

## О пересмотре Рекомендаций ООН 1998 года по статистике миграции и российском контексте

Ольга Сергеевна Чудиновских

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

*В статье рассматриваются причины пересмотра Рекомендаций ООН по статистике международной миграции 1998 г., и связанные с ними проблемы. За 20 лет, прошедших с момента публикации Рекомендаций, произошли большие сдвиги в характере миграции, приоритетах миграционной политики, изменились потребности в адекватной статистике. На совещании Экспертной группы по статистике миграции ООН в июле 2019 г. был поднят ряд важнейших вопросов, связанных с трудностью выполнения условий, заложенных в Рекомендациях 1998 г., и с сохраняющимися большими различиями между странами в наличии данных по миграции и их качестве.*

*Отдельное внимание в статье уделяется наиболее уязвимым положениям Рекомендаций - концепции места обычного проживания и временному критерию, используемому для измерения долгосрочной миграции. Также рассматриваются проекты руководств по статистике отдельных видов миграции: вынужденной, трудовой и циркулярной, посредством которых международные организации пытаются заполнить пробелы, присущие Рекомендациям 1998 г. Заключительная часть статьи посвящена положению дел в российской государственной статистике миграции после перехода на новую методологию учета. Делается вывод о том, что стремление выполнить условия, заложенные в Рекомендациях 1998 г., не подкрепленное технологическим состоянием административных источников, создало новые проблемы. Высказывается предположение, что пересмотренные рекомендации должны быть более гибкими. Необходимо также учитывать внешние факторы, оказывающие влияние на работу национальных статистических служб при разработке статистики миграции.*

*Ключевые слова:* миграция, статистика миграции, источники данных по миграции, административная статистика миграции.

*JEL:* F22, J61, O15, R23.

*doi:* <https://doi.org/10.34023/2313-6383-2019-26-8-61-76>.

*Для цитирования:* Чудиновских О.С. О пересмотре Рекомендаций ООН 1998 года по статистике миграции и российском контексте. Вопросы статистики. 2019;26(8):61-76.

## On Revision of the UN Recommendations on Statistics of Migration (1998) and the Russian Context

Olga S. Chudinovskikh

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

*The article discusses the reasons for the 1998 revision to the UN recommendations on international migration statistics and related issues. Over the past 20 years since the publication of the Recommendations, there have been major changes in the nature of migration, the priorities of migration policy and the need for adequate statistics. The UN Expert Group Meeting on Migration Statistics in July 2019 raised some critical issues related to difficulties in meeting the conditions set out in the 1998 Recommendations and the persistent significant differences between countries in the availability and quality of migration data.*

*Special attention is paid to the most vulnerable provisions of the Recommendations - the concept of the place of usual residence and time criterion used to measure long-term migration. The article also considers draft guidelines on statistics of certain types of migration – forced, labor and circular- through which international organizations are trying to fill the gaps in the 1998 Recommendations. Final part of the article is devoted to the situation in Russian official statistics of migration after the transition to the new methodology of data collection. It is concluded that the intention to meet the conditions laid down in the 1998 Recommendations, not supported by the technological state of administrative*

sources, has created new problems. It is suggested that revised statistical standards should be more flexible. It is also necessary to take into account external factors that influence the work of national statistical services in the development of migration statistics.

**Keywords:** migration, migration statistics, migration data sources, administrative statistics on migration.

**JEL:** F22, J61, O15, R23.

**doi:** <https://doi.org/10.34023/2313-6383-2019-26-8-61-76>.

**For citation:** Chudinovskikh O.S. On Revision of the UN Recommendations on Statistics of Migration (1998) and the Russian Context. *Voprosy Statistiki*. 2019;26(8):61-76. (In Russ.)

**Введение.** В начале июля 2019 г. в Нью-Йорке, в Организации Объединенных Наций состоялось трехдневное совещание Экспертной группы по вопросу улучшения данных по миграции в контексте Повестки в области устойчивого развития на период до 2030 г. и Глобального договора о безопасной, упорядоченной и законной миграции<sup>1</sup>. Экспертная группа была создана в 2017 г., в нее вошли специалисты 20 национальных статистических агентств (в том числе России), 11 международных организаций и 4 представителя академического сообщества из разных стран<sup>2</sup>. Первоначально идея создания группы была связана с необходимостью изучить потенциал отдельных стран в отношении сбора данных по миграции, включенных в Систему глобальных показателей достижения целей в области устойчивого развития [1]. Уже на первом совещании Экспертной группы в 2017 г. в адрес Отдела статистики ООН поступило предложение пересмотреть Рекомендации по статистике международной миграции 1998 г. (далее Рекомендации) [2], поскольку они во многом не отвечали реалиям сегодняшнего времени. Это предложение было встречено с пониманием. На 49-й сессии Статистической комиссии ООН в 2018 г. решение о пересмотре Рекомендаций 1998 г. было принято, а задание делегировано Экспертной группе. Работа группы была организована по пяти направлениям, которые и определили, в основном, повестку и программу совещания 1-3 июля 2019 г. К числу этих направлений относятся:

1. Набор данных и индикаторов международной миграции;

2. Ключевые концепции и определения, относящиеся к (измерению) международной миграции;

3. Интеграция данных (из разных источников);

4. Лучшие практики в области статистики миграции;

5. Глобальная программа по статистике миграции.

В этой статье мы хотим написать о том, почему и зачем предлагается пересмотр Рекомендаций, а также остановиться на ряде важных вопросов, которые связаны с состоянием и перспективами статистики миграции в нашей стране.

**Роль ООН в разработке методологии для национальных статистических служб.** На протяжении нескольких десятилетий ООН является центром методологических разработок по статистике населения, разных отраслей и видов экономической деятельности, формулируя общие принципы измерения однотипных явлений в разных странах. Эта работа существенно упрощает деятельность национальных статистических агентств, позволяет им следовать своего рода общемировым стандартам и в большинстве случаев обеспечивает сопоставимость национальной статистики на международном уровне.

Первые рекомендации ООН по статистике миграции были изданы в 1953 г. [3], второе, обновленное издание увидело свет в 1979 г.<sup>3</sup> [4], а в 1998 г. были подготовлены пересмотренные Рекомендации, формально действующие и поныне. Помимо рекомендаций по статистике миграции, начиная с 1950 г. под эгидой ООН подготовлено и

<sup>1</sup> United Nations Expert Group Meeting on Improving Migration Data in the Context of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration 1-3 July 2019. United Nations, New York. URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2019/newyork-egm-migration/>.

<sup>2</sup> URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/migration-expert-group/>.

<sup>3</sup> Все рекомендации и технические доклады (technical reports) ООН по статистике международной миграции размещены на сайте Организации: URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/index.cshhtml?search=&Id=&Desc=International+Migration&Title=&Year=&topics=>.

опубликовано несколько работ по этому вопросу, в том числе с оценками ситуации со статистикой миграции в мире и попыткой систематизации видов и источников данных.

Рекомендации 1953 и 1979 гг. отражали реалии своего времени. В первых прослеживается попытка уловить массовые миграционные потоки послевоенных лет, вторые показывают, как изменилось за прошедший период представление о характере международной миграции, а также включают в себя советы по табличному представлению статистики миграции<sup>4</sup>. Можно заметить, что приоритетом в этих работах было, скорее, наличие, а не качество данных. Во многих странах они просто отсутствовали, о чем свидетельствуют рекомендации странам использовать любую доступную информацию и подходящие методы косвенных оценок (объемов иммиграции) [6]. Об этих публикациях в настоящее время мало кто вспоминает. Однако и сейчас они имеют свою ценность и представляют большой интерес, поскольку показывают развитие ситуации в области статистики миграции в мире. Кроме того, можно увидеть, что вопросы измерения миграции на протяжении десятилетий остаются в зоне внимания специалистов отдельных государств и международных организаций, что естественно в условиях изменения форм миграции, ее масштабов и приоритетов политики, а также сохраняющейся проблемы сопоставимости данных, полученных в разных странах.

