

ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О.И. Антонова, канд. экон. наук,
Федеральная служба государственной статистики

1. Статистика естественного движения населения получает данные о родившихся, умерших, браках и разводах на основе записей актов гражданского состояния. Сначала в рамках ограничения финансирования текущую статистику вынудили ввести статистическую отчетность по бракам и разводам, в результате чего мы потеряли фактически эту статистику в разрезе города и села. А в связи с принятием Федерального закона «Об актах гражданского состояния» (от 15.11.1997 № 143 -ФЗ) из статистического наблюдения выведен целый ряд сведений [который по счету ребенок родился у матери, образование матери (отца), семейное положение, сведения об общих детях, не достигших совершеннолетия, в каком браке состоял(а) (первом, повторном), образование и т. д.], являвшихся основой регулярных статистических разработок данных о населении. Это существенно сузило информационную базу для демографического анализа и прогноза. Кроме того, указанным законом был отменен и сам порядок представления сведений по демографическим событиям в органы государственной статистики.

Получение сведений из записей актов гражданского состояния позволяло государственной статистике осуществлять мониторинг демографических процессов регулярно и на постоянной основе в рамках финансирования основной деятельности системы государственной статистики. Изучение международного опыта показывает, что сведения, собираемые на основе актов гражданского состояния в других странах, включают широкий спектр социально-демографических характеристик. Достаточно сказать, что в Канаде, где организация статистики считается одной из лучших в мире, в акты о рождении включены вопросы о продолжительности беременности, брачном статусе матери при рождении ребенка, числе рожденных женщиной детей, числе рожденных живыми, числе мертворожденных и т. д. В США в акты о рождении, кроме перечисленных выше, включены вопросы о медицинских факторах риска при беременности, о расе, образовании и занятии матери.

Реализация намечаемых мер политики в области населения требует больших усилий со стороны госу-

дарства и общества, а для этого необходимы регулярное отслеживание и глубокий анализ демографических тенденций. Сегодня же, в условиях особого внимания к демографическим процессам, ставится под угрозу обеспечение органов государственной власти информацией о текущей демографической ситуации в целом, процессах рождаемости и смертности в частности.

Затягивание решения вопроса по совершенствованию системы статистического учета в сфере демографии в преддверии предстоящей Всероссийской переписи населения 2010 г. лишает государство получения ценнейшей информации по текущей статистике населения в группировке с данными переписи населения, характеризующей социально-демографический состав населения. Лишь на основе таких показателей возможен достаточно глубокий анализ демографических процессов, а также получение качественного демографического прогноза.

Росстат с 1998 г. ведет работу по пересмотру Федерального закона «Об актах гражданского состояния».

В соответствии с протокольным решением Совета Безопасности Российской Федерации «О мерах по улучшению демографической ситуации в Российской Федерации» (пункт 6 протокола от 20 июня 2006 г., утвержден Президентом Российской Федерации 13 июля № Пр-1183), в части подготовки нормативных правовых документов, направленных на совершенствование системы статистического учета в сфере демографии, Федеральной службой государственной статистики совместно с заинтересованными министерствами был подготовлен очередной проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об актах гражданского состояния», которым предусматривается восстановление порядка организации демографической статистики и ряда социально-демографических характеристик по демографическим событиям, например, который по счету ребенок родился у матери, образование матери (отца) и т. д.

По поручению Правительства Российской Федерации (от 7 июня 2007 г. № АЖ-П13-2747) положения указанного выше законопроекта были учтены при под-

* В разделе представлены доклады на международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества, проходившей 6-8 апреля 2009 г. в ГУ-ВШЭ.

готовке поправок Правительства Российской Федерации к проекту Федерального закона № 217355-4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» и Федерального закона «О персональных данных» для рассмотрения в Государственной Думе во втором чтении.

Проект Федерального закона рассмотрен на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности 14 января 2008 г. и до настоящего времени находится на рассмотрении в Комитете Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Все это время, то есть с момента принятия Федерального закона, органы ЗАГС продолжали предоставлять вторые экземпляры записей актов гражданского состояния в органы государственной статистики, нарушая действующий Федеральный закон «Об актах гражданского состояния».

Но с принятием Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 г. № 620 «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета», требующих обязательного обезличивания персональных данных, органы ЗАГС с 1 января 2009 г. отказываются представлять вторые экземпляры записей актов в органы государственной статистики.

Минюст России требует, чтобы органы статистики заключали соглашения с каждым органом ЗАГС на предоставление обезличенных сведений только в рамках актовой записи. Обезличивание же сведений в соответствии с Федеральным законом «О персональных данных» предполагает отсутствие не только фамилии, имени, отчества, но и пола, даты рождения, адреса проживания. Это приведет к тому, что статистические данные могут быть получены только по субъектам Российской Федерации в целом, без выделения городских и сельских населенных пунктов, входящих в состав муниципальных образований. *В результате под угрозой становится получение основных данных о территориальном размещении населения страны - численность, возрастно-половой состав, распределение на городское и сельское население, а также показатели рождаемости, смертности, брачности, разводимости.*

Кроме того, органы ЗАГС не будут представлять и медицинские свидетельства о смерти, на основа-

нии которых органами статистики осуществляется ведение статистики причин смерти населения страны, что приведет к потере данных о смертности населения по причинам.

Органы ЗАГС г. Санкт-Петербурга и Приморского края уже последовали данной рекомендации: представляют в органы статистики отчет (выгрузка из программы ЗАГС) без медицинских свидетельств, что ведет к разрушению статистики причин смерти. В Приморском крае в форму № 1-У «Сведения об умерших» *вносится только одна причина смерти, что недостаточно для выбора основной причины смерти, а также для получения данных о материнской смертности, ДТП, распределения внешних причин смерти по характеру травм. Отсутствие же сведений из медицинских свидетельств о перинатальной смерти ведет не только к потере информации о причине мертворождения и заболевания матери, но и информации о перинатальной смертности вообще.*

Такое состояние нормативной правовой базы по регистрации демографических событий привело к разрушению текущей статистики естественного движения населения и фактически к невозможности адекватной оценки текущей демографической ситуации, к прогнозированию демографических процессов. Потеряно целое десятилетие динамического ряда по основным показателям статистики естественного движения населения с момента начала реализации Федерального закона «Об актах гражданского состояния».

Многие социально-демографические показатели, такие, как ожидаемая продолжительность жизни, младенческая смертность, материнская смертность, смертность населения в трудоспособном возрасте, в том числе по основным причинам смерти, являются не только целевыми задачами позитивных изменений в соответствии с Концепцией демографической политики, но и важнейшими индикаторами оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825), органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607).

Таким образом, *затягивание решения вопроса с принятием поправок к проекту указанного выше Федерального закона в конечном итоге лишает органы государственной власти полноценного информационного обеспечения для принятия решений по вопросам демографического развития страны.*

2. Достижение целей демографической политики в значительной степени зависит от успешного решения широкого круга задач социально-экономического развития. Для того чтобы соответствующие мероприятия в области повышения жизненного уровня и преодоления проблемы бедности приносили ожидаемый резуль-

тат, необходимо обладать всей полнотой информации относительно современного состояния общества, об изменениях уровня жизни населения как в целом по Российской Федерации, так и по субъектам Российской Федерации.

