

## О новых технологиях и статистике миграции в России

Ольга Сергеевна Чудиновских,  
Екатерина Всеволодовна Донец

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

*В статье рассматриваются современные проблемы технологии производства и распространения статистической информации о миграции населения и явлениях, прямо или косвенно оказывающих влияние на нее. Авторы затрагивают дискуссионные вопросы о применении инновационных подходов к разным сторонам жизни, цифровизации экономики.*

*Аргументируется позиция, согласно которой в предложениях по расширению информационных возможностей российской статистики миграции населения в тени остаются ее существующие хронические проблемы. Среди них - отставание от общемирового уровня в технологии сбора первичной информации, низкий коэффициент использования имеющегося информационного потенциала, неудобный для пользователя доступ к агрегированной статистике. Не всегда положительную роль в этих процессах играют институциональные факторы и слабая информированность лиц, принимающих решения, о потенциале подведомственных им информационных ресурсов по статистике миграции, о ее общественном значении.*

*По мнению авторов, проблемы, связанные с разрозненностью источников и трудностями доступа к информации, могут быть преодолены. В этих целях в рамках популярных сегодня проектов, связанных с инновациями, можно обсудить создание цифровой платформы, на которой будут размещены наборы данных по миграции населения, производимые разными ведомствами, описание методологии статистических разработок и, возможно, аналитические публикации. Предполагается, что в этой работе в роли координатора может выступить Федеральная служба государственной статистики.*

**Ключевые слова:** цифровизация экономики, статистика миграции, цифровая платформа, источники данных по миграции.

**JEL:** F22, O15, R23.

*Для цитирования:* Чудиновских О.С., Донец Е.В. О новых технологиях и статистике миграции в России. Вопросы статистики. 2018;25(5):11-26.

## On New Technologies and Migration Statistics in Russia

Olga S. Chudinovskikh,  
Ekaterina V. Donets

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

*This article deals with the issues of production technology and dissemination of migration statistics and phenomena that directly or indirectly affect it. The authors raise controversial issues of applying innovative approaches to different aspects of life, digitalization of the economy.*

*In the search for new types of data, chronic problems of Russian migration statistics remain in the shadow. Among them are the lagging behind the global level in primary information collection technology, the apparent lack of use of available data sources, inconvenient access to aggregated statistics. An important but not always positive role in these processes is played by institutional factors and the lack of awareness of decision-makers about the potential of information resources under their control with regard to migration statistics, and about its social significance.*

*The authors suppose that problems associated with uncoordinated data sources and difficulties in accessing the information could be overcome. To this end, the creation of a digital platform that will host sets of data on migration produced by different agencies, a description of the methodology for the development of statistics and possibly analytical publications can be discussed within the framework of today's popular projects related to innovations. It is expected that the Federal State Statistics Service can act as a coordinator in this work.*

**Keywords:** digitalization of economy, migration statistics, digital platform, data sources on migration.

**JEL:** F22, O15, R23.

*For citation:* Chudinovskikh O.S., Donets E.V. On New Technologies and Migration Statistics in Russia. *Voprosy statistiki*. 2018; 25(5):11-26. (In Russ.)

**Введение.** Публикуемая статья продолжает тему инновационных подходов к производству статистики миграции. В первой части работы (см. «Большие данные и статистика миграции», Вопросы статистики № 2, 2018) обсуждалось использование так называемых «больших данных» – нового, современного источника информации, который, по мнению некоторых специалистов, лишен недостатков традиционных источников данных о миграции – переписей, обследований, регистров населения и пр. В литературе уже прижился термин «инновационные источники», однако приводимые примеры свидетельствуют о том, что они дают возможность лишь самых общих замеров перемещений населения или уточнения частных (хотя и важных) вопросов, сопровождающих такие перемещения [1, с. 21–28]. Однако когда речь заходит об измерении каких-то определенных категорий мигрантов или видов миграции, приходится обращаться к традиционным источникам информации.

Привлечение больших данных для решения прикладных задач статистики – не только объективный процесс, но и модный тренд; иногда внимание к ним гипертрофировано. Это смещает фокус видения современных проблем использования новых технологий в статистике миграции. Кроме больших данных, в этой сфере есть немало сюжетов, требующих новаторских решений. И они заслуживают не меньшего интереса. Инновационные решения в области статистики предполагают не только и не столько использование больших данных, сколько применение современных технологий для накопления сведений из разных источников, их обработки, производства статистики и организации доступа к ней конечных пользователей. Кстати говоря, все это актуально и при работе с большими данными.

Оставив на время тему применения больших данных в стороне, остановимся на тех вопросах, которые можно решить в ближайшем будущем, разумеется при наличии политической воли и соответствующих ресурсов. Рассмотрим российскую систему статистических данных, прямо и косвенно связанных с миграцией населения, через призму технологии сбора и разработки статистики, а также ее распространения, в том числе обеспечения доступа к ней пользователей.

**Система источников и видов статистических данных по миграции и связанным с ней явлениям в России.** На рисунке схематически представлены основные производители (источники) и виды статистических данных по миграции и связанным с ней явлениям, к настоящему времени имеющиеся в нашей стране. Часть информации аккумулируется и остается в пределах ведомств, но во многих случаях потоки статистической информации, первичной или в форме агрегированных отчетов, направляются в Росстат. На рисунке эти информационные потоки обозначены стрелками. Первичные данные в дальнейшем разрабатываются Росстатом, а агрегированные отчеты в том или ином объеме используются в публикациях Росстата, а также для производства статистики отдельных видов экономической деятельности.

Мы видим своего рода систему, активное формирование которой началось после распада СССР и происходило нелинейно и неравномерно, с разным уровнем и эффектом от использования современных информационных технологий. Ключевыми элементами на предлагаемой схеме, и не только графически, но и по существу, являются Росстат и Главное управление по вопросам миграции МВД (до недавнего времени – ФМС России). Именно эти государственные агентства собирают и разрабатывают информацию, составляющую ядро государственной статистики основных форм международной и внутренней миграции. Но можно заметить, что в совокупности административным источникам (включая ГУВМ) принадлежит значительная часть «статистического пространства», и роль их постоянно возрастает.

Некоторое время назад на страницах «Вопросов статистики» мы рассматривали состояние административных источников информации о миграции в России [2]. Не повторяя сказанного, для понимания текущей ситуации приведем краткий обзор имеющихся статистических ресурсов, уделив внимание вопросу технологии производства статистики и доступа к информации.

На представленной схеме (см. рисунок) отражены только те участники системы, которые уже реально производят статистическую продукцию. Некоторые государственные структуры, давно имеющие свои системы персонального учета населения, содержащие миграционные характеристики (гражданство, страна рождения и пр.), эту информацию не разрабатывают.