Коротко опишем структуру Рекомендаций 1998 г. Введение содержит обзор состояния статистики международной миграции в конце 1990-х годов и описание принципов, которыми авторы руководствовались при пересмотре Рекомендаций 1976 г. Глава II посвящена определению понятия «международный мигрант» для целей измерения миграционных потоков; глава III - основным подходам к обобщению данных о прибытиях и выбытиях международных мигрантов - граждан страны и иностранцев. Четвертая глава содержит рекомендации по характеристикам мигрантов и табличному представлению данных. Вопросы статистики предоставления убежища рассмотрены

в шестой главе, а седьмая содержит указания по измерению контингентов мигрантов.

Можно заметить, что структуре Рекомендаций 1998 г. присущ некоторый дисбаланс. В условиях разнообразия видов миграции, уже ставшего очевидным в конце 1990-х годов, в публикации 1998 г. в отдельную главу были выделены рекомендации только по измерению вынужденной миграции, а трудовая миграция рассматривается вскользь<sup>5</sup>. Такая структура, скорее всего, объясняется ситуацией в мире, и в особенности в Европе, после распада СССР. Уже во второй половине 1990-х вынужденная миграция пошла на спад, а на первый план вышла трудовая миграция. Ее значение в современном мире огромно, а современных рекомендаций по измерению этого явления нет. Спустя почти 20 лет этот пробел в Рекомендациях 1998 г., не дожидаясь их пересмотра, пытается заполнить Международная организация труда, подготовив собственный проект руководства по статистике трудовой миграции. И кроме того, реалии последних лет показали, что и статистика убежища требует новых подходов, это послужило поводом для подготовки новых, специальных рекомендаций по измерению данного феномена. Об этих разработках мы напишем ниже.

В Рекомендациях 1998 г. основной акцент был сделан на измерении потоков миграции (flows), в то время как контингентам, или численности мигрантов (stocks), уделено меньше внимания. Этот дисбаланс впоследствии был компенсирован регулярно обновляемыми (к каждому новому раунду переписей) рекомендациями ООН и ее региональных комиссий по проведению переписей населения и жилого фонда. Отдельные главы рекомендаций посвящены вопросам переписи, которые позволяют определить «миграционные» характеристики населения (см., например, [7, 8]). Переписи - один из лучших источников данных о контингентах мигрантов, как внутренних, так и международных, поскольку информация собирается на определенную дату<sup>6</sup>. Кроме того, перепись может охватить подгруппы населения (и мигрантов), которые не учтены в административных источниках. Как правило, при сборе

<sup>4</sup> Эти таблицы были сочтены избыточно сложными (цит. по [5, с. 2]).

<sup>5</sup> В Рекомендациях 1998 г. понятие «иностранцы-мигранты» рассматривается в самом конце публикации, в Глоссарии [2, с. 118].

<sup>6</sup> Вопрос о месте рождения позволяет определить контингент пожизненных мигрантов - людей, проживающих на момент переписи не там, где они родились. Контингент иностранного населения определяется с помощью вопроса о гражданстве. Вопрос о месте жительства за несколько лет до переписи показывает численность (когорту) мигрантов, совершивших переезд за эти годы. Есть и другие вопросы, выявляющие прямой или косвенный миграционный опыт населения страны и ее регионов.

данных о контингентах мигрантов в ходе переписи возникает меньше проблем, нежели при измерении миграционных потоков посредством других способов учета миграции. Переписные данные обобщаются в ООН и лежат в основе оценок численности международных мигрантов в мире<sup>7</sup>. Регулярное обновление рекомендаций по переписям, возможности их проведения даже в странах с низким уровнем дохода, единообразие методов измерения миграции позволили, в основном, упорядочить сбор сопоставимых в международном контексте данных по контингентам мигрантов во многих странах мира.

Период, прошедший с момента появления Рекомендаций 1998 г., характеризовался появлением новых форм миграции, требующих осмысления и новых подходов к их измерению (ярким примером является циркулярная миграция), интенсивным развитием методов накопления и обработки информации для производства статистики, появлением новых источников данных. При поддержке международных организаций публиковались методологические и аналитические работы по этим вопросам, сфокусированные в том числе на отдельных регионах мира, их особенностях и потребностях в данных. Разумеется, все эти вопросы рассматривались в мировом контексте (см., например, [9-13]). Эти публикации позволили частично заполнить некоторые пробелы Рекомендаций 1998 г.

Можно отметить, что Рекомендации по статистике международной миграции пересматриваются уже в четвертый раз, а измерение внутренней миграции лишь однажды становилось предметом отдельной методологической работы. Она была опубликована в 1970 г. и в дальнейшем не обновлялась [14]. Возможно, это объясняется тем, что вопросы измерения внутренней миграции всегда включаются в рекомендации по проведению переписей и обследований, а при учете потоков внутренней миграции страны часто используют те же концепции и определения, что и при учете миграции международной. Об этих определениях речь пойдет ниже. Кроме того, измерение внутренней миграции рассматривается как дело самих государств, в ней чаще всего нет полити-

ческого подтекста (за исключением статистики внутренне перемещенных лиц) и нет такой острой необходимости международных сравнений, которые, помимо прочего, в этом случае очень проблематичны<sup>8</sup>.

**Основные причины пересмотра Рекомендаций 1998 г.** В течение почти 20 лет Рекомендации 1998 г. для национальных статистических служб остаются своего рода сводом правил по измерению долгосрочной миграции, являющейся компонентой изменения численности постоянного населения. И на протяжении всего периода страны демонстрируют весьма ограниченные возможности точно выполнять содержащиеся в Рекомендациях указания.

В чем же специалисты ООН и экспертное сообщество видят основные проблемы, связанные с прежними рекомендациями по статистике международной миграции? В докладе Отдела статистики ООН [5], сделанном на совещании Экспертной группы в июле 2019 г.<sup>9</sup>, было отмечено следующее: в действующих Рекомендациях определение мигранта смещено в сторону нужд демографических расчетов, в то время как современная ситуация требует четкой увязки данных с разработкой политики. Поэтому в ходе пересмотра Рекомендаций следует рассмотреть вопрос о политических приоритетах на национальном и международном уровнях и определить, какие данные нужны для разработки политики и оценки ее результатов.

Второй причиной для пересмотра Рекомендаций являются концептуальные рамки измерения миграции. В докладе Отдела статистики ООН отмечено, что за прошедший период выросли возможности людей переезжать из одной страны в другую, изменилась структура миграции по целям, срокам и иным характеристикам. Все это требует переосмысления концепций и определений в статистике миграции, которые были установлены два десятилетия назад. Кроме того, нужно учитывать развитие технологий в сфере сбора и обработки данных, а также принимать во внимание потенциал новых, «нетрадиционных» источников, которых не было 20 лет назад. В частности, нужны разъяснения об особенностях

<sup>7</sup> URL: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.asp>.

<sup>8</sup> Страны применяют разные подходы к выделению территориальных единиц, переезд между которыми учитывается как внутренняя миграция, более дробное деление ведет к увеличению числа учтенных переездов, укрупнение, напротив, позволяет учесть меньшее число миграций. В России до 2011 г. не учитывались переезды между сельскими поселениями, расположенными в пределах одного административного района. С 2011 г. учитываются переезды между всеми муниципальными образованиями.

<sup>9</sup> Доклад был представлен сотрудницей Отдела статистики, координатором Экспертной группы Х. Чен.

их использования и применения каких-либо критериев и определений, принятых в статистике миграции.

Здесь целесообразно рассказать о позиции Экспертной группы по вопросу использования нетрадиционных (или инновационных) источников данных, в частности так называемых больших данных для производства статистики миграции. Этой теме было уделено отдельное внимание в докладе представителей Международной организации по миграции<sup>10</sup> [15], специалисты которой полагают, что этот источник будет лишен недостатков и совершит революцию в статистике миграции [16]. Но большинство экспертов не разделили оптимизма докладчиков, связанного с потенциалом больших данных для решения проблем «традиционной» статистики миграции.