Получение этой информации возможно при условии реализации комплекса мер, предусматривающих кардинальное расширение программ государственного статистического наблюдения на основе выборочных обследований домохозяйств и населения. Данная практика соответствует рекомендациям международных организаций и практике реализации аналогичных задач в большинстве национальных статистических систем.

Результатом проведения таких обследований должно стать создание информационной базы, содержащей широкий круг социальных статистических показателей, анализ которых позволит определить перечень социально-экономических факторов, негативно влияющих на демографическую ситуацию в стране, в особенности на репродуктивные планы населения или невозможность их реализовать, оценить степень значимости каждого из этих факторов, выработать меры по оказанию необходимой социальной поддержки населению на региональном и муниципальном уровнях.

Действующие в настоящее время программы статистических обследований (обследование населения по проблемам занятости и обследование бюджетов домашних хозяйств) имеют строгую целевую направленность и не могут охватить весь спектр проблем, связанных с жизнедеятельностью человека и его средой обитания. Кроме того, программа этих обследований достаточно объемна, и дальнейшее ее расширение может привести к избыточной нагрузке на респондентов, нарастанию доли неответов респондентов, снижению качества данных обследований.

В настоящее время Росстатом проводится работа, направленная на повышение эффективности и расширение системы статистических выборочных обследований населения по социально-демографическим и экономическим проблемам.

Во исполнение ряда поручений Правительства Российской Федерации разработан и внесен в Минэкономразвития России *проект постановления Правительства Российской Федерации «Об организации в Российской Федерации системы статистических обследований населения по социально-демографическим проблемам»*. Организация этой системы является составной частью комплекса мероприятий по развитию демографической статистики в Российской Федерации и направлена на расширение состава статистической информации, характеризующей качество жизни российских семей и социально-экономическое положение отдельных категорий населения.

Проектом постановления устанавливается перечень из 11 дополнительных статистических выборочных об-

следований, сгруппированных по отдельным тематическим направлениям: обследования условий проживания и образа жизни; обследования доходов и участия в социальных программах; обследование качества и доступности услуг учреждений социальной сферы; обследования интеграционных процессов на рынке труда. В соответствии с предложениями Росстата реализация Системы обследований рассчитана на период 2011-2025 гг. с последовательным внедрением обследований новой тематики в течение 2011-2013 гг.

В целях обеспечения системного подхода в организации работы каждое из статистических обследований будет основано на:

- применении унифицированных стандартов сбора и классификации информации о населении, позволяющих интегрировать данные по отдельным обследованиям в совокупную систему статистических показателей для комплексного анализа уровня жизни населения;

- проведении с установленной периодичностью нескольких раундов обследований по каждой теме (с интервалом от двух до пяти лет, в зависимости от тематики), что обеспечивает возможности для анализа динамики происходящих процессов и адаптации программ обследований под меняющиеся потребности в информации.

Объемы выборки домохозяйств, планируемые по каждому из обследований на первом этапе реализации Системы в 2011-2012 гг., обеспечат получение статистической информации в целом по России по основным категориям населения. С расширением объемов респондентской сети с 2013 г. соответствующий уровень представительности результатов обследований предполагается обеспечить и по субъектам Российской Федерации.

В настоящее время проект постановления поддержан Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Минрегионом России, а также заинтересованными научными организациями. Однако внесение проекта постановления в Правительство Российской Федерации задерживается, так как до настоящего времени не решены вопросы финансирования потребностей Росстата при проведении обследований на оплату труда дополнительного (внештатного) персонала и его обучение, тиражирование инструментария, разработки программных средств, обработку данных, решение других организационных вопросов.

В порядке проведения подготовительных работ к введению в действие системы выборочных обследований населения Росстат осуществил за счет средств бюджетного финансирования, выделенного Росстату на реализацию его деятельности, ряд пилотных обследований:

- Семья и рождаемость;
- Использование (бюджета) времени;

- Влияние поведенческих факторов на состояние здоровья населения;

- Жилищные условия, качество и доступность социальных услуг;

- Трудоустройство выпускников учреждений профессионального образования.

В ходе пилотных обследований апробированы базовые варианты инструментария обследований и организационно-методологические принципы их проведения. Итоги пилотных обследований явятся основой для ре-

шения методологических вопросов при проведении полномасштабных обследований населения.

В 2010 г. планируется проведение пилотного обследования потребностей населения в социальном обслуживании и социальной поддержке и пилотного обследования качества питания населения. В 2011 г. по предложению и финансовой поддержке ЮНФПА Росстатом совместно с Минздравсоцразвития России планируется проведение выборочного обследования по вопросам репродуктивного здоровья населения.

БУДУЩЕЕ РОССИЙСКОЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ СТАТИСТИКИ ПОСЛЕ ПЕРЕПИСИ НАСЕЛЕНИЯ 2010 ГОДА

С.Ю. Никитина, канд. экон. наук,
Федеральная служба государственной статистики

Во втором номере журнала «Вопросы статистики» за 2010 г. вышла статья А.Г. Вишневого и С.В. Захарова «Что знает и чего не знает российская демографическая статистика», в которой ее состояние характеризуется как неблагоприятное. В статье идет сравнение полноты данных Росстата и национального Центра статистики США. Это сравнение не в пользу России, что в принципе абсолютно верно, однако можно отметить два положительных для нас момента. В США существует значительный временной разрыв между отчетным периодом и предоставлением информации пользователям. По показателям смертности, например, он составляет около двух лет, в России же - менее полугода. В мае 2010 г. на официальном Интернет-сайте Росстата в свободном доступе будет размещена вся информация по естественному движению населения за 2009 г. Кроме того, США предоставляют информацию на добровольной основе. К примеру, штат Калифорния данные по абортам не предоставляет, поэтому о полноте информации на национальном уровне им говорить не приходится. К сожалению, в остальном ситуация со сбором и обработкой демографической информации в России значительно хуже, чем показано в этой статье.

О нашей основной проблеме - потере информации в результате принятия в 1997 г. Федерального закона «Об актах гражданского состояния» говорилось неоднократно. Но для текущей статистики населения эта проблема далеко не единственная.

Как известно, данные переписи являются основой для дальнейшей оценки численности и возрастного состава населения в межпереписной период. Включение численности солдат по призыву при переписи 2002 г. в население территорий, где дислоцируется во-

инская часть, а не территорий призыва (как было при переписи 1989 г.), привело к появлению в возрастной структуре субъектов Российской Федерации так называемого нестаряющегося спецконтингента. Поскольку в миграционном учете призыв на воинскую службу и последующая демобилизация не отражаются, при текущей оценке возрастного состава приходится имитировать миграционное движение солдат по призыву, чтобы не допустить их искусственного старения на территории дислокации воинских частей. При расчетах на субрегиональном уровне эта процедура еще более усложняется, поскольку требует достаточно квалифицированной работы эксперта. Это приводит к неудовлетворительному качеству оценки возрастного состава населения в межпереписной период.

Данные о численности населения, полученные при переписях населения, являются знаменателем для расчета основных демографических характеристик населения, поэтому их качество влияет и на весь последующий учет основных параметров воспроизводства населения. По отдельным субъектам Российской Федерации эта проблема стоит достаточно остро. Было немало публикаций, где ставились под сомнение результаты Всероссийской переписи населения 2002 г. по отдельным республикам Северного Кавказа. На основе сопоставления с данными переписи 1989 г. исследователями был показан неправдоподобный рост численности некоторых народов Северного Кавказа, что заставляло думать об ее искусственном завышении при последней переписи населения. Остается надеяться, что к качеству данных предстоящей Всероссийской переписи населения 2010 г. замечаний у ученых-демографов будет меньше.