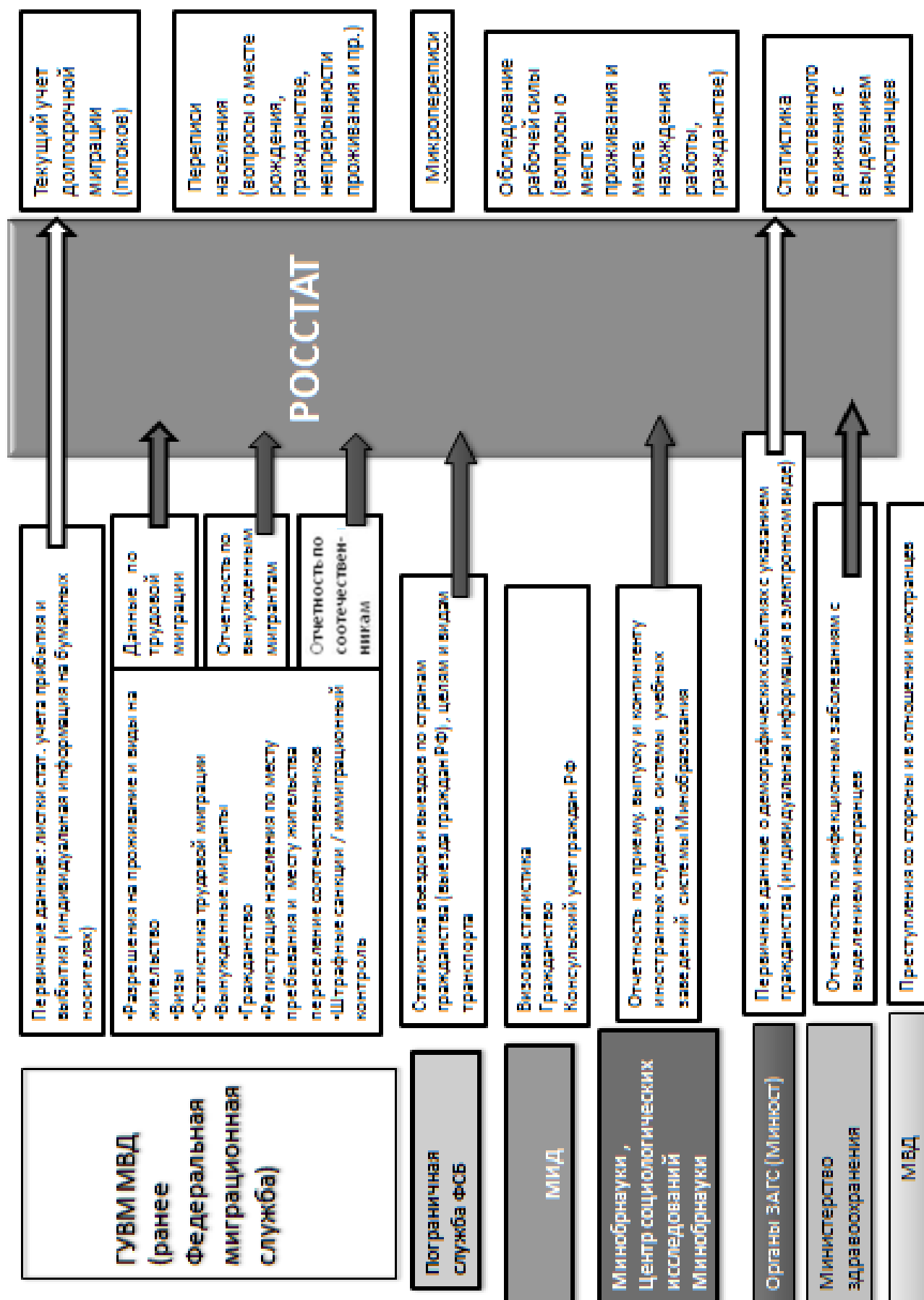


Рисунок. Система источников и видов статистических данных по миграции в Российской Федерации

Например, такой важный сюжет, как миграция квалифицированных специалистов с высшим и средним профессиональным образованием, может изучаться на основе данных о месте получения этого образования. Во всем мире одной из актуальных тем в исследовании миграции считается миграция медицинских работников. Если выбытие российских медиков (или лиц, получивших в России профессиональную подготовку) можно в общих чертах проследить по статистике принимающих стран, то в самой России мы ничего не знаем о миграционном составе нашего корпуса врачей и среднего медперсонала. В России уже много лет существует Федеральный регистр медицинских работников, в который вносятся сведения о полном названии учебного заведения, где работник прошел основную и пост-дипломную подготовку<sup>1</sup>. Но эти данные не разрабатываются, потенциал их оценить можно только теоретически.

Участие мигрантов в экономической жизни страны является одним из важных индикаторов миграционной привлекательности и экономической пользы от миграции для принимающей страны. Для изучения этого явления в России имеются статистические ресурсы, но и они пока не используются. Бланки заявлений физического лица о регистрации в Реестре индивидуальных предпринимателей, о создании крестьянского (фермерского) хозяйства содержат сведения о месте рождения и гражданстве. В заявлении о регистрации юридического лица (если учредителем является физическое лицо) сведения о гражданстве по непонятной причине отсутствуют, вносится информация о месте рождения и месте проживания, в том числе название страны и полный адрес, если заявитель проживает постоянно за границей<sup>2</sup>. В перспективе было бы чрезвычайно важно начать разработку и этих показателей, что уже давно делается за рубежом. Например, исследование предпринимательской активности мигрантов в странах ОЭСР проводилось, в том

числе, с использованием данных бизнес-регистрации, хотя многие аспекты этой проблемы были раскрыты с помощью данных национальных выборочных обследований [3, с. 25]. В частности, сравнительный анализ длительности существования предприятий, созданных мигрантами и немигрантами, позволил оценить успешность предпринимательской деятельности мигрантов в стране проживания.

Экономические последствия миграции хотя бы косвенно можно было бы изучать на основе материалов Федеральной налоговой службы. В заявлении о постановке на налоговый учет имеются такие пункты, как гражданство и место рождения заявителя. Эти ключевые переменные позволяют производить необходимые статистические разработки, дезагрегируя данные по миграционному статусу налогоплательщика. Кроме данных о внутренней миграции, полученных на основе сведений о месте постоянной регистрации и месте уплаты налогов, ФНС в теории должна располагать сведениями о налогах, уплаченных иностранцами: с 2015 г. получение ИНН стало обязательным для всех иностранных трудовых мигрантов. Заметим, что в некоторых странах оценки внутренней миграции производятся, в том числе, на основании данных налоговой службы, конечно с пониманием их объективных ограничений<sup>3</sup>.

На рисунке 1 также не выделены источники и виды статистики, отражающей экономическое поведение мигрантов или их интеграцию. Частично эту информацию можно получить из материалов переписей населения, но в условиях динамично меняющихся миграционных процессов целесообразно использовать более гибкие методы сбора данных, в первую очередь Обследование рабочей силы (ОРС). К сожалению, до настоящего времени оно не применяется в полной мере для сбора информации о мигрантах, но Росстат с пониманием относится к этим проблемам и, надеемся, в перспективе их удастся решить.

<sup>1</sup> Названия учебных заведений перечислены в Реестре образовательных учреждений системы здравоохранения, являющемся одним из справочников ФРМР: URL: <http://nsi.rosminzdrav.ru/#/refbook/1.2.643.5.1.13.13.11.1462>.

<sup>2</sup> Форма № Р21001 (индивидуальный предприниматель), форма № Р21002 (крестьянское (фермерское) хозяйство), форма Р1101 (юридическое лицо) утверждены Приказом ФНС России от 25.01.2012 № ММВ-7-6/25@ (ред. от 25.05.2016) «Об утверждении форм и требований к оформлению документов, представляемых в регистрирующий орган при государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств» (зарегистрировано в Минюсте России 14.05.2012 № 24139).

<sup>3</sup> Служба по внутренним налогам и сборам США (Internal Revenue Service) публикует руководство для пользователей статистикой миграции, основанной на обработке налоговых деклараций населения страны (форма F1040. U.S. Individual Income Tax Return). Эти данные позволяют измерять миграцию между графствами и между штатами. Отмечается, что данные не отражают все население страны, так как не все ее жители должны заполнять форму 1040. URL: <https://www.irs.gov/statistics/soi-tax-stats-state-to-state-migration-database-files> (дата обращения 30 апреля 2018 г.).

**Роль Федеральной службы государственной статистики в системе источников данных по миграции.** Место и роль Федеральной службы государственной статистики в этой системе мы считаем важнейшими. Информация о миграции собирается в ходе переписей – посредством вопроса о месте рождения, гражданстве и месте жительства за год до переписи. Пока говорить о современных технологиях проведения переписей не приходится: при отсутствии регистра населения они проводятся традиционным методом. Однако уже в 2010 г. было апробировано использование планшетных компьютеров вместо переписных листов. Своего рода прорывом стало размещение на сайте Росстата базы данных переписей 2010 и частично 2002 гг., что позволило многим пользователям самостоятельно конструировать таблицы с сочетаниями переменных. Пока нет возможности загрузить выборку микроданных, как это делается в зарубежной практике, но, надеемся, что это дело будущего.

Обследование рабочей силы пока не может считаться высокотехнологичным процессом и, собственно говоря, его потенциал в отношении сбора данных о миграции еще не реализован. Пока оно проводится путем личного интервью (насколько нам известно, телефонный опрос не применяется). Материалы, полученные на основе вопроса о гражданстве, дают при расчетах неоднозначные результаты: очевиден большой недоучет иностранцев, постоянно проживающих в России, нет возможности распределять их по странам гражданства. Модульное обследование труда мигрантов (проведенное в рамках ОРС в 2014 г.) требует доработки в методологическом отношении, хотя, конечно, оно также является шагом вперед. Надеемся, что это произойдет, когда будет вестись подготовка к его следующему раунду.

В ходе микропереписи населения 2015 г. использовался расширенный вопросник, были протестированы современные подходы к сбору информации о получении гражданства и об отсутствующем населении. По-видимому, малый размер выборки не позволил получить надежных результатов, однако этот опыт следует считать положительным. Данные микропереписи и ОРС также доступны для самостоятельной работы пользователей.