В ходе дискуссии представители Евростата, Бюро цензов США и другие сделали важное замечание. Большие данные, безусловно, нужно активно изучать с точки зрения их применимости в статистике миграции. Однако пока еще их нельзя считать «зрелым» источником информации, вокруг них еще слишком много неопределенности с позиций качества, наличия переменных, возможности классифицировать перемещения населения. Автор данной статьи разделяет такую точку зрения. Тем не менее, закладывая определенный потенциал в проект новых Рекомендаций, в ходе дискуссии было решено включить «инновационные источники» в перечень источников данных по миграции, в дополнение к переписям, обследованиям и административным источникам. Международная организация по миграции (МОМ) уже давно делает это в своих проектах<sup>11</sup>.

Третья причина пересмотра связывалась с необходимостью применения комплексного подхода при формировании и изучении национальной системы данных по миграции в отдельно взятой стране. Поскольку статистика миграции и связанных с ней явлений собирается разными ведомствами, в пересмотренных рекомендациях следует уделить внимание межведомственному взаимодействию, чего не было в Рекомендациях 1998 г. (отметим, что для России этот вопрос стоит крайне остро). Комплексный (целостный) подход подразумевает распределение полномочий и ответственности

между производителями статистики в стране, а также координацию их деятельности посредством институциональных рамок и механизмов. Впервые введено понятие национальной статистической системы (по миграции).

В Докладе было отмечено, что важнейшим вопросом, который слабо отражен в Рекомендациях 1998 г., является стратегия в отношении распространения данных и доступа к ним широкого круга пользователей. Заметим, что эта проблема чрезвычайно актуальна во многих странах, в том числе в России. Отражение ее в новых Рекомендациях, возможно, станет аргументом для национальных производителей данных, которые часто полагают, что данные нужно защищать от пользователей, и информация будет сохраннее, если ограничить доступ пользователей к ней.

В заключительной части Доклада рассматривалась необходимость включения в пересмотренные Рекомендации новых разработок в сфере методологии и международных стандартов по статистике миграции. Отмечалось, что за последние 20 лет достигнут значительный прогресс в сборе, обобщении и распространении данных по миграции, их дезагрегировании. Более эффективно стали использоваться административные данные, расширились возможности интеграции данных, полученных из разных источников, появились примеры использования инновационных источников данных. Кроме того, за истекший период были разработаны новые международные стандарты в областях, связанных с международной миграцией, которые следует учитывать при пересмотре (в том числе касающиеся статистики трудовой миграции и статистики, связанной с убежищем, о чем мы подробнее скажем ниже).

Для обсуждения была предложена структура обновленных Рекомендаций. Отдельные главы будут посвящены концепциям и определениям, источникам данных (системам их сбора), потребностям в данных для разработки политики, национальным статистическим системам, а также распространению данных и взаимодействию с пользователями статистики.

***Уязвимость Рекомендаций 1998 г. в отношении измерения потоков миграции.*** Не ставя перед собой

<sup>10</sup> В списке литературы указана презентация М. Ранго на семинаре по статистике миграции в Бангкоке (февраль 2019 г.). На совещании в Нью-Йорке эта презентация была представлена практически в неизменном виде; на сайте Отдела статистики ООН она пока не размещена.

<sup>11</sup> URL: <https://migrationdataportal.org/themes/migration-data-sources>.

задачу дословного пересказа доклада Отдела статистики ООН, остановимся на наиболее острых, по нашему мнению, моментах. С чем преимущественно ассоциируются у специалистов Рекомендации 1998 г.? В первую очередь, с установкой на использование концепции смены места обычного (постоянного) жительства и временного критерия при учете долгосрочной и краткосрочной миграции. В соответствии с Рекомендациями, «международным мигрантом считается лицо, меняющее страну своего обычного проживания, под которой подразумевается страна, где человек живет, то есть имеет место, в котором он или она обычно проводит период ежедневного отдыха» [2, параграф 32]. С позиций сроков проживания, авторы Рекомендаций предложили выделить две категории мигрантов: краткосрочных, меняющих место обычного жительства на срок не менее трех, но не более 12 месяцев, и долгосрочных, чье проживание в новом месте (и отсутствие в прежнем) превышало год. Выделение краткосрочных мигрантов, по мнению разработчиков, было необходимо в связи с возросшими масштабами таких перемещений, не связанных с туризмом [2, параграф 37]. При определении краткосрочных мигрантов в Рекомендациях устанавливались условия, связанные с целями переезда, исключившие переезд с целью отдыха, каникул, посещения друзей и родственников, деловыми поездками, лечением или религиозным паломничеством. Сразу отметим, что практика сбора статистики краткосрочной миграции не нашла распространения. Помимо того, что собрать эти данные оказалось еще труднее, чем данные по долгосрочным мигрантам. Более того, они очень редко используются, их практический смысл не вполне понятен. Это обстоятельство стало еще одним из пунктов критики в адрес действующих Рекомендаций.

На практике относительно точно выполнить эти Рекомендации смогли лишь несколько стран мира, имеющие регистры населения, и в целом после появления Рекомендаций 1998 г. существенного улучшения ситуации со статистикой миграции не произошло. В первую очередь это касалось статистики миграционных потоков. Контингенты мигрантов удавалось измерять в ходе переписей

населения с помощью вопроса о стране рождения или гражданства; начиная с 2005 г. данные в ООН были получены из 125 стран (хотя и этот результат, судя по всему, не считается удовлетворительным) [17, с. 2]. При сборе информации о потоках миграции (для Демографического ежегодника ООН, с помощью специального вопросника, рассылаемого по странам<sup>12</sup>) за период с 2011 по 2018 г. только 49 стран - членов ООН предоставили хотя бы однажды какую-то информацию. Как отмечалось в докладе Генерального секретаря ООН на 50-й сессии Статистической комиссии, редко встречаются данные, отражающие сложный характер миграции, отсутствуют международные определения таких (распространенных в современном мире) видов миграции, как циркулярная и временная, а сопоставимых в международном контексте статистических данных практически нет [17, с. 2].

Почему большинство стран мира оказалось не в состоянии дословно следовать Рекомендациям ООН? Препятствия возникли как с определением места постоянного жительства, так и с временными критериями, по которым человек мог быть учтен как долгосрочный мигрант. В национальных определениях места жительства трудно найти упоминание времени ежедневного отдыха, а чаще речь идет о юридической регистрации человека по конкретному адресу жилого помещения и иных признаках, свойственных месту проживания человека. В частности, в российском законодательстве сказано, что место жительства - это «жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства» (далее приводятся пояснения по определению места жительства кочующих народов)<sup>13</sup>. Австралийское налоговое управление поясняет, что основное место жительства - это «жилое помещение, если вы и ваша семья в нем проживаете, если

<sup>12</sup> Вопросник International Travel and Migration Statistics является частью системы сбора данных для Демографического ежегодника ООН. Он представляет собой многостраничный файл Microsoft Excel, на каждом листе которого размещена таблица для заполнения национальными данными. URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/products/dyb/index.cshtml>.

<sup>13</sup> Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 01.04.2019) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», статья 2.

там находится принадлежащее вам имущество, туда доставляется почта, на основе этого адреса вы включены в списки избирателей и пр.»<sup>14</sup>. Регламенты Евросоюза, обобщающие подходы к правовому регулированию отдельных сфер деятельности его членов и сфер жизни его граждан, указывают, что при определении места жительства (страны проживания), помимо продолжительности и непрерывности присутствия, учитываются занятость человека, стабильность занятости и продолжительность трудового договора; семейные связи; оплачиваемая деятельность; наличие условий для проживания (housing conditions) и их постоянство, налоговое резидентство и др.<sup>15</sup>.