Это особенно важно для текущего учета населения, поскольку итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. позволят уточнить основные показатели по рождаемости, смертности и миграции. Проблема недоучета числа умерших, которая стояла и во времена Советского Союза, в настоящее время только обострилась. Согласно своему положению, Росстат не имеет права осуществлять проверки полноты регистрации умерших, как это было в советские времена, когда ежегодно бригады специалистов выезжали в территории и сверяли списки умерших по больницам, ЗАГСам и кладбищам. Сейчас о недоучете мы можем судить только по данным переписи населения. К примеру, разница в численности населения в возрасте 80 лет и более по итогам Всероссийской переписи населения 2002 г. и текущей оценки составила 7%. (Пример по самой старшей возрастной группе приводится специально, чтобы показать, что это не проблемы миграционного учета, а именно недоучет смертности в межпереписной период.)

В отдельных субъектах Российской Федерации растет запоздалая регистрация рождений и смертей, которая в текущий учет населения не попадает. К примеру, при учете запоздалой регистрации показатель естественной убыли населения Астраханской области был бы на 10% ниже.

Росстат не скрывает, что переход на международные критерии учета младенческой смертности в России, по сути, остался чисто номинальным. Мы это указываем в методических пояснениях Демографического ежегодника России. Но здесь проблема может сдвинуться с мертвой точки. Минздравсоцразвития России планирует с 2012 г. начать мероприятия по переходу на новые правила регистрации родившихся детей в сроки беременности от 22 недель с низкой массой тела (от 500 граммов).

Стоит проблема совершенствования методологии учета демографических событий по субъектам Российской Федерации. В настоящее время если место постоянного жительства умершего не совпадает с местом регистрации его смерти и находится за пределами данного субъекта Российской Федерации, то в органах государственной статистики оно условно принимается за место нахождения органа ЗАГС, зарегистрировавшего смерть. Руководители отдельных субъектов Российской Федерации считают, что этот подход завышает показатели смертности на их территории. В действительности же, в число таких умерших попадают не только лица, временно находившиеся на данной территории, но и лица, зарегистрированные по месту пребывания на один год и более, то есть согласно методологии переписи населения, относящиеся к постоянному

населению субъекта Российской Федерации, на территории которого произошла смерть.

Непростая ситуация складывается и с регистрацией случаев рождений. Наиболее яркий пример - село Магаданской области, где суммарный коэффициент рождаемости более чем в три раза выше среднероссийского уровня. Объясняется же все просто. Женщины не снимаются с регистрационного учета в сельской местности в надежде получить жилье по программе переселения. При переписи населения они прошли как городские жители, однако родившихся детей регистрируют по месту своей постоянной регистрации в сельской местности. Поэтому при разработке данных мы имеем ситуацию, когда рожденные дети учитываются в численности сельского населения, а их матери - городского.

Для решения всех этих вопросов необходимо в пилотном режиме провести двойную разработку данных (по месту совершения события и месту постоянного жительства), чтобы принять решение о целесообразности изменения методологии учета демографических событий. Проблема - отсутствие финансирования на данную работу.

Что же касается браков и разводов, то Управление статистики населения и здравоохранения Росстата планирует после введения в 2011 г. в промышленную эксплуатацию новых комплексов электронной обработки демографических данных вернуть их расширенную разработку в объеме сведений, содержащихся в записях актов гражданского состояния. Однако этот вопрос так же зависит от выделения финансирования, поскольку обработка данных демографической статистики является достаточно трудозатратной работой.

И последняя проблема, которую хотелось отметить, - это проблема подготовки специалистов, занимающихся вопросами демографии в территориальных органах государственной статистики. Их квалификация оставляет желать лучшего. Методические пособия и дистанционные формы обучения малоэффективны, очной же формы обучения специалистов текущего учета населения в связи с отсутствием финансирования не было 20 лет.

Таким образом, проблем более чем достаточно. В 2006 г. была принята Федеральная целевая программа развития системы государственной статистики в 2007-2011 гг., но, наверное, единственная отрасль статистики, которая туда не вошла, это статистика населения.

Тема данной статьи - будущее российской демографической статистики. Так вот, говоря в терминах демографического прогнозирования, видится только один вариант прогноза - пессимистический, поскольку никаких предпосылок для коренного улучшения ситуации в настоящее время не наблюдается.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СТАТИСТИКИ МИГРАЦИИ В РОССИИ: НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И НЕРЕШЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

О.С. Чудиновских, канд. экон. наук,

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Статистика миграции в России вплоть до недавнего времени находилась в весьма сложном положении. К обычным проблемам, присущим этому виду демографической статистики, добавлялись новые, связанные с очевидными пробелами в нашем законодательстве в области учета миграции. Они усугублялись особенностями правоприменительной практики по регистрации населения по месту пребывания и месту жительства. В итоге, все это приводило к значительному недоучету некоторых категорий долгосрочных мигрантов. Можно отметить, что в последние годы в этой области произошли важнейшие перемены, которые, при правильной постановке дальнейшей работы, должны существенно улучшить качество данных о миграции в нашей стране и увеличить их разнообразие.

Многолетняя деятельность специалистов Росстата по отстаиванию интересов государственного статистического наблюдения за процессами миграции, диалог с Федеральной миграционной службой (ФМС России) и понимание со стороны ее сотрудников позволили частично решить наиболее острые вопросы и подготовить почву для дальнейшего взаимодействия. Само миграционное ведомство стало значительно более открытым, в том числе в отношении доступа к данным ФМС России внешних пользователей.

Значение этих перемен трудно переоценить, поскольку все они знаменуют переход отечественной статистики миграции на новый, современный уровень. Пусть речь пока идет о первых шагах, но они делаются в правильном направлении, и задача исследователей и практических работников - всячески поддерживать эти перемены и задавать им нужный вектор развития. В чем же мы видим основные положительные перемены?

В 2006 г. была проведена реформа миграционного законодательства и принят Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан». В нем впервые нашли отражение интересы государственной статистики, которые в ранее действовавших законах даже не упоминались. Органы ФМС России получили четкое предписание с 15 января 2007 г., когда закон о миграционном учете вступил в силу, передавать в Росстат данные для статистических разработок в отношении миграции иностранцев и лиц без гражданства, зарегистрированных по месту жительства.

Начала активно развиваться административная статистика. В Федеральной миграционной службе было создано самостоятельное подразделение, задачей ко-

торого являются систематический сбор, обработка и гармонизация статистической отчетности о работе всех подразделений службы. Для этого была создана и внедрена специальная электронная форма 1-РД, и с осени 2007 г. основные показатели работы ФМС публикуются на официальном Web-сайте Службы. Существенно повышен статус административной статистики, вопросам ее совершенствования уделяется особое внимание.

Данные, собираемые в профильных управлениях ФМС, стали более открытыми для пользователей. По запросу предоставляются основные статистические сведения, характеризующие миграцию, получение иностранными гражданами того или иного статуса, натурализацию и пр. ФМС активно взаимодействует с научным сообществом, в том числе при обсуждении вопросов статистики миграции, качества и разнообразия данных.