Не так давно Росстат в рамках разработки традиционной демографической статистики начал выделять события, произошедшие с иностранцами (рождения, смерти, браки и разводы). В значительной мере это стало возможным благодаря переходу Росстата к получению из органов ЗАГС массивов первичной информации о демографических событиях в электронном виде<sup>4</sup>. Несмотря на то, что в России, по сведениям, полученным от руководства Управления статистики населения и здравоохранения Росстата, нет единого программного обеспечения (ПО) органов ЗАГС, всего используется девять вариантов разного ПО, а небольшая часть информация по-прежнему приходит на бумажных носителях, это не является препятствием для производства разработок на современном технологическом уровне. «Слабым звеном» в технологической цепочке производства и распространения статистики является доступ к такой информации. В работах российских исследователей по этим вопросам указывается, что они выполнены на основе неопубликованных данных Росстата [4, с. 49-57; 5].

Среди всех видов информации о миграции, которую разрабатывает Росстат, важнейшим считается федеральное статистическое наблюдение за миграционными потоками – текущий учет миграции. Данные текущего учета используются для ежегодных оценок численности населения и построения демографических прогнозов. Этот вид статистики на протяжении всего постсоветского периода претерпел значительные изменения с позиций методологии и техники обработки (но не сбора) первичной информации. Критерии учета мигрантов изменялись несколько раз. Отчасти это происходило в плановом порядке, по инициативе органов статистики, отчасти – непредсказуемо, когда органы регистрации населения (МВД) по своей инициативе и, пользуясь пробелами в законодательстве, переставали частично передавать в Росстат первичные данные о прибывших и выбывших. Эта проблема имеет место и сегодня.

В Росстате на протяжении двух последних десятилетий шло развитие программно-аппаратных комплексов обработки данных по миграции, но сама первичная информация по-прежнему поступала из органов МВД на бумажных носителях (не машиночитаемых) и затем вводилась вручную в персональные компьютеры работников территориальных органов статистики.

<sup>4</sup> Разрабатываются сведения о гражданстве, содержащиеся в записях о рождениях, смертях, браках и разводах. Данные о месте рождения, также присутствующие в этих записях, пока не являются предметом статистической разработки.

Отставание технологии сбора и накопления первичных данных связано с зависимостью Росстата от положения дел в органах МВД (ранее – ФМС), осуществляющих регистрацию населения по месту пребывания и месту жительства. В силу политизированности вопроса миграции и повышенного внимания к этому процессу в период экономического роста (в первом – начале второго десятилетия нынешнего века) внедрение электронных систем учета и контроля перемещений иностранцев, установка единого программного обеспечения на рабочих местах в системе ФМС России шли намного активнее, чем сервисов, связанных с регистрационным учетом граждан Российской Федерации.

В период становления автоматизированных систем персонального учета в системе МВД / ФМС не обсуждалась возможность формирования для Росстата в электронном виде массивов информации о долгосрочных мигрантах, сменивших место постоянного жительства. Имелся парадокс: на местах в органах регистрации населения информация о мигранте собиралась в персональном компьютере оператора, и заполненный листок статистического учета распечатывался на принтере. Работники территориальных органов статистики снова вводили сведения уже в свой персональный компьютер. Оценить в ретроспективе многолетние, по сути, повторные, затраты ручного труда не представляется возможным.

Еще в 1998 г. было принято Постановление Госкомстата России о представлении отчетности в электронном виде в целях обеспечения перехода к безбумажной технологии сбора оперативной статистической информации<sup>5</sup>. Однако почти 20 лет спустя в отношении текущего учета миграции положение дел практически не менялось<sup>6</sup>. Признаки перемен появились только в последние годы, когда на новый уровень вышло развитие информационных технологий Федеральной миграционной службы. На этом вопросе следует остановиться отдельно, так как многие проблемы Росстата в отношении текущего учета миграции самым тесным образом связаны с информационными системами бывшей ФМС России, а сейчас – Главного управления по вопросам миграции МВД.

**О месте ГУВМ МВД России в производстве статистики, связанной с миграцией.** ГУВМ МВД России является основным производителем административной статистики миграции и разных явлений, непосредственно связанных с миграцией не только иностранных граждан, но и граждан России. После перехода ФМС в состав МВД (в 2002 г.) и затем выделения ее в самостоятельную федеральную структуру начался период создания единой автоматизированной системы учета иностранных граждан, прибывающих в Россию с различными целями и на разные сроки.

Нужно отметить, что автоматизированные системы персонального учета населения применялись в МВД (а также в МИД) достаточно давно. Формировались статистические отчеты по визовой и регистрационной работе, приему в гражданство. Техническое оснащение ОВИРов (своего рода «элиты» паспортно-визовых подразделений МВД) уже в 1990-е годы было современным, использовались персональные компьютеры и специальное программное обеспечение. Это объяснялось требованиями времени: падение «железного занавеса», повлекшее резкий рост количества поездок граждан РФ за рубеж, а также возникновение новых независимых государств с собственными институтами гражданства многократно увеличили поток обрабатываемой МВД информации, связанной с поездками и миграцией как граждан России, так и иностранцев. Переход на электронные формы ведения делопроизводства (параллельно с бумажными) дал возможность увеличить пропускную способность ОВИР.

Относительно быстрый процесс автоматизации учетов населения и технического оснащения этой работы в 1990-х годах позволил к середине первого десятилетия XXI века большинству регионов РФ перейти на автоматизированные системы персонального учета иностранных граждан. В большей части регионов России автоматизированные паспортно-визовые учеты населения выполнялись на программном продукте «Asbase» (ООО МКЦ, г. Санкт-Петербург). Еще 20 регионов использовали модификации программы, разработанной НТИЦ «Сонар-плюс»

<sup>5</sup> Постановление Госкомстата России от 14 марта 1998 г. № 28 «О порядке представления организациями оперативной статистической информации в органы государственной статистики на машинных носителях или с использованием средств телекоммуникаций».

<sup>6</sup> Можно сказать, что оно ухудшалось из-за нестабильной правовой базы передачи листков статистического учета из органов МВД / ФМС в Росстат. С 2006 г. в отношении передачи информации по иностранным гражданам действует так называемый «временный порядок», который уже стал фактически постоянным. Но уже с 2017 г. ряд регионов прекратили передачу в территориальные органы статистики сведений по иностранцам, поставленным на миграционный учет на срок девять месяцев и более.

(г. Краснодар)<sup>7</sup>. В семи регионах применялось ПО АО «АйСиЭл – КПО ВС» (г. Казань)<sup>8</sup>.

В ряде регионов активно внедрялась продукция ЗАО ИВЦ «ИНСОФТ»<sup>9</sup>. Например, в начале 2000-х годов 52 из 126 паспортно-визовых отделений г. Москвы применяли программное обеспечение ИНСОФТа (что говорит об отсутствии на тот момент единого программного обеспечения даже на уровне одного субъекта Федерации). Можно отметить, что специалистам этой компании принадлежали первые в своем роде крупные работы методологического характера по созданию автоматизированных систем учета населения, в том числе предусматривавших регистрацию событий смены места жительства и составление листков статистического учета мигранта в электронном виде. Большое внимание было уделено технологии создания системы «Государственный регистр населения» [6, с. 216–217; 7, с. 115]. (К сожалению, эти идеи очень долго не находили государственной поддержки. Лишь в прошлом году, наконец, было принято решение о создании Единого реестра ЗАГС<sup>10</sup> с перспективой дополнения его сведениями о регистрационном учете населения.)

Несмотря на то, что уже в 1990-х годах регионы нашей страны начали использовать автоматизированные системы учета российского населения вместо или параллельно с картотеками и журналами, вопрос об их унификации не ставился. Отсутствие в регионах единого программного обеспечения приводило к большим трудностям при слиянии массивов данных по иностранным гражданам. К моменту выделения ФМС России из МВД (2004 г.) сформировалось понимание того, что для эффективного учета миграционных потоков и обработки собираемой на местах информации нужны новые подходы. Переломными стали 2005–2007 гг., когда были приняты решения о создании Центрального банка данных по учету иностранных граждан (ЦБДУИГ), Федеральный

закон о миграционном учете и Постановление о Государственной информационной системе миграционного учета<sup>11</sup>. Созданная система позволяла ФМС России учитывать каждого иностранца при въезде на территорию России и выезде за ее пределы, обмениваться информацией с Пограничной службой, МВД, МИД. Централизация информации обеспечивала наличие информации в масштабах России о числе иностранных граждан с различными статусами, находящихся в нашей стране, позволяла распределять их по срокам и целям пребывания, производить оценки нелегальной трудовой миграции<sup>12</sup>.

