

ПРОБЛЕМЫ УЧЕТА МИГРАЦИИ В ЗЕРКАЛЕ РОССИЙСКОЙ СТАТИСТИКИ

О. А. Колесникова

Воронежский институт высоких технологий

А. А. Панкратьев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 декабря 2018 г.

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы информационной базы и организации миграционного учета в Российской Федерации, на примере данных субъекта РФ обозначены проблемы миграционной статистики и основные направления ее совершенствования в контексте задач новой Концепции миграционной политики.

Ключевые слова: миграция, Концепция миграционной политики, трудовая миграция, статистика миграции, информационная база, использование иностранной рабочей силы.

Abstract: in the article the questions of the knowledge base and the organization of migration registration in the Russian Federation, for example, the data subject of the Russian Federation indicated problems of migration statistics and the main directions of its improvement in the context of the new Concept of migration policy.

Key words: migration, the concept of migration policy, labor migration, migration statistics, information base, the use of foreign labor.

В России сделан важный шаг к изменению политики в сфере миграции населения, в неизбежности которого специалисты убеждали давно – принята новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. Как отмечено в соответствующем Указе Президента, подписанном 31 октября 2018 г., обусловлено это «необходимостью актуализации целей, задач и основных направлений деятельности Российской Федерации в сфере миграции» [1]. Перемены являются столь назревшими и существенными, что прежняя Концепция, которая должна была действовать также до 2025 г., признана утратившей силу.

Наиболее важным моментом новой миграционной политики является то, что миграция, и прежде всего внешняя, рассматривается в качестве важного источника количественного и качественного пополнения трудовых ресурсов. Россия от ограничительного уклона в отношении приема иностранных граждан должна переходить к активному участию в глобальной мировой конкуренции за трудовых мигрантов, ориентироваться на эффективное использование потенциала внешней и внутренней трудовой миграции.

И хотя по количеству прибывающих в страну мигрантов Россия стоит на втором месте после США, доля ориентированных на получение работы составляет среди них, вопреки мнению большинства неспециалистов, лишь около 60 %, а число новых трудовых мигрантов, по данным миграционной службы, снижается или в лучшем случае неустойчиво [2]. К тому же ситуация в стране, сложности с оформлением документов и получением работы вынуждают многих уехать домой. Если в 2013 г. из России вернулись в зарубежные страны 186,4 тыс. мигрантов, то в 2016 г. – 353,2 тыс., в 2016 г. – 313,2 тыс. чел. [3]. Кроме того, нашу страну покинуло, к примеру, в 2015 г. 51,8 тыс., в 2017 г. – 66,7 тыс. граждан России [4]. И всё это в условиях назревающей депопуляции и нехватки трудовых ресурсов, ставшей понятной не только демографам и экономистам. Поэтому так остро стоит задача крутого поворота государственной политики в области миграции.

Информационной основой решения этой сложной задачи является организация адекватной статистики миграционных потоков. В ее современном состоянии эта статистика не способна обеспечить реализацию новой Концепции миграционной политики.

Все заинтересованные стороны называют два основных источника данных о миграции в России:

а) информация Росстата, включая федеральный, региональный уровни, а также переписи населения и специальные статистические обследования;

б) ведомственная статистика, т. е. сведения, стекающиеся от различных органов и ведомств, занимающихся миграционными проблемами – МВД РФ, пограничной службы ФСБ РФ, государственной службы занятости населения; источниками информации могут служить также налоговая служба, органы ЗАГС, а о маятниковой и вахтовой миграции – данные кадровых подразделений предприятий, высших и средних учебных заведений, транспортная статистика и др.

Первый источник вследствие ряда причин весьма ограничен по объему предоставляемой пользователям информации, но эта информация имеет строго определенные формы, структуру, периодичность, публична и доступна, за исключением немногих отдельных аспектов, связанных с государственной секретностью. Именно здесь сформированы данные об объемах и структуре миграционных потоков и по стране в целом, и в региональной плоскости (табл. 1 с обобщающими данными о притоке мигрантов по Воронежской области за 2017 г.).