В 2009 г. между Росстатом и ФМС России было достигнуто соглашение о регулярной передаче массивов анонимизированной индивидуальной информации, сформированных на основе Центрального банка данных по учету иностранных граждан. Иными словами, впервые за всю историю государственной статистики миграции в нашей стране появилась возможность использовать ресурсы регистра иностранцев, которым, по сути дела, является ЦБДУИГ.

Федеральная служба государственной статистики начала размещать в открытом доступе на своем Web-сайте статистические ежегодники с демографической и миграционной статистикой. Там же публикуется оперативная статистическая информация. Была создана и работает база статистических данных, на основе которой в том числе можно сформировать таблицы с основными показателями по миграции.

Развитие административных источников статистики миграции и смежных явлений. Давно известно, что государственная статистика миграции чаще всего является вторичным продуктом административных процедур, связанных с предоставлением иностранцам того или иного статуса в стране въезда, пересечением границ, регистрации населения по месту нового проживания и пр. Собственно «статистическими», то есть от начала и до конца курируемыми национальным статистическим агентством, можно считать переписи населения. Во многих странах национальные

статистические институты собирают собственную информацию с помощью выборочных обследований домохозяйств, но в России потенциал этого источника данных пока не используется.

У административных источников есть важное преимущество. Переписи и обследования чаще всего дают представление о численности или контингенте мигрантов (в стране, регионе) на определенную дату; значительно сложнее с помощью этих мероприятий получить данные о потоках миграции. В этом смысле административные системы учета движения населения имеют универсальный характер, позволяя получить данные и о численности, и о потоках мигрантов. Например, регистры иностранного населения в странах приема мигрантов позволяют (на любую дату) определить, сколько иностранцев прибыло в страну в течение отчетного периода, или сколько из них проживают здесь на законных основаниях в том или ином юридическом статусе.

В отношении преобладания административных источников данных среди систем сбора статистики миграции Россия не является исключением. Из почти полутора десятков существующих у нас систем только перепись населения осуществляется национальным статистическим ведомством, все остальные находятся в ведении административных агентств.

Лидирует в этом списке, что вполне объяснимо, Федеральная миграционная служба, которая осуществляет регистрационный учет российских граждан и иностранцев, выдает виды на жительство, разрешения на работу, рассматривает вопросы предоставления гражданства, статуса беженца и выполняет многие другие процедуры, которые отражаются в соответствующей отчетности ФМС. Даже текущий учет миграции – основная форма государственного статистического наблюдения за потоками внешней и внутренней миграции, ведется Росстатом на основе первичных материалов (листок статистического учета мигрантов), полученных из органов ФМС.

Административные источники данных о миграции имеют очень большое значение для разностороннего, а значит, более объективного взгляда на происходящие процессы. Но до последнего времени для исследователей, а часто и для практических работников, важнейшие сведения, характеризующие миграционную обстановку в России, оставались неизвестными. Некоторые данные в последние годы стало возможным получить в ФМС по специальному запросу, но этого, разумеется, было недостаточно.

Осенью 2007 г. произошло событие, которое можно считать информационным прорывом. ФМС разработала и разместила в открытом доступе (на своем Ин-

тернет-сайте) форму интегрированной отчетности о результатах деятельности Службы, так называемую «Форму 1-РД». Она сразу привлекла к себе внимание специалистов, поскольку впервые появилась возможность увидеть множество показателей, характеризующих и миграционную ситуацию, и результаты предпринимаемых мер миграционной политики. Как отмечают разработчики формы 1-РД¹, она заменила собой свыше 60 разрозненных и мало связанных между собой статистических отчетов, которые ранее ежемесячно составляли профильные управления ФМС России, как правило, на бумажных носителях.

Имело место дублирование показателей, данные не были гармонизированы, сотрудники разных подразделений Службы, по сути дела, не знали, какая отчетность формируется их коллегами из других управлений ФМС. Нужно подчеркнуть, что пересмотр отношения к внутренней отчетности и шаги по ее реформированию во многом были инициированы руководством Службы, что показывает новый уровень понимания роли статистики для принятия управленческих решений даже в рамках одного ведомства.

В настоящее время форма 1-РД состоит из 11 разделов в соответствии с количеством профильных управлений ФМС и содержит свыше 650 показателей. Значительная их часть, разумеется, в большей степени имеет значение для внутреннего пользования, но в то же время многие данные играют важную роль в аналитической работе внешних пользователей – ученых и практических работников, занимающихся вопросами миграции.

Разделы формы 1-РД:

1. Административная практика.
2. Контрольно-надзорная деятельность.
3. Визовая и регистрационная работа.
4. Паспортная работа.
5. Вынужденные переселенцы.
6. Внешняя трудовая миграция.
7. Гражданство.
8. Предоставление убежища.
9. Реализация Государственной программы (переселения соотечественников).
10. Государственная дактилоскопическая регистрация.
11. Реемиссия.

Форма 1-РД пока что является единственным открытым источником сведений о количестве принятых решений по выдаче видов на жительство, разрешений на временное проживание, разрешений на работу, уведомлений, полученных от работодателей, которые наняли иностранцев, о получении гражданства и многим другим показателям. Некоторые специалисты отмеча-

¹ Сведения о структуре и показателях формы 1-РД приводятся по докладу Главного эксперта-консультанта организационно-аналитического управления ФМС России М.А. Потехиной на Региональном семинаре по статистике миграции Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций. Бишкек, Киргизская Республика, 15-17 февраля 2010 г.

ют, что эта отчетность отражает лишь избыточно укрупненные категории. Данные часто не содержат переменных: как правило, они не распределены даже по странам гражданства или происхождения мигрантов, не говоря уже об их социально-демографических характеристиках. Но эти сведения в перспективе вполне может разрабатывать Федеральная служба государственной статистики, поскольку первичная информация из ФМС будет передаваться в Росстат уже в ближайшее время.

По нашему мнению, и в существующем виде форма 1-РД проясняет очень многие вопросы. Например, раздел «Гражданство» содержит детализированную информацию о том, по каким основаниям приобрели российское гражданство иностранцы и лица без гражданства. Проанализировав аббревиатуры, обозначающие отдельные статьи Закона о гражданстве, можно понять, какие группы мигрантов чаще всего получают российское гражданство в упрощенном порядке (см. таблицу 1).

Таблица 1

Структура раздела 7 «Гражданство» формы статистической отчетности ФМС России 1-РД*

Раздел 7. Гражданство	
Принято и восстановлено в гражданстве РФ	394184
в том числе:	
взрослых	313467
детей до 18 лет	80717
студентов (взрослых и детей)	6772
участников Государственной программы	3464
членов семей участников Государственной программы	3931
в общем порядке (ст. 13 ФЗ-62)	91
В упрощенном порядке (ст. 14 ФЗ-62)	308866
в том числе:	
п. "а" ч. 1 ст. 14 ФЗ-62	177
п. "б" ч. 1 ст. 14 ФЗ-62	356
п. "в" ч. 1 ст. 14 ФЗ-62	12
п. "а" ч. 2 ст. 14 ФЗ-62	78
п. "б" ч. 2 ст. 14 ФЗ-62	683
п. "в" ч. 2 ст. 14 ФЗ-62	79
ч. 3 ст. 14 ФЗ-62	29
ч. 4 ст. 14 ФЗ-62	266815
ч. 5 ст. 14 ФЗ-62	152
ч. 6 ст. 14 ФЗ-62	33479
ч. 7 ст. 14 ФЗ-62	3642
ч. 3 ст. 26 ФЗ-62	6
ч. 1 ст. 27 ФЗ-62	550
ч. 2 ст. 27 ФЗ-62	2792
ч. 3 ст. 27 ФЗ-62	16
В соответствии с международными соглашениями:	85184
в том числе граждан:	
Республики Беларусь	4942
Республики Казахстан	35493
Киргизской Республики	44749
Восстановлено (ст. 15 ФЗ-62)	43

* Данные за 12 месяцев 2009 г.

