Geneva 2007.
15. **Schachter J.** Dual citizenship trends and their implication for the collection of migration statistic. REALIDAD, DATOS Y ESPACIO. REVISTA INTERNACIONAL DE ESTADISTICA Y GEOGRAFIA. Vol. 6, Num. 2, mayo-agosto 2015 URL: [http://www.inegi.org.mx/RDE/rde\\_15/doctos/rde\\_15\\_art3.pdf](http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_15/doctos/rde_15_art3.pdf)
16. The use of registers in the context of EU-SILC: challenges and opportunities. Edited by Jantti M., Tormalehto V.-M. and Marlier E. Eurostat Statistical working papers. 2013.
17. THESIM: Towards Harmonized European Statistics in International Migration. Poulain M., Perrin N., Singleton A. Eds. UCL Press 2006.
18. Using Administrative and Secondary Sources for Official Statistics: A Handbook of Principles and Practices. UNECE, UNITED NATIONS New York and Geneva, 2011.
19. **Valente P.** Innovative approaches to census-taking: overview of the 2011 census round in Europe. Statistical methods and Applications from a Historical Perspective. Crescenzi F. and Mignani S. Eds. Studies in International and Applied Statistics. Springer International Publishing, Switzerland 2014. P. 187-200.
20. **Vassenden K.** Data basis for Statistics Norway's migration statistics. Immigration and Immigrants 2008. P. 163-166. URL: [http://www.ssb.no/a/english/publikasjoner/pdf/sa104/data\\_basis.pdf](http://www.ssb.no/a/english/publikasjoner/pdf/sa104/data_basis.pdf)
21. **Vassenden K., Foss A.H.** New developments in defining and counting international migrations in population registers. Joint ECE-EUROSTAT-ESCWA work session on Migration Statistics (Geneva, 8-10 May 2000).

## ADMINISTRATIVE STATISTICS OF INTERNATIONAL MIGRATION: SOURCES, PROBLEMS AND SITUATION IN RUSSIA

Olga Chudinovskikh

Author affiliation: Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia). E-mail: migrstat@yandex.ru.

The article explores general questions of implementation of administrative data for the needs of statistics on international migration production. It reviews the main sources of such data as: systems of population registration at a place of residence, data collection systems at the borders; and it also lists and explains the main advantages and disadvantages of administrative data on migration. The situation in the Russian Federation is analyzed through the prism of statistics produced by Rosstat and the

Federal migration service of Russia. The dependency of the quality of state migration statistics on primary data coming from administrative sources is illustrated with an example of statistics of migration flows. The paper also explains the consequences of Rosstat's transition to a new methodology of data collection. The types and capacities of administrative statistics of the Federal migration service of Russia are described; the author also provides examples to explain the shortcomings inherent to certain types of these statistics. The conclusion of the article summarizes the main problems of administrative data implementation to produce national statistics on international migration and possible ways to improve the situation are identified.