Из табл. 1 видны общее количество прибывших в регион мигрантов, доля в нем внешней миграции (всего 25,6 %, а из зарубежных стран, не входящих в состав СНГ, лишь 2 %!), в том числе с разбивкой по основным группам территорий прибытия.

Статистическая информация Росстата охватывает различные разрезы территориальных перемещений мигрантов и их демографической структуры.

Большие дополнительные возможности статистики открываются благодаря переписям, микропереписям и целевым статистическим обследованиям рабочей силы, но до последнего времени применительно к теме миграции и они не были информативны в той мере, какая требуется специалистам для полноты картины. Статистика Росстата очень слабо затрагивает наиболее важную и сложную проблему – трудовой миграции. Тем не

менее статистические обследования домохозяйств (ОНПЗ) содержат некоторые сведения о трудовой мобильности населения, но не касаясь категории иностранной рабочей силы. Например, выявлено, что в 2017 г. численность выезжающих из Воронежской области на работу в другие субъекты РФ (37,7 тыс. чел.) почти в четыре раза превосходила число въезжающих (9,7 тыс. чел.) [6].

Ведомственная информация публично менее доступна и сложно организована, хотя существенно дополняет статистику Росстата, особенно по проблемам учета и трудовой миграции.

Так, Главное управление по вопросам миграции в структуре МВД России (ГУВМ МВД, которому с апреля 2016 г. переданы функции и полномочия прежней Федеральной миграционной службы) осуществляет в рассматриваемом направлении большую работу. Оно ведет статистический учет прибытия и выбытия мигрантов на бумажных носителях, занимается выдачей виз и разрешений на проживание (РВП), видов на жительство (ВнЖ) и оформлением гражданства, осуществляет регистрацию по месту пребывания или жительства, ведет статистику трудовой миграции, переселения соотечественников и др.

МВД России регулярно публикует на своем сайте показатели миграционного учета в ежемесячном разрезе накопительным итогом (в пределах каждого года). Представление о показателях миграционной ситуации, формируемых этим ведомством, применительно к Воронежской области дает табл. 2.

Анализ данных миграционного учета показывает, что в 2017 г. в Воронежской области из 168,4 тыс. чел. поставленных на учет иностранных мигрантов зарегистрировано по месту жительства только 21,5 тыс. чел., или 12,8 %. Остальные поставлены на учет по месту пребывания (которое в любой момент может измениться), причем 61 % – впервые. В составе последних 89,8 тыс. чел. заявили работу в качестве причины прибытия в Россию только 34,8 тыс. чел., или 38,8 %. Остальные прибыли на учебу, в качестве туристов, по личным и другим причинам.

Т а б л и ц а 1

Общие итоги миграции населения по Воронежской области, 2017 г. [5]

Показатель	Всего чел.	Из них						Из-за пределов региона	
		В пределах России	В том числе			Из-за пределов России	В том числе		
			внутри региона	из других регионов	из стран СНГ		из других зарубежных стран		
Число прибывших	86,138	64,068	35,209	28,859	22,070	20,309	1,761	50,929	
в % к числу прибывших	100	74,4	40,9	33,5	26,0	23,6	2,0	59,1	

Показатели миграционной ситуации Воронежской области за январь–декабрь 2017 г. [7]

Оформлено приглашений	Оформлено виз	Миграционный учет										Разрешения на временное проживание		Виды на жительство		Приобретение гражданства РФ (принято, восстановлено, признано)
		Поставлено на миграционный учет	в том числе:								Снято с миграционного учета	Принято решений о выдаче РВП	Проживает по РВП	Принято решений о выдаче ВнЖ	Проживает по ВнЖ	
			зарегистрировано по месту жительства	поставлено на учет по месту пребывания	первично	в том числе:										
						туризм	учеба	работа	частная	иное						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
5,227	4,858	168,407	21,527	146,880	89,770	4,130	5,373	34,785	32,795	12,687	116,851	16,196	15,562	1,767	8,281	16,495

Снято с миграционного учета в том же году 116,9 тыс. чел., т. е. разница между числом поставленных на учет и снятых с него составляет 30,6 %.