Источник: официальный сайт ФМС России.

Например, в 2009 г. из 309 тыс. лиц, получивших гражданство РФ в упрощенном порядке, абсолютное большинство - 267 тыс. - составили те, кто смог воспользоваться частью 4 статьи 14 Федерального закона о гражданстве. Кто же эти люди? Закон гласит, что это «иностранцы граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство, если они до 1 июля 2009 года заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации».

Причем там же (в законе) указывается, что эти лица освобождаются от условия прожить в России пять лет, не должны доказывать наличие источника средств к существованию или знание русского языка. Именно сведения из формы 1-РД позволили понять, что до 2010 г. прием в российское гражданство для подавляющего большинства мигрантов происходил в упрощенном порядке, что неизбежно повлияло на государственную статистику иммиграции. Об этом подробнее будет сказано ниже.

В настоящее время основным замечанием, которое можно высказать в адрес ФМС в отношении формы 1-РД, является отсутствие архива данных. К сожалению, на сайте доступна только текущая информация, а для сравнений и понимания динамики показателей нужны временные ряды. Пользователям, работающим с этими данными, приходится, что называется, «быть начеку», чтобы вовремя скопировать появившиеся обновления и не потерять данные на определенную дату. Но эта проблема представляется легко разрешимой при наличии доброй воли специалистов ФМС, отвечающих за данный раздел сайта, и, разумеется, понимания ими сути проблемы.

Начало взаимодействия Росстата и ФМС в области передачи в электронном виде массивов анонимизированных данных по иностранцам. С начала 1930-х годов государственное статистическое наблюдение за процессами миграции (текущий учет) ведется на основе бумажных носителей. Национальное статистическое ведомство ежегодно получает сотни тысяч талонов или листов учета мигрантов. Как было почти 80 лет назад, сотрудники территориальных органов Росстата (а раньше - ЦСУ, ЦУНХУ, Госкомстата и т. д.) вручную их обрабатывают, кодируют и с 1996 г. вводят в компьютер для дальнейшей разработки данных силами вычислительного центра. Такой способ накопления первичных данных в третьем тысячелетии, конечно, представляется анахронизмом, особенно принимая во внимание распространение в органах ФМС

автоматизированных систем учета населения, в том числе создание Центрального банка данных по учету иностранных граждан в России.

Кроме того, в рамках текущего учета в его существующем виде вне наблюдения остаются все прочие формы миграции - краткосрочная и среднесрочная, а также данные о смене мигрантами их административного статуса в Российской Федерации (получение права на постоянное проживание и гражданства РФ). ФМС России, в силу объективных причин, не разрабатывает этой статистики, и, вероятно, лучшим решением является делегирование этих функций национальному статистическому ведомству.

Летом 2009 г. Росстат и ФМС договорились о передаче из миграционной службы в Росстат массивов индивидуальных деперсонифицированных данных о мигрантах различных категорий. Перечень данных таков, что в них должны быть отражены мигранты с любым административным статусом - временно пребывающего, временно или постоянно проживающего, получившего российское гражданство и пр. Такой набор сведений позволит в перспективе разрабатывать отчетность по каждой категории в частности, получать распределение мигрантов с разным статусом по странам происхождения и социально-демографическим характеристикам, а также выделять среди них долгосрочных мигрантов, что для статистического учета иммиграции имеет большое значение.

В виде анонимизированных индивидуальных сведений ежемесячно планируется получать сведения о разрешениях на временное проживание (РВП), видах на жительство, решениях в отношении приема в российское гражданство, а также постановке на миграционный учет и снятие с учета по месту пребывания. Причем данные должны предоставляться в отношении фактов получения статуса, его утраты, а также количества лиц, проживающих в данном статусе на дату предоставления сведений. Иными словами, в соответствии с международными стандартами, как правило, это будут сведения о потоках и контингентах мигрантов, то есть численности событий предоставления или утраты статуса, происшедших за временной интервал, и количестве лиц, проживающих с этим статусом на дату отчета. Например, данные о разрешениях на временное проживание будут отражать число лиц: а) получивших, б) утративших за истекший период (месяц) статус временно проживающего, а также в) число мигрантов, имеющих действующее разрешение и проживающих в России в этом качестве.

Список запрошенных переменных по каждому массиву информации достаточно стандартный и включает следующие позиции:

1. Дата рождения
2. Пол

3. Место рождения
4. Гражданство
5. Второе гражданство
6. Субъект Федерации, выдавший РВП
7. Дата выдачи (дата принятия решения о выдаче)
8. Уровень образования на момент подачи заявления (в том числе наличие ученой степени)
9. Семейное положение
10. Источник дохода
11. Страна прежнего проживания
12. Место (адрес) пребывания

В отношении миграционных карт, число которых ежегодно превышает 30 млн. единиц (сумма въездных и выездных частей), принято решение получать в ФМС, по мере готовности, ежегодную сводную отчетность, так как разработка массива информации силами Росстата может оказаться слишком трудоемкой.

Осенью 2009 г. были получены первые, пробные массивы информации, работа с которыми позволила увидеть основные проблемы, суть которых сводится к разному написанию одних и тех же географических названий, использованию названия «СССР» или «Советский Союз» в сведениях о месте рождения и гражданстве, очень большому числу «пустот» в данных о социально-демографических характеристиках мигрантов. Объективной проблемой является недоучет не имеющих паспорта детей, так как их интересы представляют родители, и часто «младшая» возрастная группа мигрантов в данных не представлена.

Опыт компиляции государственной и административной отчетности о миграции. Разработка массивов индивидуальных данных - дело будущего (хочется верить, что ближайшего). В настоящее время основным источником статистики остается текущий учет миграции. Роль официальной статистики, основанной на регистрации населения по месту жительства, остается решающей. Какие данные по международной долгосрочной миграции интересуют пользователей в первую очередь? Разумеется, статистика должна показать, сколько иммигрантов приезжает в страну, гражданами каких государств они являются и каковы их характеристики. Выполняет ли отечественная статистика эти задачи?

Особенностью потоков иммиграции в Россию, учтенных Росстатом (с момента начала разработки данных о гражданстве мигрантов в 2002 г.), была и остается неправдоподобно низкая доля в них иностранных граждан. Включение с 2007 г. в статистическое наблюдение лиц, получивших разрешение на временное проживание, заметно повысило число и долю иностранцев в потоке иммигрантов (с 9% в 2006 г. до 20% в 2009 г.). Однако она все равно осталась относительно малой (см. таблицу 2). Создается впечатление, что в

отличие от иммиграции в другие государства² в Россию едут преимущественно ее собственные граждане,

по каким-то причинам проживавшие за рубежом и решившие вернуться в страну гражданства.