Вначале работа ЦБДУИГ сопровождалась объективными трудностями, свойственными периоду становления новых информационных систем. Имелись проблемы с наполнением его первичной информацией, с отладкой его отдельных функций. Но через несколько лет, достаточно быстро для такой масштабной работы, основные сложности удалось преодолеть. В течение 2010–2016 гг. Центральный банк данных по учету иностранных граждан стал главным источником сведений о международной миграции в России. С момента создания произошло его наполнение, постоянно велась работа по отладке его модулей. На основе хранящейся в ЦБДУИГ информации можно было получать статистические отчеты по самым разным вопросам.

Информация об иностранце попадала в ЦБДУИГ с момента прохождения паспортного контроля при въезде в РФ и затем пополнялась сведениями по всем обращениям этого человека в органы ФМС. Фактически было можно отследить всю историю поездок иностранца в Россию, изменения им его статуса (вплоть до приобретения гражданства), получения разных документов, перемещений по территории нашей страны и пр.

Набор переменных, которые с технической точки зрения можно было вводить в ЦБДУИГ,

<sup>7</sup> URL: <http://www.sonarplus.ru/start.htm> (дата обращения 23 апреля 2018 г.).

<sup>8</sup> URL: <http://www.icl.ru/> (дата обращения 23 апреля 2018 г.).

<sup>9</sup> URL: <http://w3.insoft.ru/> (дата обращения 20 апреля 2018 г.).

<sup>10</sup> Распоряжение Правительства РФ от 04.07.2017 № 1418-р «Об утверждении Концепции формирования и ведения единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по формированию и ведению единого федерального информационного ресурса, содержащего сведения о населении Российской Федерации»).

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2005 г. № 186 «Об утверждении Положения о создании, ведении и использовании Центрального банка данных по учету иностранных граждан, 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» (с изменениями и дополнениями), о Государственной информационной системе миграционного учета. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 94; Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 № 109-ФЗ.

<sup>12</sup> Расчеты выполнялись на основе данных о половозрастной структуре иностранцев, не имевших права на работу в России, но пребывающих в стране в течение определенного времени, в том числе с превышением допустимого срока.

чрезвычайно разнообразен<sup>13</sup>. Однако большинство переменных, содержащихся в заявлениях иностранцев (о выдаче разного рода документов) оставались на бумаге и были необязательными для ввода. Из-за этого нельзя было получить внятных данных о структуре иностранцев по странам рождения, уровню образования, семейному положению.

Кроме ЦБДУИГ, в системе ФМС была проведена работа по созданию регламентных форм статистической отчетности о результатах деятельности Службы. Формы 1-РД<sup>14</sup> и 2-РД<sup>15</sup> стали очень удобным инструментом для сотрудников ФМС, помогая получить сразу сведения по широкому кругу показателей. Эти электронные отчеты (в формате Excel) были также по достоинству оценены исследователями и практическими работниками. Часть показателей в формах заполнялась, что называется «вручную» (и это гарантировало предварительную проверку данных), но в последнее время все больше информации выгружалось из ЦБДУИГ. Динамичное развитие информационных ресурсов ФМС вывело Службу в лидеры на пространстве СНГ по многим позициям в этой области. В 2017 г. форма 2-РД, ранее содержащая данные о визовой и регистрационной работе, приобретении гражданства и административной практике, была дополнена давно ожидаемым разделом по трудовой миграции. С 2016 г. раздел «Административная практика» был упразднен.

Относительно благополучно обстояли дела со статистикой видов на жительство и разрешений на временное проживание, предоставления гражданства, миграционного учета, с данными по Госпрограмме содействия добровольному переселению соотечественников. Понимая особенности и уязвимые места разных видов данных, пользователи могли достаточно уверенно ими оперировать. Таким образом, к середине второго десятилетия XXI века в отношении административных данных по миграции иностранных граждан ситуация была уже вполне удовлетворительной.

Положение дел в отношении учета миграции граждан России было хуже. В регионах использовалось разное программное обеспечение. Имелись непреодолимые сложности с объединением информации из разных баз данных. В 2008 г. ФМС России было принято решение о создании прикладного программного обеспечения «Территория»<sup>16</sup>, которое было призвано помочь самой ФМС гармонизировать автоматизированный учет населения вне зависимости от того, идет речь о гражданах России или иностранцах. С 2014 г. оно было введено в промышленную эксплуатацию. Территориальные органы ФМС России оснащались единым программным обеспечением, которое позволило бы со временем (в 2016-2017 гг.) объединить информационные ресурсы региональных управлений в общероссийскую систему. Это ускорило бы процесс обмена данными о движении населения, собираемыми на основе регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания. В первую очередь этого ждали органы государственной статистики, которые, как отмечалось выше, начиная с 1930-х годов, ведут текущий учет миграционных потоков на основе бумажных листков статистического учета мигранта.

Однако вмешались обстоятельства институционального характера. В апреле 2016 г. ФМС была расформирована, а ее функции переданы МВД, в рамках которого было создано Главное управление по вопросам миграции МВД России (ГУВМ). Этот шаг имел большие последствия для информационных систем бывшей ФМС, и в еще большей степени - для характера взаимодействия нового управления с внешними пользователями в отношении статистики миграции. Информационные системы бывшей ФМС были переданы не ГУВМ, а Департаменту информационных технологий, связи и защиты информации МВД России. ГУВМ стало пользователем и функциональным заказчиком информации. Произошла смена команды специалистов, занимавшихся поддержкой

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Ежемесячная форма с полным набором показателей работы ведомства по регионам РФ с АППГ, без выделения стран гражданства.

<sup>15</sup> Ежеквартальная форма в виде трех отчетов в формате Excel: 1. Визовая и регистрационная работа; 2. Гражданство; 3. Внешняя трудовая миграция (с 2017 г.). Данные распределены по странам гражданства и регионам РФ.

<sup>16</sup> URL: <http://www.nfap.minsvyaz.ru/apf/Public/PublicCard/5902> (дата обращения 12 апреля 2018 г.). Подробнее об открытом пакетном интерфейсе ППО Территория см. на сайте УВМ по Самарской области. URL: <https://увм.63.мвд.рф/увм/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5-%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D1%8B/%D0%BE%D1%82%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D1%8B%D0%B9-%D0%BF%D0%B0%D0%BA%D0%B5%D1%82%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%84%D0%B5%D0%B9%D1%81-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D0%BF%D0%BF%D0%BE-%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%80> (дата обращения 12 апреля 2018 г.).

и развитием системы (см., например, [8]), которая по своим инновационным подходам опережала многие аналогичные системы не только в России, но и в мире. По словам специалистов ФМС России, это подтверждалось на многих международных встречах с их коллегами из других стран. Развитие информационной системы сменилось ее стагнацией.

Обсуждался вопрос упрощения всей конструкции Центрального банка данных по учету иностранных граждан. Работа ГУВМ МВД все меньше связывалась с информационными технологиями и разработкой данных и все больше фокусировалась на предоставлении населению госуслуг.

Была приостановлена работа по дальнейшей интеграции региональных сегментов ППО «Территория», и их большая часть осталась не подключенной к центральному серверу. В руководстве МВД обсуждалась возможность создания совершенно нового программного продукта - Сервиса обслуживания деятельности подразделений по вопросам миграции (СОВМ). Однако по прошествии некоторого времени все же было принято более взвешенное решение - сохранить потенциал уже созданных сегментов ППО «Территория» и довести начатую работу до уровня относительной завершенности. Основным ограничением для этого в настоящее время является своего рода дефицит высококвалифицированных кадров, которые могли бы выполнить эту работу.

Отлучение опытных специалистов, которые понимали особенности учета миграции и сопряженных с ней явлений, от работы и привлечение к ней других людей, такого опыта не имевших, не могло не отразиться на общей ситуации со статистикой ГУВМ МВД. Стало очень трудно получить данные даже по официальному запросу (например, из университета). Нестыковки и «странности» показателей теперь попросту не с кем обсудить, почти невозможно узнать контактный телефон специалиста, готовившего отчет.