Из приведенных данных следует, что в области к концу 2017 г. проживали на основании:

– разрешений о временном проживании (РВП) или принятых решений об их выдаче 31,8 тыс. мигрантов;

– видов на жительство (ВнЖ) или принятых решений об их выдаче – 10 тыс. чел., из числа которых за последний год ВнЖ получили лишь 1,8 тыс. чел. Приобрели или восстановили гражданство РФ 16,5 тыс. чел.

Из числа других ведомств, занимающихся миграционным учетом, пограничная служба ведет статистику въездов и выездов мигрантов по странам гражданства, целям и видам транспорта. Визовую статистику представляет МИД РФ. Отчетность по приему-выпуску и составу иностранных студентов представляется структурами Минобразования. Дополнительные целевые сведения по миграции периодически поставляются различными научными центрами и организациями, проводящими социологические исследования по данной проблематике.

Сухие цифры не дают представления о том, как сложно и долго оформляется требуемая сегодня документация по миграционному учету и ступеням приобретения гражданства России. Но пробелы в основных направлениях информационного обеспечения миграции видны даже на данной стадии анализа: неполный и неточный учет трудовой, практически полное отсутствие учета маятниковой ми-

грации, много возможностей «не быть увиденными» миграционным учетом и статистикой и др. Кроме того, информация избыточна, повторы, повторным счетом, многое приходится списывать на неофициальную занятость или двойной счет и т. п.

Об этом говорят все специалисты, начиная с представителей Росстата. Например, известный демограф Н. В. Мкртчян пишет: «...все эти источники не дают представления о реальных масштабах “подводной части” айсберга неразработываемых учетом и ведомственной статистикой данных о миграции, и тем более – нерегистрируемой миграции.

...Отдельный вопрос – масштабы миграции совершенно недокументированной, когда мигранты не оформляют регистрацию по месту пребывания, в том числе достаточно длительное время. Это явление характерно как для международной, так и для внутренней миграции в России. Причины тому – в сложности и бюрократической запутанности процедур регистрации, а также в возможности “решения вопроса” неофициальным путем, а через приобретение поддельных регистраций, а также платы за отсутствие регистрации напрямую представителям контролирующих органов» [8].

Еще один самостоятельный и большой вопрос – о неточности современной информационной базы миграции. 28 сентября 2017 г. состоялось заседание Научно-методологического совета Росстата, посвященное анализу проблем статистики международной миграции в России. В выступлении на этом совещании заведующая лабораторией экономики народонаселения и демографии экономического факультета МГУ О. С. Чудиновских заострила внимание на

проблеме расхождения одних и тех же данных в разных источниках миграционной статистики (табл. 3).

По мнению О. С. Чудиновских, такая ситуация не случайна и объясняется низким уровнем пользовательской культуры специалистов – пользователей в отношении статистики миграции. Она отметила, что в научном сообществе и практической среде царит апатия применительно к наличию или отсутствию статистики миграции и ее качеству [10].

В учете и регулировании использования иностранной рабочей силы на российском рынке труда, как нам представляется, более других ведомств заинтересованы органы занятости населения. Причем это, пожалуй, единственная структура в стране, в практическом плане ориентированная на получение, а отчасти и формирование достоверной статистики как по внешней трудовой миграции, так и по внутренней (мобильности ищущих работу и безработных россиян). Поскольку рынок труда един, та и другая информация востребована для его сбалансирования. Поэтому органы занятости тесно сотрудничают с другими ведомствами, прежде всего территориальными

органами ГУВМ МВД РФ, по вопросам учета и обеспечения занятости мигрантов. Здесь формируется и собственная, внутриведомственная статистика.