Таблица 2

Международная миграция в Российской Федерации в 2002-2009 гг. по гражданству мигрантов
(человек)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Иммиграция - всего	184612	129144	119157	177230	186380	286956	281614	279907
в том числе: граждане РФ	166325	108767	106323	162646	170137	218387	224986	225020
прочие	18287	20377	12834	14584	16243	68569	56628	54887
Эмиграция - всего	106685	94018	79795	69798	54061	47013	39508	32458
в том числе: граждане РФ	100732	89971	76570	66820	51791	45071	37982	31402
прочие	5953	4047	3225	2978	2270	1942	1526	1056

Источник: данные Росстата.

Некоторые исследователи интерпретируют эти данные иначе - как миграцию тех, кто получил гражданство России еще в стране происхождения, до переезда³. Эта точка зрения в еще меньшей степени соответствует реальной ситуации. Статистика получения гражданства РФ через представительства МИД России показывает, что численность таких людей невелика. Более того, лишь часть из них можно рассматривать как потенциальных мигрантов в Россию. За период с 2003 по 2008 г. общее число лиц, получивших гражданство России (включая оформление гражданства по рождению или в результате усыновления) через консульские учреждения МИД, составило немногим более 200 тыс. человек (без детей - 163 тыс.⁴). В любом случае, и в сумме, и по отдельным годам эти величины были далеки от чисел иммигрантов - граждан РФ, отраженных в официальной статистике. Кроме того, наличие гражданства РФ у лиц, проживающих за рубежом, еще не означает неопределившегося намерения сразу переехать в Россию.

Мы неслучайно отметили выше, что административная статистика стала доступной для пользователей. Только благодаря этому появилась возможность сопоставления данных Росстата и ФМС, отражающих похожие категории мигрантов. Опыт сопоставления и компиляции этих сведений позволил найти ответ на очень важные вопросы, в том числе показать, что преобладание граждан России в потоках иммиграции является артефактом и результатом правоприменительной практики в области статуса иностранных граждан и регистрации населения по месту жительства.

Сделать такие выводы нам позволил анализ административной отчетности ФМС России о выданных разрешениях на временное проживание, о предоставлении российского гражданства и о числе мигрантов, зарегистрированных по месту жительства. Все три обстоятельства имеют прямое отношение к сбору первичных документов для государственного статистического наблюдения за процессами миграции.

Сравнение государственной и административной статистики позволило сделать ряд важных выводов. В действительности, подавляющее большинство иммигрантов - это иностранные граждане, которые вплоть до середины 2009 г.⁵ в упрощенном, а значит, ускоренном порядке получали российское гражданство и лишь затем регистрировались по месту жительства, одновременно попадая в статистическое наблюдение в качестве мигрантов. В России, по крайней мере с 2002 до 2009 г. включительно, имела место парадоксальная ситуация: прибывали иностранцы, а статистика учитывала их уже в качестве граждан России. Хотя между моментом прибытия и моментом регистрации (а значит, статистического учета) проходило не так много времени, это обстоятельство нельзя игнорировать. Искаженной оказалась структура потока иммиграции по одной из самых важных переменных - гражданству мигрантов.

Упрощенный характер представления российского гражданства (в течение года после миграции) имел массовый характер и касался 99,9% обратившихся. За период с 2007 по 2009 г. из 1,1 млн. лиц, получивших российское гражданство в общем порядке (то есть тре-

² Например, по данным национальных статистических служб, в 2000-2006 гг. доля иностранцев в потоке прибывших составила: на Украине - 47%, в Беларуси и Молдове - свыше 80%.

³ См.: Население России 2007. Пятнадцатый ежегодный демографический доклад. Отв. ред. А.Г. Вишневский. - М.: ГУ-ВШЭ, 2009. С. 223.

⁴ Источник - данные МИД России.

⁵ Соответствующая статья Федерального закона о гражданстве действовала до 1 июля 2009 г.

бующем пяти лет проживания в России), это сделали всего 320 человек⁶.

Соответствующая статья Закона о гражданстве предоставила подавляющему большинству мигрантов право достаточно быстро получить разрешение на временное проживание, а затем также быстро обратиться с ходатайством о предоставлении гражданства России, которое рассматривалось в течение всего нескольких месяцев.

В итоге, большинству иностранцев для получения гражданства РФ требовалось менее года. Имея в распоряжении данные миграционной службы о количестве лиц, получивших разрешение на временное проживание, можно получить более реалистичную картину иммиграции по гражданству. В последние годы число лиц, получивших РВП практически по всем государствам происхождения мигрантов, за исключением Казахстана и Киргизии, было достаточно близко к числу иммигрантов, учтенных Росстатом (правда, преимущественно в качестве граждан России). Это отчетливо видно на примере данных таблицы 2. Мы полагаем, что в отношении данных за последние годы структуру мигрантов по гражданству следует оценивать по статистике ФМС о выданных разрешениях на временное проживание, а не по данным Росстата о гражданстве иммигрантов, поскольку эти данные уже во многом отражают результат ускоренной натурализации иммигрантов.

Есть еще одна категория прибывших, которые при существующих правилах могут быть учтены официальной статистикой только после получения ими российского гражданства. Гражданам Беларуси, Казахстана и Кыргызстана, в соответствии с четырехсторонним соглашением 1999 г. (ранее для граждан последних двух государств существовали двусторонние соглашения с Россией)⁷, предоставлено право получить гражданство России через три месяца после подачи ходатайства. При этом разрешение на временное проживание или вид на жительство им не требуется. Поэтому большая часть мигрантов из этих стран не отражены в статистике выданных РВП (см. таблицу 2). В последние годы из названных государств ежегодно прибывало около 70 тыс. человек (до четверти всего потока иммиграции). Ранее удельный вес выходцев из названных стран был еще большим. И практически все они учитывались в статистике иммиграции как россияне.

Теоретически статистика натурализации могла бы пролить свет на ситуацию в отношении исходного

Таблица 3

Данные Росстата о странах происхождения и гражданстве иммигрантов и данные ФМС о лицах, получивших разрешение на временное проживание и гражданство РФ в 2008 г.
(человек)

	Данные Росстата		Данные ФМС	
	Прибывшие по странам происхождения (откуда прибыли)	Прибывшие по странам гражданства	Оформлено разрешений на временное проживание	Получили гражданство РФ
Всего мигрантов	281614	281614	220465	362044
в том числе: граждане России		224986		
иностранцы		49927	220465	
Азербайджан	23331	6657	26465	29643
Армения	35216	8595	39152	45253
Белоруссия	5865	461	1841	7099
Казахстан	39964	1150	2915	58736
Киргизия	24014	696	1037	51210
Молдавия	15519	2519	14282	15782
Таджикистан	20717	6161	28943	21891
Туркмения	3962	596	2344	4444
Узбекистан	43518	9652	40722	43982
Украина	49064	10240	48905	58500
Другие зарубежные страны	9991	2 271	13859	25504
Лица без гражданства	не применимо	3323	распределены по странам предыдущего проживания	распределены по странам предыдущего проживания
Гражданство не указано	не применимо	3378	не применимо	нет данных

Источник: данные Росстата и ФМС России.