В Регламенте ЕС, непосредственно связанном со статистикой миграции, отмечается, что «там, где это возможно, определения, используемые для целей настоящего Регламента, взяты из Рекомендаций Организации Объединенных Наций», однако при определении места обычного проживания делается важнейшее дополнение, коренным образом отличающееся от действующей концепции ООН. В документе сказано, что «место обычного проживания» означает место, «в котором человек обычно проводит ежедневный период отдыха, независимо от временного отсутствия с целью отдыха, каникул, посещения друзей и родственники, деловых поездок, лечения или религиозного паломничества, или, *по умолчанию, место юридического или зарегистрированного проживания*»<sup>16</sup> (курсив автора). По сути дела, последнее обстоятельство освобождает национальные статистические службы от необходимости постоянно думать о возможных несоответствиях места юридической регистрации и места фактического проживания (и ежедневного отдыха) человека. Это важнейшее обстоятельство, которое стимулирует к отказу от жестких, обязывающих требований в новых Рекомендациях и к переходу к более гибким формулировкам, приближенным к реалиям на местах.

Концепция 12-месячного порога проживания, который определяет, стало или нет новое место постоянным местом жительства мигранта, вызывает сразу несколько важных вопросов. Не

понятно, какую продолжительность проживания следует использовать при учете человека в качестве мигранта - потенциальную (декларируемую по прибытии) или же фактическую, когда порог в 12 месяцев преодолен? Можно ли учитывать мигранта на основе срока действия разрешения на проживание? Как избежать повторного счета при выдаче нового разрешения или продлении прежнего? Возникают и другие вопросы. Заявляя срок будущего проживания, человек не может быть абсолютно уверен в том, что ему или ей не придется уехать до окончания этого срока. В то же время учитывать в статистике только тех, кто уже фактически находится в новом месте год и более, часто невозможно по техническим причинам. Такую возможность дают регистры населения, но их нет во многих странах мира. К тому же, национальные статистические службы, как правило, ограничены в возможностях обновления информации для того, чтобы выявить досрочные выбытия и повторные прибытия. Системы регистрации населения принадлежат, как правило, не статистической службе, а другому ведомству, и постоянное взаимодействие с органами статистики не всегда возможно.

На сложность выполнения Рекомендаций обращали внимание ведущие специалисты мира. В частности, Целевая группа Европейской экономической комиссии по анализу оценок международной миграции, рассчитанных с использованием различных определений по продолжительности пребывания, отмечала, что на практике **временной критерий для учета мигрантов по странам** разнится и это затрудняет международную сопоставимость данных. Причины различий связаны также с использованием разных источников данных и с особенностями национальных правил их сбора [18, с. 4]. Специалисты отмечали, что использование разных временных критериев является фундаментальной проблемой международной сопоставимости статистики миграции, и что «настроить» национальные источники данных на выполнение одинакового условия для разработки статистики, пригодной для таких сопоставлений, чрезвычайно трудно [19, с. 3]. Обзор опыта стран

<sup>14</sup> URL: <https://www.ato.gov.au/General/Capital-gains-tax/Your-home-and-other-real-estate/Your-main-residence/>.

<sup>15</sup> Regulation (EC) No 987/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1cb8bb8d-3370-4889-a03f-924da9af7318/language-enn>.

<sup>16</sup> Regulation (EC) No 862/2007 of the European parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0862&from=EN>.

ЕС в первые годы после появления Рекомендаций 1998 г. показал, что только в единичных случаях при разработке статистики удавалось выдержать условие проживания на новом месте в течение года. В большинстве стран использовались собственные правила учета мигрантов и разные временные критерии [20, с. 10]. И сейчас, почти 20 лет спустя, ситуация изменилась незначительно.

В статистическом приложении к ежегодным публикациям ОЭСР «International Migration Outlook» приводятся метаданные, которые используют страны ОЭСР при сборе статистики миграционных потоков (и контингентов). Можно увидеть, что страны часто применяют комплекс критериев, к которым относится тип визы или вида на жительство, гражданство, а не только предполагаемый срок проживания. В Австрии к иммигрантам относятся лица с видом на жительство, прожившие в стране не менее трех месяцев; в Греции учитываются только граждане третьих стран (вне ЕС), получившие вид на жительство на срок не менее 12 месяцев; в Литве статистика учитывает только иностранцев, проживших в стране не менее 6 месяцев, и т. д. Кроме того, в ряде стран (например, в США, Австралии) в качестве «прибывших» также регистрируются лица, уже находящиеся в стране и изменившие статус с временного на постоянный. В «чистом виде» 12-месячный временной критерий используется только в нескольких государствах [21, с. 315–319].

Даже в странах СНГ, имевших до распада СССР единую систему учета, а потом еще на протяжении многих лет сохранявших прежнюю организацию текущего учета миграции, к настоящему времени ситуация стала иной. Практически всюду были приняты законы о свободе передвижения, сняты ограничения внутренней миграции, бывшие союзные республики ввели собственное гражданство. Изменились подходы к регулированию международной миграции и ее измерению. Различия в национальных определениях места жительства и в методологии сбора информации о потоках привели к возрастающей несопоставимости данных между странами СНГ и к появлению «статистического феномена», когда страны-партнеры в миграционном обмене имеют положительную чистую миграцию (такая картина наблюдается, например, в отношении миграции между Россией и Беларусью, Россией и Азербайджаном и пр.). С 2011 г., когда Россия стала применять новую методологию учета миграционных потоков, ситуация с

возможностью сравнений ухудшилась. Несмотря на то, что мигранты из стран СНГ могут выехать в Россию на срок, превышающий 12 месяцев, они не утрачивают связи со своей страной и остаются членами своих домохозяйств. Также они не имеют постоянного статуса в России и не ассоциируют себя с ее постоянным населением.

Таким образом, в Рекомендации 1998 г. были заложены в теории понятные и правильные, но на практике трудно выполнимые требования. Как отмечалось, страны или группы стран не только используют разные источники данных о миграции, но кроме того, нельзя было ожидать, что национальное законодательство и практика будут меняться с целью выполнения Рекомендаций ООН. В силу национальных подходов и традиций в области статистики большинство стран не могли и не стали перестраивать свои системы учета, обеспечив его преемственность во времени.

В одних странах главным источником данных были и остаются обследования, в других – административные системы учета. Эти системы сбора данных обладают разными возможностями при измерении миграции как с точки зрения охвата, так и точности данных. При переписи и обследовании информация собирается со слов респондента, а административные данные, как правило, документально подтверждены (по крайней мере, по ключевым характеристикам мигранта). При всем желании трудно сгруппировать все страны по единому принципу сбора данных о международной миграции. Возможно, только европейские государства, имеющие регистры населения, обладают некоей общностью, но и там существует большое разнообразие критериев при сборе статистики миграционных потоков. Пример Скандинавских стран, в наибольшей степени, по мнению специалистов, приблизившихся к требованиям Рекомендаций 1998 г. [22], для большинства государств остается недостижимым (впрочем, нет и признаков каких-либо усилий и устремлений к достижению такого уровня).

Но другие государства, в частности бывшего СССР, за исключением стран Балтии, при переходе от советской системы текущего учета к его модифицированным формам демонстрируют большое разнообразие как с позиций технологии сбора данных, так и определений мигранта. Сходство проявляется в трудностях, которые испытывают национальные статистические ведомства при взаимодействии с органами ре-

гистрации населения, как правило с МВД и подобными структурами. Помимо проблем с учетом прибытий, повсеместно наблюдается недоучет выбытий, что усугубляет ситуацию с точностью измерения чистой миграции в отдельно взятой стране. При этом возможности использования метода «зеркальной» статистики ограничены, даже если национальные статистические службы проявляют интерес к подобным сравнениям. Органы власти не могут опираться на данные, собранные в другой стране, и, скорее всего, эти упражнения - удел исследователей.