Тем не менее нельзя не отметить и положительные моменты. После длительного отсутствия на сайте ГУВМ МВД какой-либо статистики<sup>17</sup>

Управление начало ежемесячно размещать таблицы с базовыми показателями по иностранным гражданам, в том числе в разрезе регионов РФ и стран гражданства<sup>18</sup>. Это существенно упростило тысячам пользователей поиск такой статистики. Правда, на сайте по-прежнему отсутствуют метаданные, но со временем решится и этот вопрос.

**Другие производители статистики, относящейся к миграции.** Российскую систему данных по миграции формируют и другие ведомства с разной степенью использования современных технологий. Пограничная служба разрабатывает статистику въездов и выездов через границы страны (граждан России и иностранцев)<sup>19</sup>. Информация собирается с помощью программного средства «Каскад», адаптированного к стационарной или мобильной форме паспортного контроля (например, для планшетов, с помощью которых осуществляется пограничный контроль в поездах и на других средствах транспорта, когда невозможен проход пассажиров через КПП).

Министерство образования и науки РФ собирает отчетность, в которой отражено присутствие иностранных студентов в системе высшего и среднего профессионального образования России на начало учебного года. Несмотря на то, что большинство учебных заведений имеет базы данных студентов, позволяющие часть статистической отчетности заполнять автоматически, многие показатели вводятся в форму вручную. Это, по-видимому, связано с отсутствием единого программного продукта, в котором была бы предусмотрена не только возможность сопровождать работу учебного заведения, но и формировать стандартную для всех отчетность. Данные Минобрнауки публикуются на сайте ведомства и доступны за несколько лет<sup>20</sup>.

Министерство иностранных дел с применением современных программных продуктов («Консул 3У» и АИС «Гражданство МИД») ведет визовую статистику, консульский учет и статистику приема в гражданство через загранучреждения. Данные доступны только по запросу, на сайте ведомства (об этом пойдет речь ниже), в разде-

<sup>17</sup> С апреля 2016 г. и до конца года на сайте ГУВМ была размещена только апрельская информация по находящимся на территории РФ иностранцам.

<sup>18</sup> URL: <https://мвд.пф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения 1 мая 2018 г.).

<sup>19</sup> Данные публикуются Росстатом в Бюллетене «Численность и миграция населения» (распределение иностранных граждан по целям поездок) и частично в материалах статистики туризма (по гражданам России и иностранцам).

<sup>20</sup> Отчеты по формам ВПО-1 и СПО-1 содержат разнообразную статистику по высшим и средним специальным учебным заведениям, и данные по иностранным студентам URL: <https://минобрнауки.пф/%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-2017> (дата обращения 30 апреля 2018 г.).

ле «Открытые данные» можно получить только самые обобщенные показатели за несколько последних лет по выданным визам, консульскому учету и приему в гражданство.

Минздрав России на основе Единой информационной системы здравоохранения и ее отдельных модулей<sup>21</sup>, программное обеспечение которых должно быть установлено во всех медицинских организациях, формирует отчетность по количеству иностранцев среди лиц с выявленными социально опасными инфекциями<sup>22</sup>. Статистика доступна по запросу, хотя процесс нельзя назвать простым, поскольку субъектом отчетности является сам Минздрав. В открытых источниках эти данные отсутствуют.

МВД России разрабатывает статистику преступлений, совершенных иностранцами и в отношении иностранцев<sup>23</sup>. Эта статистика давно ведется в электронном виде Главным информационно-аналитическим центром (ГИАЦ) МВД. Данные публикуются в ежемесячных отчетах МВД, архив которых доступен с 2003 г.<sup>24</sup>. Осенью 2017 г. в Генеральной прокуратуре было создано Главное управление правовой статистики и информационных технологий, которое также публикует эту отчетность<sup>25</sup>.

**Перспективы применения современных технологий для улучшения доступа пользователей к статистическим данным по миграции.** Выше мы рассмотрели основные виды данных по миграции, степень использования современных технологий при производстве статистики и условиях доступа. Следует подчеркнуть, что доступность информации является самостоятельной ценностью, этот фактор повышает эффективность работы пользователей. И применение современных технологических решений здесь также актуально.

Ситуация, сложившаяся в области доступа даже к тем видам статистики, которая производится, не может считаться однозначно благополучной. Даже опытные пользователи не всегда могут сразу найти нужную информацию, а полу-

чение ее по письменным запросам нередко превращается в затяжной процесс с непредсказуемым результатом.

**ЕМИСС и «Открытые данные»: в чем проблема?**

Некоторое время назад в России с небольшим временным разрывом началась реализация двух проектов, направленных на повышение степени доступности и открытости статистики по различным областям нашей жизни - это проект по созданию Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС) и проект «Открытые данные». Мы предприняли попытку выяснить, можно ли удовлетворить пользовательские запросы посредством государственных интернет-ресурсов, агрегирующих статистику, относящуюся к миграции и производимую разными органами исполнительной власти России.

Можно согласиться с утверждением специалистов Росстата, что «стоящие перед государственной статистикой задачи могут быть решены лишь на межведомственной основе. Только при формировании единого информационного пространства будет достигнут качественно новый уровень информационного обеспечения общества» [10]. Однако судя по сведениям, которые относятся к миграции, этих целей ЕМИСС еще не достигла. Ниже мы приводим результаты наших попыток собрать доступные показатели, относящиеся к миграции, из системы ЕМИСС и «Открытых данных».

**ЕМИСС.** Хотя в ЕМИСС имеется значительное количество показателей, так или иначе относящихся к миграции, ее фактическое наличие разочаровывает. Перечень доступных в ЕМИСС показателей явно недостаточен для описания (и тем более анализа) миграционной ситуации, сами данные зачастую неактуальны.

Для пользователей ЕМИСС разработана инструкция [11], дающая представление о возможностях системы, в том числе, и о поисковых возможностях, однако сама по себе инструкция весьма громоздка, а процесс поиска не очень

<sup>21</sup> URL: <https://www.rosminzdrav.ru/ministry/61/13/perechen-gosudarstvennyh-informatsionnyh-sistem> (дата обращения 1 мая 2018 г.).

<sup>22</sup> Это статистика по числу иностранных граждан (по полу и возрасту) среди лиц с заболеваниями, вызванными вирусом иммунодефицита человека, активным туберкулезом и инфекциями, передаваемыми половым путем, и заразными кожными заболеваниями. Действующие формы отчетности были введены в 2009-2015 гг., хотя в литературе приводятся данные и за более ранние годы (с 2005-го) [9].

<sup>23</sup> Статистика формируется на основании Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 2 июля 2012 г. № 250 «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения № 1-ЕГС, № 2-ЕГС, № 3-ЕГС, № 4-ЕГС» и его последующих редакций, который заменил Приказы Росстата.

<sup>24</sup> URL: <https://мвд.пф/Dejatelnost/statistics> (дата обращения 26 апреля 2018 г.).

<sup>25</sup> URL: <http://crimestat.ru/> (дата обращения 26 апреля 2018 г.). В ежемесячных отчетах «Состояние преступности в России» приводятся данные о преступлениях, связанных с иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе имеется статистика по регионам. URL: <http://crimestat.ru/analytics> (дата обращения 15 апреля 2018 г.). На сайте МВД размещены аналогичные отчеты, но только по России в целом.

удобен. Предлагается три варианта поиска информации на сайте: по ведомствам, контекстный или расширенный поиск по показателям (последний предполагает возможность установки фильтров по ведомству, тематике, временному диапазону и т. д.). Попытки оценить работу системы привели к следующим результатам<sup>26</sup>.

1. *Потоки миграции*. В реестре показателей<sup>27</sup> (Росстат) заявлено 20 показателей, в том числе по прибытию - 6, выбытию - 6, показатели миграционного прироста (в том числе прогноз) - 8. По трем показателям<sup>28</sup> миграционного прироста населения по полу, возрасту и потокам передвижения результатом запроса является только паспорт показателя (без таблицы данных).

Часть показателей не может быть полноценно использована для исследований, поскольку получаемая информация не обладает достаточной полнотой. Так, например, в структуре распределений миграционного прироста, прибывших, выбывших по возрастным группам по территориям<sup>29</sup> выделены всего три группы: дети в возрасте 0-14 лет, дети в возрасте 15-17 лет, пенсионеры. В то же время по всей группе показателей, отражающих потоки прибывших и выбывших, миграционный прирост, представлен наиболее полный временной ряд данных - с 2010 по 2016 г. (коэффициент миграционного прироста<sup>30</sup> - с 1997 по 2017 г.).