Знакомство с ее ведением показывает, что в разных регионах это делается неодинаково, хотя в основе лежат общие для всех документы Роструда.

Так, воронежской службой занятости систематически проводится мониторинг привлечения иностранных работников для осуществления трудовой деятельности на территории региона. Результаты используются для анализа состояния регионального рынка труда в сегменте иностранной рабочей силы хозяйствующими субъектами по видам экономической деятельности, а также для прогнозирования потребности во внешних трудовых мигрантах.

Разработочные таблицы мониторинга предложены, готовятся и обрабатываются специалистами соответствующего отдела службы.

Сопоставление некоторых обобщающих показателей областного мониторинга (в части учета и трудоустройства иностранцев) с показателями миграционного учета МВД представлено в динамике в табл. 4.

Т а б л и ц а 3

Примеры расхождения информации по миграции в разных источниках, тыс. ед. [9]

Название показателя	Источники информации, 2016 г.		
	Таблицы Росстата на основе ЦБДУИГ**	Данные по запросу ЭФ МГУ на основе ЦБДУИГ	отчет ГУВМ МВД 1-РД***
Численность иностранных граждан, получивших разрешение на работу (включая КС и ВКС*)	105,276	133,287	133,215
Выдано разрешений на работу (РНР) на конец года (включая КС и ВКС)	143,874	203,019	163,681
Выдано патентов на конец года	1543,443	–	1420,183
Действительно РНР ВКС на конец года	41,295	41,302	52,32

Примечание: *КС и ВКС – квалифицированные и высококвалифицированные специалисты; **ЦБДУИГ – центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих и временно или постоянно проживающих в Российской Федерации; ***РД – руководящий документ.

Т а б л и ц а 4

Динамика обобщающих показателей учета и трудоустройства иностранных граждан в Воронежской области [11]

Показатели	Строка	Годы		
		2015	2016	2017
Численность зарегистрированных иностранных граждан, прибывающих в Воронежскую область для работы (как цели визита), чел.	01	61300	33289	34785
Численность иностранных граждан, получивших в Воронежской области разрешения на работу (РНР) или патенты на работу, чел.	02	15011	15185	16950
Отношение строки 02 к строке 01 в %	03	24,5	45,6	48,8
Выдано патентов для трудоустройства	04	14883	15112	16895
Отношение строки 04 к строке 01 в %	05	24,3	45,4	48,7
Представлено уведомлений в ГУ МВД РФ по Воронежской области о трудоустройстве по патенту	06	6132	6099	9142
Отношение строки 06 к строке 04 в %	07	41,2	40,4	54,1

Из приведенных данных видно, что в области число выдаваемых патентов на трудоустройство иностранных работников превосходит объемы самого их трудоустройство, что наглядно демонстрирует рисунок. Это обусловлено особенностями современной организации этого процесса, критикуемой многими специалистами. Иностранец в нынешних обстоятельствах вынужден вначале приобретать патент на трудоустройство, а затем предпринимать попытки реально устроиться на работу. Кроме того, уведомления о трудоустройстве иностранных работников предоставляются, как правило, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Тенденции показывают, что на конец 2018 г. отношение строки 06 к строке 04 (см. табл. 4) приблизится к 93 %.

Углубленный анализ показывает, что видимая положительная динамика показателей трудоустройства обусловлена не столько реальным улучшением ситуации по этому вопросу (хотя это

тоже имеет место), сколько успехами работы органов МВД по легализации иностранных мигрантов. К сожалению, разделить эти две столь разные причины в приводимых статистикой результатах не представляется возможным.

Таблица 5, составленная также по показателям учета в службе занятости, отражает вклад иностранных мигрантов в общую численность занятого населения Воронежской области. Как видно, этот вклад очень мал, и за последние три года серьезных позитивных изменений в этом отношении не произошло – ежегодный прирост доли вклада составил 0,7–0,8 процентных пункта относительно показателей 2015 г.