гражданства иммигрантов, но только в том случае, если бы в ней имелись сведения о дате прибытия иностранца в Россию и дате подачи ходатайства о предоставлении гражданства РФ. К сожалению, эта информация в агрегированной отчетности ФМС отсутствует. В ней объединены и недавно прибывшие, и те, кто уже много лет проживал в России и лишь спустя годы урегулировал вопросы своего статуса. Именно поэтому число лиц, получивших гражданство России, вплоть до 2009 г. превышало количество иммигрантов, прибывших за тот же отчетный период. Это видно и на примере статистики за 2008 г. (см. таблицу 3). Иными словами, в существующем виде данные ФМС о пре-

⁶ Данные формы 1-РД ФМС России.

⁷ Соглашение от 26 февраля 1999 г. между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства (Бюллетень международных договоров, 2002, № 12).

Соглашение от 20 января 1995 г. между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию.

Соглашение от 28 марта 1996 г. между Российской Федерацией и Киргизской Республикой об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Киргизскую Республику, гражданами Киргизской Республики, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, и выхода из прежнего гражданства (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 43, ст. 4905).

доставлении российского гражданства не могут использоваться для анализа современных миграционных процессов.

Для понимания расхождения между теорией и практикой статистического учета мигрантов нужно представлять себе, при каких условиях иммигрант может стать предметом статистического наблюдения. Первичную индивидуальную информацию, которая лежит в основе государственного текущего учета миграции, Росстат получает из органов ФМС в виде листов статистического учета мигранта, так называемой «формы 12П». Эти бланки заполняются при постановке мигрантов на учет только в нескольких случаях: при регистрации иностранцев и граждан России по новому месту жительства (мы рассматриваем пока только международную миграцию) и при регистрации граждан России по месту пребывания на срок свыше года.

Важно понимать, что для иностранцев тип регистрации - по месту жительства или месту пребывания, непосредственно связан с юридическим статусом, который данное лицо имеет в Российской Федерации. Право на регистрацию по месту жительства (с составлением листа статистического учета прибытия) имеют только те иностранцы, которые получили разрешение на временное проживание или вид на жительство либо получили российское гражданство. Правильной может считаться ситуация, когда форма 12П составляется на иностранного гражданина, впервые получившего разрешение на временное проживание и впервые зарегистрированного по месту жительства в России. Именно эти люди должны учитываться как иммигранты-иностранцы. Последующие изменения статуса - получение вида на жительство или гражданства РФ, обязывают этих лиц пройти повторную регистрацию по новым документам. При этом повторный статистический учет этих мигрантов, как прибывших из-за рубежа, недопустим. Во избежание двойного счета мигрантов, изменивших гражданство, в новом бланке формы 12П имеется специальное поле, в котором указывается, что регистрация производится в связи с изменением гражданства.

Иностранцы, не имеющие статуса временного или постоянного резидента России, могут быть поставлены на временный административный учет по месту пребывания, который в данных Росстата не отражается. Поскольку ежегодно разрешение на временное проживание и регистрацию по месту жительства получают около 200 тыс. иностранцев, можно было ожидать, что это найдет отражение в данных Росстата о гражданстве иммигрантов.

Однако когда были опубликованы первые данные (за 2007 г.), обнаружили значительные несоответствия между ожидаемым и фактическим числом инос-

транных мигрантов. На рис. 1 хорошо видно, что Росстат получает в 3-4 раза меньше листов статистического учета, составленных на иностранных граждан, чем следовало бы. Заметим, что в данных ФМС о регистрации иностранцев по месту жительства не указывается, что это лица, которые прибыли из-за пределов России (как это сделано в отчетности по гражданам РФ). В эту статистику могут попадать и внутренние мигранты. Учитывая очень короткий срок пребывания в статусе иностранца, скорее всего, последующие миграции между регионами РФ эти лица совершают, уже будучи гражданами России. В 2007 и 2008 гг., например, переезд в пределах России совершили соответственно всего 10 и 12 тыс. иностранцев⁸, все прочие прибыли из-за рубежа. Поэтому данные ФМС о зарегистрированных по месту жительства иностранцах в основном относятся к лицам, прибывшим из-за рубежа.

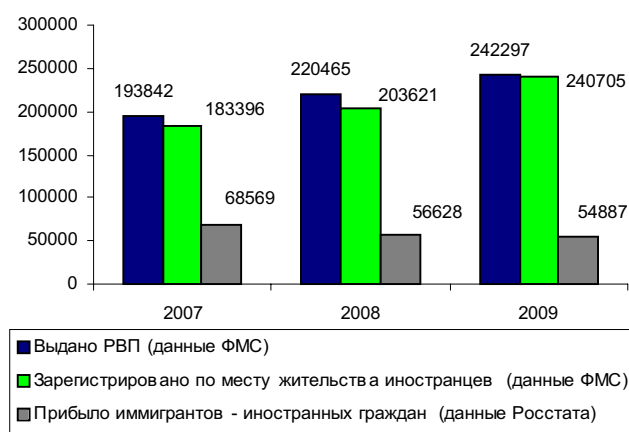


Рис. 1. Численность иностранных граждан, зарегистрированных по месту жительства и получивших разрешение на временное проживание (данные ФМС России), и количество иммигрантов-иностранцев, учтенных Росстатом

Такой значительный недоучет иностранных мигрантов должен вызывать тревогу. Однако данные ФМС и Росстата говорят о том, что эти «неучтенные» мигранты все же попадают в статистическое наблюдение, правда уже в качестве граждан России. Как и прежде, по непонятным теперь причинам преобладает практика составления листа прибытия после получения этими лицами российского гражданства. Это подтверждает статистика числа граждан России, зарегистрированных по месту жительства в связи с прибытием на постоянное проживание из-за рубежа (данные формы 1-РД, ФМС, см. рис. 2).

За исключением данных по 2007 г., показатели ФМС и Росстата практически совпадают. Это еще раз подтверждает наше предположение, что форма 12П преимущественно составляется не при первичной (в каче-

⁸ Эти цифры относятся к лицам в возрасте 14 лет и старше, так как данные Росстата о гражданстве внутренних мигрантов содержатся только в таблице о распределении мигрантов этой возрастной группы (14+) по обстоятельствам, вызвавшим необходимость переезда. Дети могут составлять около 10% всего потока, поэтому на порядок приводимых величин «возрастные ограничения» не влияют.

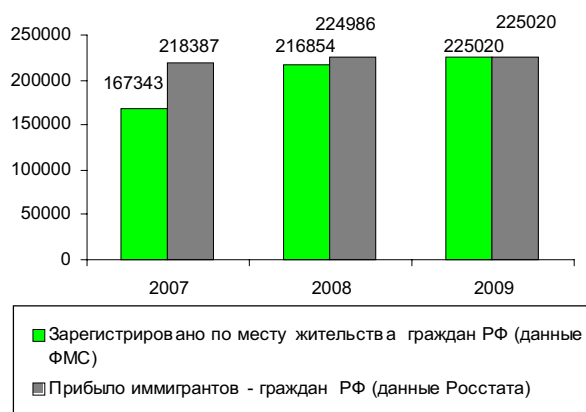


Рис. 2. Численность граждан России, зарегистрированных по месту жительства в связи с прибытием на постоянное проживание из-за рубежа (данные ФМС России), и количество иммигрантов-граждан РФ, учтенных Росстатом

стве иностранца), а при последней (в качестве гражданина РФ) регистрации международного мигранта по месту жительства.