В ЕМИСС можно найти данные Федеральной пограничной службы о въездах иностранных граждан и выездах граждан России. Это относительно полные поквартальные данные о потоках за 2010-2017 гг.: въезд - по странам гражданства, целям визита и видам транспорта<sup>31</sup>; выезд - по странам мира, целям визита и видам транспорта<sup>32</sup>.

2. *Трудовая миграция* (патенты, разрешения на работу). Эта группа данных представлена 19

показателями. Данные о высококвалифицированных<sup>33</sup> и квалифицированных<sup>34</sup> специалистах, получивших разрешение на работу в России (а также некоторые другие - всего девять показателей на базе данных ФМС), доступны только за 2013-2014 гг. в обобщенном виде, в целом по РФ (фактически по две цифры). Новые данные (только за 2017 г. - начало 2018 г.) представлены тремя показателями, среди которых: численность иностранной рабочей силы (патенты)<sup>35</sup>; численность иностранной рабочей силы (разрешения на работу)<sup>36</sup>; численность российских граждан, выехавших на работу за границу<sup>37</sup>. В ЕМИСС размещены данные, собираемые по новой форме отчетности 1-НК, утвержденной приказом Росстата<sup>38</sup>. В наличии информация за 2017-2018 гг. по численности иностранных граждан, работающих по трудовым договорам и гражданско-правовым договорам, выявленной в результате проверок (поквартально, по субъектам и видам экономической деятельности)<sup>39</sup>. Часть данных по использованию труда мигрантов (четыре показателя) отражает результаты обследования домохозяйств 2014 г., итоги которого относительно подробно представлены на сайте Росстата<sup>40</sup>.

3. *Беженцы*. Среди 34 показателей - характеристик беженцев и их семей в России 28 показателей представляют мало актуальные данные по 2010 г.; 2 - по 2014 г., 3 - по 2015 г. Данные по 2017 г. (2 показателя - численность беженцев, состоящих на учете на конец отчетного периода и численность лиц, ходатайствующих о признании беженцем) пока недоступны.

4. *Вынужденные переселенцы*. Удастся найти 18 показателей, в том числе только за 2010 г. - 10, 2014-2015 гг. - 1, 2017 г. - 1. 2010-2014 (15) гг. - 6. Данные за 2017 г. пока недоступны.

<sup>26</sup> Замечание на странице ЕМИСС сайта Росстата о том, что в распространенном среди пользователей браузере Microsoft Internet Explorer «работа системы выполняется некорректно», видимо, предполагает, что остальные популярные браузеры с базой данных «справляются», и поиск и все другие функции должны работать в правильном режиме. Браузер Microsoft Internet Explorer в данном случае не использовался.

<sup>27</sup> Реестр ЕМИСС размещен на главной странице сайта Росстата. URL: <http://www.gks.ru/>.

<sup>28</sup> URL: <https://fedstat.ru/indicator/58615>; <https://fedstat.ru/indicator/58614>; <https://fedstat.ru/indicator/58613> (дата обращения 5 марта 2018 г.).

<sup>29</sup> URL: <https://fedstat.ru/indicator/37613>, <https://fedstat.ru/indicator/37615>, <https://fedstat.ru/indicator/37614> (дата обращения 5 марта 2018 г.).

<sup>30</sup> URL: <https://fedstat.ru/indicator/43017> (дата обращения 5 марта 2018 г.).

<sup>31</sup> URL: <https://fedstat.ru/indicator/38479> (дата обращения 5 марта 2018 г.).

<sup>32</sup> URL: <https://fedstat.ru/indicator/38480> (дата обращения 5 марта 2018 г.).

<sup>33</sup> URL: <https://fedstat.ru/indicator/53397> (дата обращения 5 марта 2018 г.).

<sup>34</sup> URL: <https://fedstat.ru/indicator/53396> (дата обращения 10 марта 2018 г.).

<sup>35</sup> URL: <https://fedstat.ru/indicator/58169> (дата обращения 10 марта 2018 г.).

<sup>36</sup> URL: <https://fedstat.ru/indicator/58167> (дата обращения 10 марта 2018 г.).

<sup>37</sup> URL: <https://fedstat.ru/indicator/58168> (дата обращения 10 марта 2018 г.).

<sup>38</sup> Приказ Росстата от 31.03.2017 № 220 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством внутренних дел Российской Федерации статистического наблюдения за внешней трудовой миграцией».

<sup>39</sup> URL: <https://fedstat.ru/indicator/58170> (дата обращения 2 апреля 2018 г.).

<sup>40</sup> URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/imigr/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/imigr/index.html) (дата обращения 2 апреля 2018 г.).

5. Процедура предоставления убежища отражена 29 показателями, в том числе только за 2011 г. - 27 и только за 2017 г. - 2.

6. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, представлена 11 показателями, в том числе за 2010 г. - 4, за 2014 г. - 1, за 2017 г. - 6. Составить представление о ходе реализации Государственной программы и процессе переселения соотечественников по таким данным практически невозможно.

В реестре отсутствуют показатели ряда ведомств, имеющие непосредственное отношение к миграции, что существенно снижает возможности адекватной оценки процесса в целом. Отметим, что в ЕМИСС нет сведений об иностранных гражданах, обучающихся в учебных заведениях РФ (Министерство образования и науки Российской Федерации). Также отсутствуют данные МИД России о получении виз иностранными гражданами (частично они имеются в «Открытых данных»).

*Открытые данные.* Органы исполнительной власти России на протяжении уже нескольких лет участвуют в проекте «Открытые данные», публикуя набор статистических сведений на своих сайтах, а также в системе «Открытые данные России»<sup>41</sup>. По мнению экспертов, портал открытых данных создавался для «предоставления на едином информационном ресурсе наиболее полных перечней и сведений о наборах открытых данных, публикуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления Российской Федерации, а также иных востребованных наборов открытых данных» [12].

Однако попытки найти информацию по миграции на портале «Открытые данные» также имели не вполне удовлетворительный результат. Поиск по ключевому слову «миграция» на портале дал 28 наборов данных, в том числе по темам: государство - 25 результатов, экономика - 2 результата, культура - 1. Источниками полученных через портал данных были: 1) Росстат, который разместил девять наборов данных, в том числе восемь относящихся к миграционному приросту (в целом, Крайний Север, города, прогноз); 2) ФМС России - семь наборов, причем шесть - не количественные показатели (списки, закупки и

пр.); 3) региональные органы власти (министерства, ведомства и т. д.) - 12 наборов данных, в том числе 7 - по Саратовской области, 4 - по Томской области, 1 - по г. Санкт-Петербургу.

Данные ГУВМ МВД в результатах запроса в базе Открытых данных (в отличие от ЕМИСС) вообще не фигурируют. Положительным моментом поиска по ключевому слову «миграция» можно считать наличие полезной неколичественной информации (например, по международным договорам, связанным с миграцией). Однако это свидетельствует о разнородности информации, которая попадает в одно «хранилище», что заметно удлиняет процесс поиска нужной статистики. Количественные данные на портале представляются в виде уже сформированных таблиц; возможность формирования таблиц по отдельным доступным параметрам (как в ЕМИСС) отсутствует.

На портале «Открытые данные» находит отражение информация отдельных министерств, не входящих в ЕМИСС, например, Министерства иностранных дел. Статистика Консульского департамента МИД России по выданным визам представлена за период с 2009 по 2016 г. и только по укрупненным категориям виз без распределения по странам обращения. То же самое касается других видов статистики - приема в гражданство, количества зарегистрированных российских граждан, находящихся за пределами территории Российской Федерации, и пр.<sup>42</sup>.

Таким образом, доступные на портале сведения или чрезмерно агрегированы, или неактуальны. Для оптимизации базы и расширения возможностей использования необходимы, как минимум, классификация публикуемых наборов данных по типу (статистика, документы и т. д.), а также создание рубрикатора открытых данных для облегчения поиска по ключевым терминам.

Итак, попытки на основе ЕМИСС и Открытых данных найти статистику, которая будет достаточна для того, чтобы «написать историю» о миграционной ситуации в России, и в которой были бы представлены хотя бы основные параметры отдельных видов миграции и связанных с ней явлений, не имела успеха. Разрозненные наборы данных по отдельным показателям чаще всего несопоставимы ни во временном, ни в региональном разрезе, в них практически нет переменных. Отчасти это отражает отношение

<sup>41</sup> URL: <http://data.gov.ru> (дата обращения 21 апреля 2018 г.).