Приведенные данные по миграционному учету в Воронежской области также подтверждают ранее сделанный вывод о неполноте и неточности информации, получаемой из разных источников, специалистами Воронежского МВД и службы занятости предпринимается немалые усилия для улучшения ситуации.

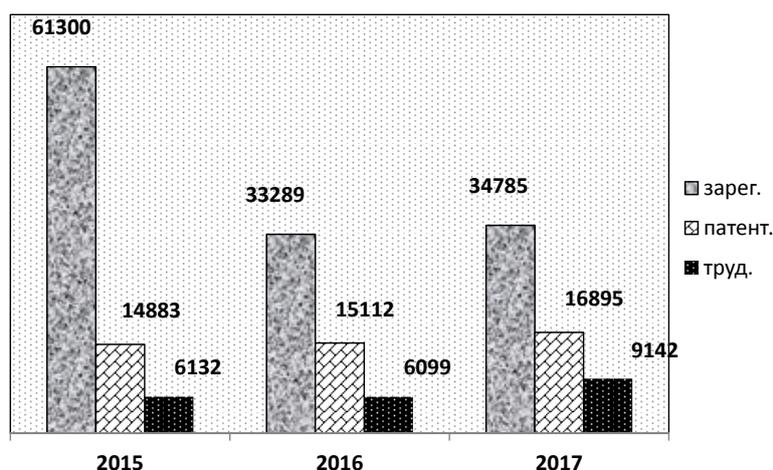


Рисунок. Соотношение числа выданных патентов с числом полученных уведомлений о трудоустройстве иностранных граждан в Воронежской области

Т а б л и ц а 5

Вклад иностранной рабочей силы в занятость населения Воронежской области [11]

Показатели	Годы		
	2015	2016	2017
1. Численность занятых в экономике Воронежской области, чел.	1 110 066	1 112 766	1 125 230
2. Численность иностранных работников, осуществлявших трудовую деятельность, чел., в том числе:	20 257	20 384	21 399
а) на основании разрешений на работу с учетом квоты, чел.	374	96	55
б) на основании патентов на работу у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, чел.	6870	6128	6641
Доля иностранной рабочей силы (показателя 2) в численности занятых в экономике Воронежской области, %	1,82	1,83	1,90

Основной целью региональной государственной политики в области международной трудовой миграции является создание работающей модели привлечения иностранной рабочей силы, которая вытекала бы из реальных потребностей регионального рынка труда, не ущемляя прав российских работников, и при этом гарантировала права трудовых мигрантов.

Поэтому органами занятости населения Воронежской области особое внимание уделяется соблюдению работодателями и иностранными работниками действующего законодательства¹.

В области вызывает озабоченность высокий показатель использования иностранной рабочей силы работодателями – физическими лицами на основании патента (53 %). Такие работодатели, оформляя с потенциальным работником гражданско-правовые договоры, не совершают при этом отчислений в пенсионный фонд и территориальный фонд социального страхования области. При этом складываются предпосылки увеличения числа работодателей, уклоняющихся от учета использования труда иностранных мигрантов.

Поэтому специалисты службы занятости в различных формах напоминают работодателям об обязанности представлять в установленный срок уведомления об осуществлении иностранными работниками трудовой деятельности. С работодателями проводятся систематические встречи, ведется разъяснительная работа по законодательству, разъясняются их права по заключению с иностранцами гражданско-правовых договоров. Их предупреждают о возможных санкциях при нарушении или несоблюдении тех или иных законодательных и других нормативных актов.

Для минимизации появления в отдельных видах экономической деятельности моноэтнических компаний проводится профилактическая работа по поэтапному снижению допустимых долей иностранных работников. Так, на 2018 г. допустимая доля в сфере транспорта установлена в размере 28 %, установлены такого рода

ограничения в некоторых видах розничной торговли, с 2019 г. – в строительстве и др.

Дополнительные ограничительные меры направлены на запрещение использования хозяйствующими субъектами иностранных граждан на условиях заемного труда. Это позволяет дополнительно противодействовать неформальной занятости трудовых мигрантов.