**Keywords:** migration, migration statistics, administrative data, population registers.

**JEL:** J61, R23.

## References

1. The basic requisite part of the automated system of the central bank accounting data on the number of foreign citizens and stateless persons temporarily staying, temporarily or permanently residing in the Russian Federation, including the participants of the State program to assist the voluntary resettlement to the Russian Federation of compatriots living abroad. Annex to the Order of the FMS of Russia of 20 October 2009, no. 252, version 4.0. Available at: [http://www.fms.gov.ru/fms/is/Normativnaja\\_pravovaja\\_informacija\\_infor/item/4556](http://www.fms.gov.ru/fms/is/Normativnaja_pravovaja_informacija_infor/item/4556). (Accessed January 25, 2016). (In Russ.).
2. **Biryukova S.S., Chudinovskikh O.S.** Vozmozhnosti ispol'zovaniya dannykh, osnovannykh na zapisyakh aktov grazhdanskogo sostoyaniya, dlya otsenki vliyaniya migratsii na vosproizvodstvo naseleniya [The possibility of using data based on vital records, to assess the impact of migration on population reproduction]. *Voprosy statistiki*, 2011, no. 8, pp. 49-57. (In Russ.).
3. Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1, UN, 1998.
4. **Khoffman E.** Nablyudeniye i opisaniye mezhdunarodnoy migratsii: problemy kachestva dannykh pri ispol'zovanii registratsionnykh zapisey gosudarstvennoy immigratsionnoy sluzhby kak istochnika statisticheskoy informatsii [Observation and description of international migration: data quality problems with the use of records of state immigration service as a source of statistical information]. *Voprosy statistiki*, 2007, no. 2, pp. 12-16. (In Russ.).
5. **Bycroft C.** A register-based census: what is the potential for New Zealand? Published in February 2011 by Statistics New Zealand Tauranga Aotearoa Wellington, New Zealand. URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/a-register-based-census.pdf>
6. Developments of Return Migration Statistics in Lithuania. Note by the Statistics Lithuania. Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians Work Session on Migration Statistics. Chisinau, Republic of Moldova 10-12 September 2014.
7. **Gonzalez-Enriquez C.** Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe. European Commission, CLANDESTINO project, Country report, Spain. January 2009.
8. **Jandl M.** Methodologies for the Estimation of Stocks of Irregular Migrants. Joint UNECE/Eurostat Work Session on Migration Statistics Geneva, Switzerland, 3-5 March 2008, Working paper 11.
9. **Jensen E.B.** A Review of Methods for Estimating Emigration Population Division U.S. Census Bureau Working Paper No. 101 September 2013.
10. **Lapniene V.** Statistics Lithuania. New approach to international migration statistics in Lithuania. Combination of data from labour force survey and population registers. 2009. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1001617/4339944/LT-migration-95th-DGINS-Malta-09.pdf/b62ac24e-399e-4745-a543-30087205fc34>
11. Nonimmigrant Admissions to the United States: 2013. URL: <http://www.dhs.gov/publication/nonimmigrant-admissions-united-states-2013>
12. OECD (2015). International Migration Outlook 2015, OECD Publishers, Paris.
13. **Poulain M., Herm A.** Central Population Registers as a Source of Demographic Statistics in Europe. *Population-E*, 68 (2), 2013, 183-212 URL: [https://www.academia.edu/5323612/Central\\_Population\\_Registers\\_as\\_a\\_Source\\_of\\_Demographic\\_Statistics\\_in\\_Europe](https://www.academia.edu/5323612/Central_Population_Registers_as_a_Source_of_Demographic_Statistics_in_Europe)
14. Register based statistics in Nordic countries. Review of best practices with focus on population and social statistics. United Nations. New York and Geneva 2007.
15. **Schachter J.** Dual citizenship trends and their implication for the collection of migration statistic. *REALIDAD, DATOS Y ESPACIO. REVISTA INTERNACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA*. Vol. 6, Num. 2, mayo-agosto 2015 URL: [http://www.inegi.org.mx/RDE/rde\\_15/doctos/rde\\_15\\_art3.pdf](http://www.inegi.org.mx/RDE/rde_15/doctos/rde_15_art3.pdf)
16. The use of registers in the context of EU-SILC: challenges and opportunities. Edited by Jantti M., T?rm?lehto V.-M. and Marlier E.. Eurostat Statistical working papers. 2013.
17. THESIM.: Towards Harmonized European Statistics in International Migration. Poulain M., Perrin N., Singleton A. Eds. UCL Press 2006.
18. Using Administrative and Secondary Sources for Official Statistics: A Handbook of Principles and Practices. UNECE, UNITED NATIONS New York and Geneva, 2011.
19. **Valente P.** Innovative approaches to census-taking: overview of the 2011 census round in Europe. Statistical methods and Applications from a Historical Perspective. Crescenzi F. and Mignani S. Eds. Studies in International and Applied Statistics. Springer International Publishing, Switzerland 2014, pp. 187-200.
20. **Vassenden K.** Data basis for Statistics Norway's migration statistics. *Immigration and Immigrants* 2008. P. 163-166. URL: [http://www.ssb.no/a/english/publikasjoner/pdf/sa104/data\\_basis.pdf](http://www.ssb.no/a/english/publikasjoner/pdf/sa104/data_basis.pdf)
21. **Vassenden K., Foss A.H.** New developments in defining and counting international migrations in population registers. Joint ECE-EUROSTAT-ESCWA work session on Migration Statistics (Geneva, 8-10 May 2000).