**Публикации по статистике отдельных видов миграции как альтернатива Рекомендациям 1998 г.**

К сожалению, универсальный подход, заложенный в Рекомендациях 1998 г., не давал ответов на многие вопросы, связанные с разными видами миграции, роль которых чрезвычайно возросла в последние годы. Отчасти с этим связано появление «специализированных» рекомендаций по измерению отдельных видов миграции, в первую очередь вынужденной и трудовой. В 2018 г. был опубликован проект рекомендаций по статистике беженцев [23], подготовленный Экспертной группой по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц<sup>17</sup> в рамках взаимодействия с ООН и Евростатом. Разработка такого документа была вызвана возросшей потребностью в новых классификациях и подходах к измерению вынужденной миграции в условиях, возникших в первую очередь из-за миграционного кризиса в Европе. В итоге был подготовлен документ с детализированными подгруппами вынужденных мигрантов, каждая из которых имеет свои особенности с точки зрения политики, а следовательно, требует отдельного измерения. Выделяются три основные группы беженцев: а) лица, нуждающиеся в международной защите, в) лица, с опытом беженства (with a refugee background) и с) лица, возвращенные из-за рубежа после поиска международной защиты. Эти группы, в свою очередь, включают в себя в совокупности 15 подкатегорий [23, с. 30]. Пока

этот материал имеет статус мнения экспертной группы и не является отражением официальной позиции ООН или Евростата, но он уже вызвал большой интерес среди специалистов.

Практически одновременно Международная организация труда (МОТ) начала разработку рекомендаций по статистике трудовой миграции. Причиной этой инициативы стала неудовлетворенность подходами, отраженными в Рекомендациях 1998 г., с позиций измерения столь массового феномена, как международная трудовая миграция. По мнению МОТ, именно этот вид миграции является доминирующим в современном мире. Кроме того, применявшиеся в статистике определения, как из Рекомендаций 1998 г.<sup>18</sup>, так и из Конвенции по защите прав трудящихся-мигрантов<sup>19</sup>, не нашли широкого применения при сборе национальной статистики трудовой миграции. Наиболее распространенным (и чаще всего цитируемым) является определение из Конвенции. Нужно отметить, что термин «migrant worker», что означает мигрант-работник, был переведен на русский язык в официальном тексте Конвенции как «трудящийся-мигрант», из-за чего у русскоязычных статистиков постоянно возникали проблемы. На конференции статистиков труда в 2018 г. был представлен проект (скорее, концепция) руководства по статистике трудовой миграции [24]. Большим шагом вперед стало предложение в определениях выделять две базовые подкатегории трудовых мигрантов - резидентов и не резидентов страны. Ожидается, что это упростит классификацию трудовых мигрантов, а также сбор и разработку статистики. В настоящее время продолжается работа над методологией сбора и разработки статистики трудовой миграции.

Предпринимаются попытки восполнить пробелы Рекомендаций 1998 г. в отношении циркулярной миграции. В 2013 г. на совместном совещании ЕЭК ООН и Конференции европейских статистиков предлагались определения этого вида миграции (а также **временной, возвратной и краткосрочной**) и подчеркивалась потребность в

<sup>17</sup> Полное название - Экспертная группа по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц.

<sup>18</sup> Рекомендации ООН 1998 г. определяют трудовых мигрантов как «иностранцев, допущенных в страну принимающим государством с конкретной целью заниматься экономической деятельностью, оплачиваемой из источников, находящихся в принимающей стране. Длительность пребывания обычно ограничена, как и род деятельности, которой они могут заниматься. Их иждивенцы, если им разрешается въехать в страну, также включаются в эту категорию».

<sup>19</sup> В статье 2 Конвенции приводятся определения нескольких подкатегорий трудовых мигрантов, наиболее часто в литературе встречается следующее определение: «термин "трудящийся-мигрант" означает лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является». Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей принята резолюцией 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г.

таких определениях для нужд статистики [25]. В 2016 г. ЕЭК ООН сформировала рабочую группу по измерению циркулярной миграции, и несколько стран ЕС приняли участие в своего рода эксперименте по ее измерению [26]. По итогам работы был подготовлен отчет [27], в котором не только содержится анализ существующих подходов к определению и учету циркулярной миграции, но и предлагаются собственные определения и источники данных. Авторы выделяют возможность «концептуального» и «статистического» определений. В первом случае предлагается использовать в качестве основы определение из глоссария Европейской миграционной сети (European Migration Network), согласно которому циркулярная миграция подразумевает «повторяемость легальной миграции одного и того же человека между двумя или более странами». Но отмечается, что это определение, несмотря на его простоту, все-таки требует уточнений. В частности, это касается терминов «повторяемость», «легальность» и пр. Во втором случае (статистического определения) циркулярным мигрантом рекомендуется считать «лицо, которое за последние 10 лет пересекало национальные границы страны, представляющей (статистический) отчет не менее трех раз, каждый раз со сроком пребывания (за границей или в стране) не менее 12 месяцев» [27, с. 16]. Цитируемый отчет нельзя считать окончательной версией руководства или рекомендаций ООН и Евростата. Но эта работа определенно вносит вклад в развитие темы измерения циркулярной миграции, и можно надеяться, что в обновленных Рекомендациях она найдет свое отражение.

**Рекомендации ООН 1998 г. и ситуация в российской статистике миграции**<sup>20</sup>. В 2011 г. Росстат перешел на новую методологию текущего учета миграционных потоков. Основной целью было преодоление колоссального недоучета долгосрочных мигрантов, зарегистрированных по месту пребывания, но фактически проживающих там в течение длительного периода времени. До этого в статистику прибытий попадали только лица,

оформившие регистрацию по месту жительства. Росстат руководствовался особенностями законодательства, регулирующего регистрацию населения по месту жительства и месту пребывания (в отношении иностранцев эти процедуры называются миграционным учетом). Согласно закону<sup>21</sup>, при переезде внутри России или прибытии из-за границы граждане России должны задекларировать этот факт в течение 90 дней. Точно так же, в соответствии с законом<sup>22</sup>, большинство иностранцев, даже не имеющих патентов, разрешений на работу или на проживание, могут по прибытии быть поставлены на учет на срок до 90 дней<sup>23</sup>. Затем, при наличии оснований, они регистрируются на более длительные сроки. Исходя из этих соображений, Росстат предположил, что долгосрочными мигрантами следует считать тех, кто зарегистрирован по месту пребывания на срок девять месяцев и более. Таким образом, в статистику прибытий по-прежнему включались лица, зарегистрированные по месту жительства, а кроме того, те, кто оформил регистрацию по месту пребывания на девять и более месяцев. Вся информация собиралась на бумажных носителях - листках учета прибытий. Учет выбытий осуществлялся по-разному для лиц, имевших регистрацию по месту жительства и месту пребывания. В первом случае, если человек уведомлял местные власти о своем выезде за рубеж на постоянное жительство, составлялся листок учета выбытия, если речь шла о мигрантах с «временной» регистрацией, они считались автоматически выбывшими при истечении срока регистрации. Отметим, что еще с середины 1990-х годов выбытия в пределах России рассчитываются путем перераспределения данных на основе сведений о прежнем месте жительства прибывших. Такой метод исключает расхождения между числом прибытий и выбытий. Листки выбытия в этих случаях не составляются. Доля мигрантов с «временной» регистрацией чрезвычайно велика. Среди прибывших в Россию международных мигрантов в среднем за 2012-2018 гг. она составила почти 73%, а среди выбывших - 93%.

<sup>20</sup> В данной статье мы рассматриваем только один вид статистики: государственное статистическое наблюдение за миграционными потоками. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140096034906](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096034906).

<sup>21</sup> Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25.06.1993 № 5242-1.

<sup>22</sup> Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 № 109-ФЗ.

<sup>23</sup> Сроки постановки на миграционный учет граждан стран с визовым порядком въезда в Россию определяются типом визы, и здесь отсутствует универсальное правило.