Работодателям также напоминают, что при приеме на работу прибывающих из-за рубежа соотечественников – участников соответствующей Государственной программы, применяются равные правила с российскими гражданами.

Проводимые меры способствуют повышению уровня миграционного учета, способствуют росту легального трудоустройства иностранных работников, прибывающих в область из Узбекистана, Украины, Армении, Таджикистана, Молдовы и других зарубежных стран.

Представленная систематизация проблем миграционного учета не претендует на то, чтобы рассматриваться в качестве исчерпывающей – слишком много этих проблем, они сложны, взаимосвязаны и затрагивают, как было показано, большой комплекс субъектов. Но вполне ясно следующее. Во-первых, в своем нынешнем виде сложившиеся подходы не могут быть положены в основу информационной базы эффективной реализации новой Концепции миграционной политики. Во-вторых, для решения поставленных в этом документе задач необходимы преобразования не только в сфере информационного обеспечения, так как это лишь «вершина айсберга», а во всех сферах миграционной работы, причем касательно и внешней, и внутренней миграции. И в-третьих, сейчас рано предлагать какие-либо конкретные меры реорганизации миграционного учета. Предложений на этот счет очень много, начиная с самого Росстата и включая множество специалистов, в том числе и авторов данной статьи. Следует дождаться документов второго уровня, в которых будет обозначен механизм реализации Концепции.

¹ В Воронежской области, кроме Федерального закона «О занятости населения в РФ», действует приказ Департамента труда и занятости населения от 22 сентября 2014 г.

№ 455 «Об утверждении Положения о представлении работодателями информации о наличии вакантных рабочих мест (должностей) в государственные казенные учреждения Воронежской области центры занятости населения».

ЛИТЕРАТУРА

1. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы : указ № 622 от 31 октября 2018 г. – Режим доступа: <http://kremlin.ru>
2. Виды миграции в России и ее причины. – Режим доступа: <http://zagrandok.ru/migraciya-v-rf/migracionny-uchet/migraciya-v-rossii.html>
3. Демографический ежегодник России – 2017, табл. 7.1. – Режим доступа: <https://docviewer.yandex.ru/>
4. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2015 году;... в 2017 году. tab 1.17.xls. – Режим доступа: <https://docviewer.yandex.ru>
5. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2017 году, tab2-01-17.xls. – Режим доступа: <https://docviewer.yandex.ru>
6. Итоги выборочного обследования рабочей силы. Стат. Бюллетень ФСГС. – М., 2017, таб. 6.25.
7. Данные МВД РФ, SAYT_2-RD_17kv4.xlsx.
8. Мкртчян Н. В. Статистические источники информации о миграции населения в России / Н. В. Мкртчян // Сборник Юнеско. – 2007. – Режим доступа: [doc. https://docviewer.yandex.ru](https://docviewer.yandex.ru)
9. Слайд Научно-методологического совета Росстата 28.09.2017 г.
10. Чудиновских О. Использование административных источников и выборочных обследований для производства статистики международной миграции в России / О. Чудиновских // Научно-методологический совет Росстата от 28 сентября 2017 г. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/>
11. Мониторинг Департамента труда и занятости населения Воронежской области об использовании ИРС.

*Воронежский институт высоких технологий
Колесникова О. А., доктор экономических наук,
профессор*

*E-mail: oakolesnikova@mail.ru
Тел.: 8-915 546-33-43*

*Воронежский государственный университет
Панкратьев А. А., аспирант*

*E-mail: pankratev_aa@mail.ru
Тел.: 8-906-580-83-11*

Voronezh Institute of High Technologies

*Kolesnikova O. A., Doctor of Economics, Professor
E-mail: oakolesnikova@mail.ru
Tel.: 8-915 546-33-43*

Voronezh State University

*Pankratiev A. A., Post-graduate Student
E-mail: pankratev_aa@mail.ru
Tel.: 8-906-580-83-11*