<sup>42</sup> URL: <http://www.kdmid.ru/opendata/> (дата обращения 3 мая 2018 г.).

к порученному делу лиц, ответственных за на-  
полнение соответствующих разделов ЕМИСС и  
Открытых данных, но также и состояние контроля  
над этим процессом.

Поскольку и в ЕМИСС, и в Открытых данных  
имеет место эклектичный набор статистики, адре-  
сованный пользователям с абсолютно разными  
интересами, это объясняет отсутствие сфокуси-  
рованного внимания на состоянии отдельных сег-  
ментов статистики, представленных в этих систе-  
мах. По нашему мнению, возможно, имеет смысл  
создать ресурс, к которому будут обращаться  
именно те люди - исследователи, политики, прак-  
тики, студенты и пр., которые объединены общим  
интересом: получить представление о миграции,  
ее разных аспектах. Как это можно реализовать?  
Обратимся к опыту аккумулирования статистики  
миграции на сайтах международных организаций.  
ООН<sup>43</sup> и его агентства (УВКБ ООН<sup>44</sup> Международ-  
ная организация по миграции<sup>45</sup>, Международная  
организация труда<sup>46</sup>), ОЭСР<sup>47</sup> создали порталы  
с базами данных по международной миграции.  
Набор данных и количество переменных не так  
велики, определения могут различаться. Однако  
наличие таких ресурсов существенно упрощает  
исследователям и пользователям путь к стати-  
стике миграции сразу по многим странам мира,  
существенно экономит время.

Почему бы не подумать о создании аналогич-  
ного ресурса, который бы объединял статистику  
разного рода, имеющую отношение к миграции  
и позволяющую получить более разнообразный  
портрет миграционной ситуации в нашей стране?  
Речь может идти о создании цифровой платфор-  
мы, на которой будет размещена информаци-  
онно-аналитическая система; условно ее можно  
назвать «Миграция населения».

Мы исходим из следующих соображений:  
модернизация статистической системы в сфере  
миграции давно назрела и для этого требуются со-  
временные технологические и организационные  
решения. К числу функций такой системы можно  
отнести следующие:

- накопление данных, характеризующих  
миграцию в России и собираемых разными ве-  
домствами, их первичная обработка (например,  
приведение к нужному формату);

- хранение и представление данных в структу-  
рированном виде;

- разработка аналитических таблиц или от-  
дельных показателей, достаточных для описания  
и анализа миграционных процессов, их причин и  
последствий;

- обеспечение доступа конечных пользовате-  
лей к агрегированным данным (ведомства - по-  
ставщики информации могут получать доступ  
к данным других ведомств на основе особых  
регламентов, возможно с большей степенью де-  
загрегирования).

Кроме того, нелишним был бы раздел с крат-  
кими аналитическими обзорами по отдельным  
видам статистики, с описанием метаданных, из-  
менений в законодательстве и методологии учета,  
а также возможного влияния этих процессов на  
показатели миграции.

По нашему мнению, создание цифровой  
аналитической платформы для наблюдения  
за миграционными процессами в Российской  
Федерации соответствует требованию времени:  
масштабы и разнообразие форм миграции в  
России значительны, однако даже получение  
самых общих показателей, характеризующих  
потоки и численность мигрантов, вызывает  
трудности. Информационно-аналитическая  
система «Миграция населения» предположи-  
тельно сможет объединить ресурсы разных ве-  
домств, накапливающих сведения о мигрантах  
(международных и внутренних, граждан РФ и  
иностранцев, лиц с разными сроками пребы-  
вания на новом месте).

При создании системы «Миграция насе-  
ления» нужно будет определить, какие данные  
будут составлять ее информационное ядро, а  
какие - дополнять его. Также следует тщательно  
обсудить и выстроить алгоритм взаимодействия  
ведомств, использующих единую цифровую

<sup>43</sup> URL: <https://esa.un.org/unmigration/> (дата обращения 5 марта 2018 г.).

<sup>44</sup> URL: <http://www.unhcr.org/afr/statistics/country/45c06c662/unhcr-statistical-online-population-database-sources-methods-data-considerations.html> (дата обращения 5 марта 2018 г.).

<sup>45</sup> MOM создала портал данных по миграции с довольно широким тематическим перечнем. URL: [https://migrationdataportal.org/?t=2017&i=stock\\_abs\\_](https://migrationdataportal.org/?t=2017&i=stock_abs_) (дата обращения 5 марта 2018 г.).

<sup>46</sup> См. раздел Labor Migration. URL: [http://www.ilo.org/ilostat/faces/wcnav\\_defaultSelection;ILOSTATCOOKIE=qqYiDj\\_c\\_J-YrrkWmR4fSuCwj0ijMf\\_ZewqGrwyle9iIyo8Xq88C!124667382?\\_afLoop=612250668311696&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=null!%40%40%3F\\_afWindowId%3Dnull%26\\_afLoop%3D612250668311696%26\\_afWindowMode%3D0%26\\_adf.ctrl-state%3D1d8cjetv12\\_4](http://www.ilo.org/ilostat/faces/wcnav_defaultSelection;ILOSTATCOOKIE=qqYiDj_c_J-YrrkWmR4fSuCwj0ijMf_ZewqGrwyle9iIyo8Xq88C!124667382?_afLoop=612250668311696&_afWindowMode=0&_afWindowId=null!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D612250668311696%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D1d8cjetv12_4) (дата обращения 5 марта 2018 г.). Специалисты МОТ уделяют внимание вопросам качества данных: см. [13].

<sup>47</sup> URL: <http://www.oecd.org/els/mig/oecdmigrationdatabases.htm> (дата обращения 5 марта 2018 г.).

аналитическую платформу и, в первую очередь, уточнить, какое из них будет выполнять функцию координатора или оператора этой системы. Можно провести аналогию с созданием Единого реестра ЗАГС, оператором которого была определена ФНС России. Актуальным является вопрос обеспечения конфиденциальности информации, ее защиты от несанкционированного доступа и использования.

Говоря о роли Росстата в системе источников статистических данных по миграции, мы намеренно не упомянули одно важнейшее обстоятельство. Именно Федеральная служба государственной статистики по закону наделена полномочиями инициировать разработку и передачу агрегированной статистической информации другими органами исполнительной власти (и не только). И лишь Росстат последовательно проводит работу по открытию информации, не представляющей предмета защиты, обеспечивает статистикой самый широкий круг пользователей. В этом смысле Росстат остается последним «прибежищем» для исследователей, которым ведомства по необъяснимым причинам отказывают в предоставлении агрегированных статистических данных.

Поэтому при формировании информационно-аналитической системы «Миграция населения» целесообразно рассмотреть полномочия Росстата как основного ведомства, согласовывающего набор и формат размещаемых данных, круг переменных, характер информационного обмена. Мандат и опыт разработки статистических данных по миграции, преемственность в вопросах методологии учета миграции и связанных с ней событий, понимание особенностей этой статистики позволят более эффективно и быстро отладить работу системы. При этом будут учтены общие и специфические потребности в данных, необходимых для принятия управленческих решений, связанных с миграцией населения.

Технология создания цифровой аналитической платформы, адаптированной для накопления и обработки данных по миграции, должна быть предметом работы специализированных компаний, занимающихся разработкой тематического программного обеспечения под конкретные нужды заказчиков. При этом требуется тесное взаимодействие со специалистами в области статистики миграции во избежание логических и иных конструктивных ошибок в программном

обеспечении и гарантии высокого качества конечного продукта.

**Заключение.** В этой статье мы рассмотрели в общих чертах состояние технологии производства отдельных видов статистики миграции населения и обеспечения доступа к ней пользователей. В контексте цифровизации и применения инновационных подходов можно сделать вывод о том, что в России еще многое предстоит сделать - как в области разработки статистики, так и в области ее распространения. Факторами торможения выступают обстоятельства, присущие, по-видимому, многим государствам постсоветского пространства. К ним относятся регулярные реорганизации ведомств, собирающих данные, кадровые перестановки, отсутствие преемственности в сфере административной статистики, неразвитая культура публикации данных отдельными ведомствами, зависимое положение национальной статистической службы от органов исполнительной власти и др.