По мнению Росстата, переход к новой методологии позволил решить сразу две задачи: обеспечить более полный охват долгосрочных мигрантов, вне зависимости от типа регистрации, и привести российскую методологию в соответствие Рекомендациям 1998 г. На практике результаты этих шагов оказались неоднозначными. В настоящее время трудно сказать, был ли полученный эффект только положительным. Применение новой методологии предполагает слишком серьезные допущения и условия, которые на деле могут и не выполняться в отношении большей части мигрантов. Во-первых, мы не можем точно знать, что все мигранты с «временной» регистрацией на срок девять месяцев и более оформили ее после полных трех месяцев пребывания на территории России (или ее регионов). Если регистрация на девять месяцев и более оформляется сразу по прибытии, а срок ее окончания не превышает 12 месяцев, то мы учитываем мигрантов, которые не входят в целевую группу. По данным Росстата, доля таких мигрантов в потоках международной миграции в среднем за 2012–2018 гг.<sup>24</sup> составила 27%, и это немало. В докризисные 2012–2014 гг. показатель достигал почти 37%, но в последние годы (в 2015–2018 гг. в среднем) сократился на 16 процентных пунктов (п. п.). Во-вторых, многие мигранты могут регистрироваться несколько раз подряд на короткие сроки, в сумме даже превышающие 12 месяцев. Однако российская статистика их не увидит. На наш взгляд, именно это явление стало одной из причин сокращения в 2018 г. потока иммиграции в Россию. Кризисные явления в экономике и высокая цена легального доступа на рынок труда (с оформлением долгосрочных трудовых договоров и пр.) привели к тому, что многие мигранты предпочитают приезжать на короткие сроки и работать нелегально. В сочетании с большим количеством «выбытий» многочисленных мигрантов предыдущих лет, у которых в 2018 г. истек срок регистрации, это привело к значительному сокращению *чистой* миграции. Некоторые авторы связали данное обстоятельство со снижением привлекательности России для мигрантов [28]. На наш взгляд, более вероятно, что снизилась привлекательность России как страны долгосрочной и легальной миграции, а краткосрочные ее формы, без офор-

мления документов на работу, напротив, стали более популярны.

Еще один недостаток новой методологии – невозможность учесть мигрантов, выбывших до истечения срока регистрации. По оценкам, сделанным тогда еще специалистами ФМС России, доля иностранцев, покидающих место миграционного учета в России досрочно, составляла около 20%. Потом эти же лица могли повторно приехать в Россию, снова зарегистрироваться на длительный срок и вновь быть учтенными Росстатом. Кроме того, даже те, кто остается до окончания срока регистрации, в большинстве своем *не становятся* частью постоянного населения, пребывая в постоянной «ротации» или, скорее, «циркуляции». Именно поэтому невозможно нарастающим итогом посчитать чистую миграцию иностранных граждан за истекший с 2011 г. период, даже с поправкой на процесс натурализации. В значительной степени каждый год Росстат в качестве прибывших, а затем и выбывших, учитывает одних и тех же людей. Теоретически, базы данных ГУВМ МВД России должны содержать информацию, позволяющую проверить это предположение. Однако в нынешних условиях подобное взаимодействие между специалистами Росстата и ГУВМ представляется маловероятным. Кроме того, сами ИТ ресурсы ГУВМ переживают не лучшие времена.

В момент ввода Росстатом новой методологии информационные ресурсы Федеральной миграционной службы (откуда в Росстат поступала первичная информация о мигрантах) динамично развивались. Помимо систем автоматизированного учета иностранцев, была разработана и в ряде регионов начала применяться аналогичная система учета граждан Российской Федерации<sup>25</sup>. Росстат, внедряя новую методологию, рассчитывал на поступательное и предсказуемое развитие информационных ресурсов и технологий ФМС России. Передача функций ФМС Министерству внутренних дел в апреле 2016 г. существенно повлияла не только на состояние баз данных и развитие программного обеспечения бывшей ФМС, но и на характер взаимодействия Росстата с главным производителем данных по миграции в России. К настоящему времени так и не появилась возможность обновления информации о

<sup>24</sup> Данные за 2011 г. не полны, поскольку шла отладка нового алгоритма обработки первичной информации. Поэтому мы рассматриваем период начиная с 2012 г.

<sup>25</sup> Подробнее см. [29].

досрочных выбытиях и повторных прибытиях одних и тех же людей, кроме того, первичные данные по-прежнему передаются из МВД в Росстат на бумаге. Разница лишь в том, что с 2019 г. введены формы отчетности, по сути остающиеся теми же листками учета прибытий и выбытий.

Еще одним существенным недостатком новой методологии текущего учета стала невозможность описания причин переезда в отношении выбывших. Сначала при разработке статистики выбывших в качестве причин переезда автоматически указывались причины прибытия (они просто копировались из записи о прибытии, что совершенно неправильно). С 2016 г. было решено всем мигрантам, «выбывшим» по истечении и срока регистрации, в качестве причины указывать выбытие к прежнему месту жительства из территории временного пребывания по окончании срока. Поэтому в потоках «выбывших» в 2016-2018 гг. доля лиц, вернувшихся к прежнему месту жительства, превысила 95%, тогда как в предыдущие года она была мизерной и составляла в среднем всего 1%.

Росстат, по сути дела, стал заложником своего стремления к дисциплине в выполнении рекомендаций ООН, с одной стороны, и своей прямой зависимости от ситуации с информационными ресурсами Федеральной миграционной службы, которая, в свою очередь, также оказалась заложницей непредсказуемых институциональных реформ, - с другой. Потребности государственной статистики оказались на фоне этих событий далеко не на первом плане. Технические проблемы ГУВМ в отношении собственных ИТ ресурсов и возможностей передавать Росстату нужную информацию усугубились проблемами организационными. В 2018 г. в ряде регионов возникла проблема передачи данных из органов МВД в Росстат из-за несогласованности работы территориальных органов Росстата и МВД и пробелов в нормативной базе. В 2017 г. был утвержден новый Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, в котором уже

отсутствовали указания на заполнение листов статистического учета прибытий и выбытий для нужд Росстата. В некоторых регионах возникла ситуация, когда местные управления МВД отказывались собирать и передавать статистикам сведения, необходимые для наблюдения за миграционными потоками. С этим обстоятельством также может быть связан недоучет долгосрочных мигрантов в 2018 г. Из-за усугубившихся проблем со сбором данных Росстат с 2019 г. ввел форму отчетности<sup>26</sup>, что позволило улучшить охват миграционных потоков (и привело к росту показателей миграции в 2019 году). Положения, которые ранее имелись в индивидуальной форме 12-П (листка учета прибытий) теперь заполнялись не на одного, а на пять человек на специальном бланке, разработанном для нужд органов статистики. Ввиду определенного неудобства для заполнения с 2020 г. форма снова станет индивидуальной. Иными словами, мы возвращаемся к листкам статистического учета, с некоторыми модификациями<sup>27</sup>.

Помимо перечисленных проблем, произошло сокращение числа характеристик, собираемых по иностранным гражданам. На протяжении последних лет (как минимум, с 2006 г.) в этом отношении имелись проблемы, но с 2019 г. ситуация была формализована Приказом Росстата в силу объективных причин. Главная из них снова связана с отсутствием у МВД технических возможностей предоставить Росстату такую информацию. И раньше, во времена ФМС, в Центральный банк данных по учету иностранных граждан (ЦБДУИГ) не вводилась большая часть социально-экономических переменных по иностранцам, хотя они были предусмотрены в числе реквизитов ЦБДУИГ на этапе проектирования. Для выполнения административных процедур в отношении иностранцев сотрудникам ФМС были не нужны сведения, например, об уровне образования, семейном положении и пр., поэтому было принято решение сделать их необязательными для ввода.

Начиная с 2019 г. в отчетности, передаваемой из МВД в Росстат, по иностранным гражданам из всего спектра социально-демографических и экономических характеристик предусмотрены дата рождения, место рождения, пол, гражданство, цель прибытия и профессия. Полнота информа-

<sup>26</sup> Приказ Росстата от 10.08.2018 № 493 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения в сфере здравоохранения, за травматизмом на производстве и миграцией населения».