Можно заметить, что количество выданных разрешений на временное проживание (см. рис. 1) довольно близко к числу граждан РФ, которых ФМС зарегистрировала по месту жительства в связи с прибытием их из-за рубежа. На наш взгляд, это также иллюстрирует процесс ускоренного получения российского гражданства большинством иммигрантов и в еще большей степени вызывает вопрос: почему форма 12П не была составлена на этих мигрантов, когда они еще не изменили своего гражданства? Консультации со специалистами ФМС показали, что при регистрации лиц, получивших гражданство России, в листке статистического учета указывается, что предыдущее место жительства было за рубежом. По-видимому, не используется возможность отметить в форме 12, что регистрация выполняется в связи с переменой гражданства, либо используются бланки старого образца, в которых такой позиции не было вообще.

На наш взгляд, в сложившихся условиях нельзя исключить и повторного счета. Схема его такова - форма 12 может быть составлена на прибывших иностранцев после получения ими разрешения на временное проживание и регистрации по месту жительства, что совершенно правильно. Однако после изменения гражданства этих мигрантов на российское велика вероятность составления еще одного листка статистического учета - но уже на граждан России. К сожалению, пока нет технических возможностей провести даже выборочную проверку справедливости нашего предположения. Автоматизированный учет движения граждан России еще находится в стадии становления, а процедура регистрации иностранцев не предусматривает внесения каких-либо отметок о том, что на данное лицо уже была составлена форма 12.

Таким образом, опыт сравнительного анализа административных данных ФМС и отчетности Росстата позволил увидеть главную проблему: искажение структуры иммигрантов по гражданству. Это происходит из-за невыясненных пока особенностей практики составления листка статистического учета после получения иммигрантами гражданства России. Для компенсации данного недостатка официальной статистики и правильного понимания, граждане каких стран все-таки мигрировали в Россию в последние годы, можно рекомендовать использовать отчетность о выданных разрешениях на временное проживание, помня, что мигранты из Киргизии, Казахстана и Белоруссии в ней отражены в очень небольшом объеме. Число граждан этих стран, прибывших в Россию, лучше оценивать по общему количеству иммигрантов, прибывших из названных государств и учтенных Росстатом, невзирая на их состав по гражданству. Иными словами, пока что очень рискованно пользоваться данными Росстата о гражданстве мигрантов. До выяснения ситуации лучше вообще игнорировать эти данные и трактовать страну исхода мигрантов как страну гражданства. Понятно, что в потоке мигрантов из какой-то страны могут быть и граждане других государств, но как показывает практика, их число очень невелико.

Гармонизировать данные ФМС и Росстата и провести более детализированный анализ станет возможным только тогда, когда административная статистика будет разрабатываться по переменным - возрасту, полу и каким-то иным характеристикам. Агрегированные показатели часто затушевывают реальные процессы.

Заключение. Несмотря на позитивные тенденции и хорошие перспективы в области статистики миграции, многие проблемы ждут своего решения. Часть из них унаследована из прошлого, другие появились или обострились недавно. Они касаются разнообразия источников, качества и доступности данных.

К числу этих проблем мы относим следующие.

Проводимые Росстатом выборочные обследования бюджетов и занятости не учитывают потребностей статистики миграции, отсутствуют (пока) специализированные и репрезентативные выборочные обследования по вопросам миграции, не развиваются формы государственной отчетности по другим видам миграции - трудовой и учебной. Трудовая миграция учитывается по некорректной методологии, не инициируется использование актовых записей гражданского состояния и других административных источников, которые содержат «миграционную» информацию.

Очень медленно идет формирование автоматизированных систем персонального учета граждан РФ, нет признаков контроля исполнения процедур регистрации и снятия с регистрационного учета и (часто) имеет место недопонимание (со стороны сотрудников этих ве-

домств) их прямого влияния на государственную статистику миграции.

Во многих ведомствах, собирающих в том или ином виде данные о мигрантах (органы ЗАГС, налоговая служба и пр.), они закрыты для исследования (даже в обезличенном виде). На стороне пользователей (некоторых) нередко встречается отсутствие интереса к мета-данным, публикуемая статистика понимается упрощенно, без учета особенностей ее сбора и разработки, инициатива в отношениях с производителями статистики, как правило, не проявляется.

По нашему убеждению, все текущие, прежние и новые проблемы отечественной статистики миграции разрешимы. Не хотелось бы писать банальности, но главное в сложившейся ситуации - видеть перспективу и работать на нее, и это касается всех участников процесса - и производителей, и потребителей статистики.

На наш взгляд, ближайшие задачи Росстата связаны с отладкой механизма передачи индивидуальной анонимизированной информации из ФМС в Росстат и организацией выборочных обследований по вопросам миграции (и конечно, успешного проведения предстоящей переписи населения). Федеральная миграционная служба внесет свой вклад в общее дело, если наладит постоянный контроль качества и логики формирования Центрального банка данных по учету иностранцев, продолжит работу по усовершенствованию формы внутреннего статистического наблюдения 1 РД и начнет публикацию сводных отчетов в удобном для пользовате-

лей формате, как это делают миграционные ведомства развитых стран.

Поскольку данные о миграции собирают разные агентства (часто, не отдавая себе в этом отчета), следует начать проработку вопроса о возможности использования других административных источников, например баз данных органов ЗАГС, налоговой службы, систем пенсионного и медицинского страхования для получения статистической информации о внутренней и, возможно, о международной миграции. Как правило, все записи баз данных соответствующих структур содержат информацию о месте рождения, гражданстве и месте проживания людей. Понятно, что многие из перечисленных организаций - это частные коммерческие предприятия. Но при соблюдении определенных условий часть информации может быть предоставлена для нужд государственной статистики, для начала в порядке эксперимента. Использование этой информации (анонимизированной, а возможно, и агрегированной) поможет дать ответы на ряд вопросов, имеющих прямое отношение к последствиям миграции для регионов выхода и приема мигрантов.

Пользователи и производители статистики должны вести диалог для того, чтобы оперативно поднимать вопросы качества статистики миграции и искать способ их решения. И разумеется, посредством публикаций, тренингов, семинаров нужно повышать статистическую грамотность всех, кто профессионально связан с регулированием миграции или ее изучением.

НОВЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ

Россия 2010

Статистический справочник дает краткую информацию о социально-экономическом положении страны в 2009 г. в сравнении с предыдущим годом.

Помещены данные по основным показателям, отражающим демографические процессы, рынок труда, социальную сферу и уровень жизни населения, торговлю, финансовое состояние, внешнеэкономическую деятельность. Представлена информация по отдельным видам экономической деятельности в соответствии с ОКВЭД. Публикуется характеристика федеральных округов Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям.

Справочник издается на русском и английском языках (два отдельных издания).

Формат 10,5×16,5 см

Объем 60 с.

Приобрести сборник и получить дополнительную информацию можно в Информационно-издательском центре «Статистика России» по адресу: **107450, Москва, ул. Мясницкая, д. 39;**

тел./факс **607-42-52;** e-mail: **shop@infostat.ru**

Представительство в Санкт-Петербурге: **197376, Санкт-Петербург, ул. Профессора Попова, д. 39;**

тел./факс: **(812) 235-83-08;** e-mail: **spb_infostat@mail.ru**