Складывается впечатление, что сдвиги в сторону современных технологий в сфере автоматизированного сбора данных о населении (влияющего на состояние статистики миграции) происходят, когда избежать их уже невозможно. Имеет место определенное отставание даже не в качестве программного обеспечения, а скорее, в понимании руководителями отдельных ведомств (и не только) управленческих выгод, которые приносят новые информационные технологии. Даже если это понимание наступает, есть риск вмешательства в процесс наращивания потенциала и накопления опыта производства статистики со стороны внешних факторов. К ним можно отнести изменение приоритетов в расходовании бюджета, передел рынка информационных технологий между производителями разного программного обеспечения, решение публиковать или не публиковать данные.

Несмотря на перечисленные негативные факторы, нельзя прекращать работу по изменению ситуации в лучшую сторону. Значение миграции в перспективе будет возрастать, также не ослабнет потребность в мониторинге ее объемов, структурных характеристик, расширении спектра доступных статистических данных, отражающих разные аспекты миграционных процессов.

В этих условиях логичным решением может стать создание цифрового ресурса, аккумулирующего различную статистику, имеющую отношение

к миграции. Особенность России (и, видимо, ряда стран постсоветского пространства) состоит в том, что отношение ведомств к разработке статистики, прямо не связанной с их деятельностью, считается второстепенным или ненужным делом. Причем оценка «второстепенности» часто делается на основе субъективных представлений лиц, принимающих такие решения. Учитывая ротацию кадров и риски регулярного ведомственного переподчинения агентств, занимающихся вопросами миграции, можно прогнозировать хронический характер этой проблемы, ее регулярное воспроизводство. С другой стороны, склонность нашего общества и лиц, принимающих решения, к кампаниям и проектам (а не к органичному поступательному развитию, без периодов взлета и застоя) дает основание надеяться на то, что в ходе реализации задачи внедрения инновационных и цифровых технологий (объявленной на высоком уровне) действительно удастся решить хотя бы часть насущных вопросов в сфере статистики миграции.

### Литература

1. Global Migration Group. Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development, Global Knowledge Partnership for Migration and Development (KNOMAD), World Bank, Washington, DC, 2017. Chapter 3, Innovative Data Sources.
2. Чудиновских О.С. Административная статистика международной миграции: источники, проблемы и ситуация в России // Вопросы статистики. 2016. № 2. С. 32-46.
3. OECD. Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries, OECD Publishing, 2010. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095830-en> (дата обращения 2 марта 2018 г.).
4. 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.
5. Захаров С.В. Потенциал структурных факторов роста рождаемости исчерпан? Демоскоп-Weekly. 5-18 июня 2017. № 731-732. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0731/tema02.php> (дата обращения 15 апреля 2018 г.).
6. Марин Л.Ф., Бойченко Е.В. Технологии создания автоматизированных систем о населении. М.: ИКФ «Каталог», 2003.
7. Бойченко Е.В. Прикладные технологии проектирования автоматизированных систем о населении. М.: Проспект, 2009.
8. Романков А.О. Автоматизированная система аналитической отчетности (АСАО) ФМС России. Презентация Pdf. URL: <http://www.oracle.com/oms/oracleday/od11-bi-fms-1366232.pdf> (дата обращения 10 апреля 2018 г.).
9. Нечаева О.Б. Показатели эпидемической ситуации и индикаторы качества во фтизиатрии. Учетные и отчетные формы. Аналитика во фтизиатрии. Презентация Adobe Acrobat. ФГБУ «ЦНИИОИЗ» Минздрава России. Санкт-Петербург. 19.11.2015.
10. Голованов Ю. Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС) // Технологии и средства связи. 2010. № 6. С. 22-25. URL: <http://www.tssonline.ru/articles2/reviews/edinaya-mejvedomstvennaya-informacion> (дата обращения 28 января 2018 г.).
11. Единая межведомственная информационно-статистическая система. Руководство пользователя ЕМИСС. М., 2016. URL: <https://fedstat.ru/tools/storage/file?id=2> (дата обращения 3 марта 2018 г.).
12. Пушкин В.М. Большие данные и официальная статистика. Презентация РРТ. Доклад на Международной научно-практической конференции «Повышение открытости отечественной статистики», посвященной профессиональному празднику «День работника статистики». 24 июня 2016 г. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/rosstat/smi/conf16/prez\\_Pushkin.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/smi/conf16/prez_Pushkin.pdf) (дата обращения 30 апреля 2018 г.).
13. Cornu P. ILO. Labour Statistics databases (LABORSTA): The issue of quality control procedures. 27-28 May 2004. Презентация PPT. URL: <https://unstats.un.org/unsd/acsub/2004docs-CDQIO/PP-3ii-ILO.pdf>.

### Информация об авторах

Чудиновских Ольга Сергеевна - канд. экон. наук, и.о. заведующего лабораторией экономики народонаселения и демографии экономического факультета, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. 119991, г. Москва, Ленинские горы, дом 1, строение 46. E-mail: [olga@econ.msu.ru](mailto:olga@econ.msu.ru).

Донец Екатерина Всеволодовна - канд. экон. наук, старший научный сотрудник лаборатории экономики народонаселения и демографии экономического факультета, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. 119991, г. Москва, Ленинские горы, дом 1, строение 46. E-mail: [donets@econ.msu.ru](mailto:donets@econ.msu.ru).

## References

1. Global Migration Group. Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development, Global Knowledge Partnership for Migration and Development (KNOMAD), World Bank, Washington, DC , 2017. Chapter 3, Innovative Data Sources.
2. **Chudinovskikh O.S.** Administrative Statistics of International Migration: Sources, Problems and Situation in Russia. *Voprosy statistiki*. 2016;(2):32-46. (In Russ.)
3. OECD. Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries, OECD Publishing, 2010. Available from: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095830-en> (accessed 2 March 2018).
4. **Biryukova S.S., Chudinovskikh O.S.** Possibilities of Using Data Based on the Civil Registration to Assess the Impact of Migration on Population Reproduction. *Voprosy statistiki*. 2011;(8):49-58. (In Russ.)
5. **Zakharov S.V.** Has the Potential of Structural Factors of Fertility Growth Been Exhausted? *Demoscope-Weekly*. 5-18 June 2017. No. 731-732. (In Russ.) Available from: <http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0731/tema02.php> (accessed 15 April 2018).
6. **Marin L.F., Boychenko E.V.** Technologies of Creation of the Automated Systems on Population. Moscow: IKF «Catalogue»; 2003. (In Russ.)
7. **Boychenko E.V.** Applied Technologies of Designing Automated Systems on Population. Moscow: Prospect; 2009. (In Russ.)
8. **Romankov A.O.** Automated Analytical Reporting System (ASAO) of the FMS of Russia. Pdf Presentation. (In Russ.) Available from: <http://www.oracle.com/oms/oracleday/od11-bi-fms-1366232.pdf> (accessed 10 April 2018).
9. **Nechaeva O.B.** Indicators of Epidemic Situation and Quality Indicators in Physiology. Accounting and Reporting Forms. Analytics in Physiology. Adobe Acrobat Presentation. Federal Research Institute for Health Organization and Informatics of Ministry of Health of the Russian Federation. Saint-Petersburg. 19.11.2015. (In Russ.)
10. **Golovanov Yu.** *Unified Interdepartmental Information and Statistical System (UISS). Technologies and Means of Communication*. 2010;(6):22-25. (In Russ.). Available from: <http://www.tssonline.ru/articles2/reviews/edinaya-mejvedomstvennaya-informacion> (accessed 28 January 2018).
11. *Unified Interdepartmental Information and Statistical System*. EMISS User manual. Moscow: 2016. (In Russ.). Available from: <https://fedstat.ru/tools/storage/file?id=2> (accessed 3 March 2018).
12. **Pushkin V.M.** Big Data and official statistics. PPT presentation. Report at the International scientific and practical conference «Increasing openness of national statistics», dedicated to the professional holiday «Day of statistician». 24 June 2016. (In Russ.). Available from: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/rosstat/smi/conf16/prez\\_Pushkin.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/smi/conf16/prez_Pushkin.pdf) (accessed 30 April 2018).
13. **Cornu P.** ILO. Labour Statistics databases (LABORSTA): The Issue of Quality Control Procedures. 27-28 May 2004. PPT Presentation. Available from: <https://unstats.un.org/unsd/accesub/2004docs-CDQIO/PP-3ii-ILO.pdf> (accessed 24 April 2018).

## About the authors

*Olga S. Chudinovskikh* - Cand. Sci. (Econ.), Acting 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](mailto:olga@econ.msu.ru).

*Ekaterina V. Donets* - Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher, 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: [donets@econ.msu.ru](mailto:donets@econ.msu.ru).