<sup>27</sup> Ранее листок учета прибытия был бланком ФМС/МВД, и его заполнение было предусмотрено Административными регламентами этих ведомств.

ции по последним пунктам вряд ли будет достигнута, но мы сможем это увидеть в июле 2020 г., после официального релиза бюллетеня «Численность и миграция населения Российской Федерации в 2019 году». В отношении граждан России, помимо перечисленных выше переменных, как и прежде, собирается информация о занятиях до переезда, статусе в занятости, уровне образования и семейном положении. Таким образом, в настоящее время перед российской статистикой стоит вопрос не о том, как соответствовать рекомендациям ООН, а как обеспечить относительно полный охват настоящих долгосрочных мигрантов, не потеряв при этом возможностей собирать сведения о составе мигрантов по достаточному набору переменных. Скорее всего, нас ждет длительный и непростой период, в течение которого мы не получим ответа на этот вопрос. В этой связи хочется пожелать, чтобы предстоящая перепись населения 2020 г., а также обследование рабочей силы (в анкету которого в 2019 г. впервые будет включен полноценный блок вопросов по миграции), прошли успешно. На протяжении многих лет они, скорее всего, будут самыми надежными источниками данных по миграции, доступными российским пользователям.

**Заключительные замечания.** Приведенные выше примеры показали, что выполнить единые условия при разработке статистики миграции в разных странах мира очень трудно. Чтобы не вступать в противоречие с возможностями национальных источников данных (и здравым смыслом), вероятно, следует исходить из реалий текущего момента. В этом смысле нужно следовать принципу приоритета национальных возможностей и интересов, не отрицая, разумеется, значения международной сопоставимости данных. Конечно, отношение национальной статистической службы к международным рекомендациям по статистике миграции должно быть максимально внимательным. Однако не следует пытаться выполнить их любыми средствами. Попытки соответствовать Рекомендациям ООН без соответствующих технических предпосылок обречены на неудачу. В отличие от других «отраслевых» рекомендаций, ситуация со статистикой миграции представляется более сложной.

Мы полагаем, что обновленные Рекомендации по статистике международной миграции должны быть более гибкими и не обязывать национальных специалистов в области статистики непреложно

следовать общему правилу. В Рекомендациях необходимо показать возможную вариативность, потому что жесткие стандарты при измерении миграции часто остаются недостижимыми. При разработке новых Рекомендаций нужно отразить возможность влияния внешних для статистики факторов: институциональных, организационных и т. д., которые могут ограничить возможности национальной статистической службы в достижении желаемого результата. При этом следует избегать противостояния с производителями административных данных по миграции, но пытаться найти компромисс.

Возвращаясь к теме, с которой мы начали эту статью, заметим следующее. Работа над новыми Рекомендациями ООН по статистике международной миграции началась, когда уже увидели свет проекты рекомендаций по статистике беженцев, трудовой и циркулярной миграции, подготовленные при поддержке МОТ, ООН и Евростата. Следует ли нам ожидать появления рекомендаций по каждому отдельному виду миграции, если разработка обновленных «общих» рекомендаций затянется? Какой круг сюжетов, и до какой степени глубины смогут отразить пересмотренные Рекомендации отдела статистики ООН, чтобы не стать избыточным по объему трудночитаемым материалом? Относительно характера будущих Рекомендаций можно задать вопрос о том, смогут ли они стать более гибкими и учесть влияние «нестатистических» факторов, таких, какие имели место, например, в нашей стране? Эти сюжеты, конечно, нужно осмысливать и обсуждать, но работа Экспертной группы над новыми Рекомендациями, по сути дела, только началась, и у нее имеются хорошие перспективы.

### Литература

1. Система глобальных показателей достижения целей в области устойчивого развития и выполнения задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Приложение к Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 6 июля 2017 г. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>.
2. Рекомендации по статистике международной миграции, первое пересмотренное издание. ООН, Нью-Йорк, 1998. (Английская версия Рекомендаций - Recommendations on Statistics of International Migration Revision 1 Statistical Papers Series M, No. 58, Rev. 1, UN New York 1998.)
3. International Migration Statistics. United Nations Statistical papers. 1953. Series M. No. 20.

4. Recommendations on Statistics of International Migration. United Nations Statistical papers. 1979. Series M. No. 58.
5. Revision of the 1998 Recommendations on Statistics of International Migration. Why and what? United Nations Statistics Division. United Nations Expert Group Meeting on Improving Migration Data in the Context of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. 1-3 July 2019, United Nations, New York.
6. National Data Sources and Programmes for Implementing the United Nations Recommendations on Statistics of International Migration. Studies and Methods. Series F. No. 37. UN New York. 1956.
7. Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Rev.3. UN 2017. URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/standards-and-methods/?search=&Id=Principles+and+Recommendations&Desc=Population+and+Housing+Censuses&Title=&Year=&topics=>.
8. Conference of European Statisticians. Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing. UN, New York and Geneva, 2015.
9. Статистика международной миграции. Практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии. ООН 2011. URL: <https://www.unecce.org/index.php?id=27236>.
10. Руководство по использованию административных источников и выборочных обследований для измерения международной миграции в странах СНГ. ООН, Нью-Йорк и Женева. 2016. URL: <https://www.unecce.org/index.php?id=44114>.
11. **Cantisani G., Farid S., Pearce D., Perrin N.** Guide on the Compilation of Statistics on International Migration in the Euro-Mediterranean Region, Publication MEDSTAT II, Ed. ADETEF, September 2009.
12. **Poulain M., Perrin N., Singleton A.** THESIM. Towards Harmonised European Statistics on International Migration. Presses universitaires de Louvain, 2006.
13. **Kagan S., Campbell J.** International Labour Migration Statistics - A Guide for Policymakers and Statistics Organizations in the Pacific. ILO, ESCAP, UNDP 2015.
14. UN 1970. Manual VI. Methods of Measuring Internal Migration. URL: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/manual/migration/measuring-migration.asp>.
15. **Rango M.** The Potential of the Big Data for Statistics on International Migration. Regional Workshop on Strengthening the Collection and Use of International Migration Data in the Context of the 2030 Agenda for Sustainable Development Bangkok, Thailand 5-8 February 2019.
16. **Laczko F., Rango M.** Can Big Data Help us Achieve a «Migration Data Revolution». Migration Policy and Practice. 2014. Vol. IV. No. 2. April-June.
17. International Migration Statistics. Report of the Secretary-general. Statistical Commission Fiftieth session 5-8 March 2019 Item 3 (n) of the provisional agenda. URL: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/50th-session/documents/>.
18. Итоговый доклад Целевой группы Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций по анализу оценок международной миграции, рассчитанных с использованием различных определений по продолжительности пребывания. ООН, Экономический и Социальный Совет. Европейская экономическая комиссия. Конференция европейских статистиков. Шестидесятая пленарная сессия. Париж, 6-8 июня 2012 г. Опубликовано 28 марта 2012 г. (Analysis of International migration estimates using different length of stay definitions). URL: <https://www.unecce.org/index.php?id=28580>.
19. **Lemaitre G.** The Comparability of International Migration Statistics. Problems and Prospects. OECD Statistics Brief. July 2005. No. 9.
20. **Kupiszewska D., Nowok B.** Comparability of Statistics in International Migration Flows in the European Union. CEFMR Working Paper, 7/2005.
21. International Migration Outlook 2018. OECD 2018. URL: [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2018\\_migr\\_outlook-2018-en#page321](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2018_migr_outlook-2018-en#page321).
22. **Poulain M., Perrin N.** Can UN Migration Recommendations Be Met in Europe? Migration Information Source. MPI July 1, 2003. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/can-un-migration-recommendations-be-met-europe/>.
23. International Recommendations on Refugees Statistics. Statistical Commission Background document. Forty-ninth session. 6-9 March 2018. Items for discussion and decision: refugee statistics. Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics. URL: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/49th-session/documents/>.
24. Guidelines Concerning Statistics of International Labour Migration. ILO 20th International Conference of Labour Statisticians. Geneva, 10-19 October 2018. URL: [https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS\\_648922/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS_648922/lang--en/index.htm).
25. Task Force on circular migration (UNECE). (Considerations for further work in migration statistics). UNECE, Conference of European Statisticians. Third Meeting of the 2012/2013 Bureau Luxembourg, 5-6 February 2013 UNECE. URL: <https://www.unecce.org/index.php?id=32304>.
26. **Lanzieri G.** (Eurostat). Circular Migration: New Migration Topics and Revised Tables. UNECE, Conference of European Statisticians. Work Session on Migration Statistics. Geneva, Switzerland 24-26 October 2018. URL: <http://www.unecce.org/index.php?id=47809>.
27. **Defining and Measuring Circular Migration.** Prepared by the Task Force On Measuring Circular Migration. UNECE Geneva 2016. URL: [https://read.un-ilibrary.org/migration/defining-and-measuring-circular-migration\\_d11c3de5-en#page1](https://read.un-ilibrary.org/migration/defining-and-measuring-circular-migration_d11c3de5-en#page1).
28. **Ломская Т.** Приток мигрантов в Россию достиг исторического минимума. Страна становится менее привлекательной для жителей СНГ. Ведомости

08 апреля 23:01. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/04/08/798624-chislo-migrantov-rossii>.

29. **Чудиновских О.С., Донец Е.В.** О новых технологиях и статистике миграции в России // Вопросы статистики. 2018. Т. 25. № 5. С. 11–26.

### Информация об авторе

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

### References

1. Global Indicator Framework for the Sustainable Development Goals and Targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Annex to the Resolution Adopted by the General Assembly on 6 July 2017. (In Russ.) Available from: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>.
2. United Nations. *Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1*. Statistical Papers, Series M, No. 58, Rev. 1. New York: 1998.
3. United Nations. *International Migration Statistics*. Statistical papers. Series M, no. 20.
4. United Nations. *Recommendations on Statistics of International Migration*. Statistical papers. Series M, no. 58.
5. Revision of the 1998 Recommendations on Statistics of International Migration. Why and what? United Nations Statistics Division. In: *United Nations Expert Group Meeting on Improving Migration Data in the Context of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, 1-3 July 2019*. New York: United Nations.
6. *National Data Sources and Programmes for Implementing the United Nations Recommendations on Statistics of International Migration. Studies and Methods*. Series F. no. 37. New York: United Nations; 1956.
7. *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Rev.3*. United Nations; 2017. Available from: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/standards-and-methods/?search=&Id=Principles+and+Recommendations&Desc=Population+and+Housing+Censuses&Title=&Year=&topics=>.
8. *Conference of European Statisticians. Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing*. New York, Geneva: United Nations; 2015.
9. *Statistics on International Migration. A Practical Guide for Countries of Eastern Europe and Central Asia*. United Nations; 2011. Available from: <https://www.unecce.org/index.php?id=27236>.
10. *Handbook on the Use of Administrative Sources and Sample Surveys to Measure International Migration in CIS Countries*. New York, Geneva: United Nations; 2016. (In Russ.) Available from: <https://www.unecce.org/index.php?id=44114>.
11. **Cantisani G., Farid S., Pearce D., Perrin N.** *Guide on the Compilation of Statistics on International Migration in the Euro-Mediterranean Region*. MEDSTAT; 2009.
12. **Poulain M., Perrin N., Singleton A.** *THESIM. Towards Harmonised European Statistics on International Migration*. Presses universitaires de Louvain; 2006.
13. **Kagan S., Campbell J.** *International Labour Migration Statistics: A Guide for Policymakers and Statistics Organizations in the Pacific*. EU/ESCAP/ILO/UNDP Project on Strengthening Capacity of Pacific Island Countries to Manage the Impact of Climate Change on Migration; ILO Office for Pacific Island Countries. Suva: ILO; 2015. 88p.
14. United Nations. *Methods of Measuring Internal Migration*. Manual VI, 1970. Available from: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/manual/migration/measuring-migration.asp>
15. **Rango M.** The potential of the Big Data for statistics on international migration. In: *Regional Workshop on Strengthening the Collection and Use of International Migration Data in the Context of the 2030 Agenda for Sustainable Development, Bangkok, Thailand 5-8 February 2019*.
16. **Laczko F., Rango M.** *Can Big Data Help Us Achieve a «Migration Data Revolution»*. *Migration Policy and Practice*. Vol. IV, Number 2, April–June 2014.
17. *International Migration Statistics. Report of the Secretary-General. Statistical Commission Fiftieth session, 5–8 March 2019, Item 3 (n) of the Provisional Agenda*. Available from: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/50th-session/documents/>.
18. *Final Report of the United Nations Economic Commission for Europe Task Force on Analysis of International Migration Estimates Using Different Length of Stay Definitions; Note by the Task Force on Analysis of International Migration Estimates Using Different Length of Stay Definitions; Item 10(c) of the Provisional Agenda. Analysis of International Migration Estimates Using Different Length of Stay Definitions*. Economic Commission for Europe Conference of European Statisticians Sixtieth plenary session Paris, 6-8 June 2012. Available from: <https://www.unecce.org/index.php?id=28580>.
19. **Lemaitre G.** *The Comparability of International Migration Statistics. Problems and Prospects*. OECD Statistics Brief. July 2005, No. 9.
20. **Kupiszewska D., Nowok B.** *Comparability of Statistics in International Migration Flows in the European Union*. CEFMR Working Paper, 7/2005.
21. *International Migration Outlook 2018*. Paris: OECD Publishing; 2018. Available from: [https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2018\\_migr\\_outlook-2018-en#page321](https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2018_migr_outlook-2018-en#page321).
22. **Poulain M., Perrin N.** Can UN Migration Recommendations Be Met in Europe? Migration Information Source. MPI. July 1, 2003. Available from: <https://www.migrationpolicy.org/article/can-un-migration-recommendations-be-met-europe/>.

23. International Recommendations on Refugees Statistics. Statistical Commission Background Document. Items for Discussion and Decision: Refugee Statistics. Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics. In: *Forty-Ninth Session of the United Nations Statistical Commission, 6–9 March 2018*. Available from <https://unstats.un.org/unsd/statcom/49th-session/documents/>.

24. Guidelines Concerning Statistics of International Labour Migration. In: *ILO 20th International Conference of Labour Statisticians. Geneva, 10-19 October 2018*. Available from: [https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS\\_648922/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS_648922/lang--en/index.htm).

25. Task Force on Circular Migration (UNECE). Considerations for Further Work in Migration Statistics. In: *UNECE, Conference of European Statisticians. Third Meeting of the 2012/2013 Bureau, Luxembourg, 5-6 Febru-*

*ary 2013*. Available from: <https://www.unece.org/index.php?id=32304>.

26. **Lanzieri G.** Circular Migration: New Migration Topics and Revised Tables. In: *UNECE, Conference of European Statisticians. Work Session on Migration Statistics, Geneva, Switzerland 24-26 October 2018*. Available from: <http://www.unece.org/index.php?id=47809>.

27. UN ECE. *Defining and Measuring Circular Migration*. New York: UN; 2017. Available from: [https://read.un-ilibrary.org/migration/defining-and-measuring-circular-migration\\_d11c3de5-en#page1](https://read.un-ilibrary.org/migration/defining-and-measuring-circular-migration_d11c3de5-en#page1).

28. **Lomskaya T.** *The Inflow of Migrants into Russia Has Reached a Historic Low. The Country is Becoming Less Attractive for CIS residents*. Vedomosti, 08 April 2019. (In Russ.) Available from: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/04/08/798624-chislo-migrantov-rossii>.

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

#### About the author

*Olga S. Chudinovskikh* - Cand. Sci. (Econ.), Head, Laboratory of Economics of Population and Demography, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University. GSP-1, 1-46, Leninskiye Gory, Moscow, 119991, Russia. E-mail: [olga@econ.msu.ru](mailto:olga@econ.msu.ru).