

О проблемах статистического измерения миграционных процессов на пространстве СНГ

Статистика международной миграции является одним из важнейших направлений статистической деятельности, поскольку данные о внешних перемещениях людей влияют на динамику численности и половозрастной структуры населения страны, её этноконфессиональный и социальный состав. В современных условиях усиливаются экономические последствия миграции: внешние мигранты являются активными участниками рынка труда; во многих государствах денежные переводы мигрантов – это важнейший источник доходов населения.

Принятыми в последние годы решениями Совета глав правительств¹ государств-участников СНГ предусмотрено формирование общего рынка труда; регулирование миграционных потребностей с учетом потребностей государств-участников Содружества; создание системы мониторинга и оперативного обмена информацией о состоянии национальных рынков труда и наличия вакантных рабочих мест.

В целях формирования сопоставимой по странам информации Статкомитет СНГ проводит работу по анализу миграционных потоков между государствами – участниками СНГ, используемых определений и национального законодательства в сфере миграции населения.

1. Основными источниками данных о размерах, структуре и направлении миграционных потоков являются:

- переписи населения,
- выборочные обследования населения,
- данные текущего учета миграции/административный учет.

Во всех странах СНГ организованы системы сбора данных, как чисто статистические (переписи населения, выборочные обследования); так и налажен административный учет (в рамках деятельности миграционных служб, МВД), который, в свою очередь, позволяет формировать необходимые статистические данные. При этом в силу объективных причин уровень развития этих систем в странах СНГ различается.

В соответствии с международными рекомендациями², в зависимости от длительности пребывания в стране выделяются следующие категории:

ВИЗИТЕРЫ	МИГРАНТЫ	
	Краткосрочные	Долгосрочные
Менее 3 месяцев	3 и более, но менее 12 месяцев	12 месяцев и более

Визитеры – лица, которые приезжают на срок менее трех месяцев (например, туристы). Эта категория не считается мигрантами, однако, практика показывает, что часть трудовой миграции может совершаться на короткий (менее 3 месяцев) период, например, сезонная миграция, наем иностранных работников для выполнения определенного вида краткосрочных работ.

¹Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года (2008 год). Концепция согласованной социальной и демографической политики государств-участников Содружества Независимых Государств (2011 год)

²Рекомендации ООН по статистике международной миграции, 1998.

Статистика международной миграции. Практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии. ЕЭК ООН, ЮНФПА, 2011.

Краткосрочные мигранты – лица, переезжающие в страну, не являющуюся местом их обычного проживания на период не менее трех и не более двенадцати месяцев.

Долгосрочные мигранты – лица, переезжающие в страну, не являющуюся местом их обычного проживания, на период не менее 1 года (12 месяцев).

Применяя эти дефиниции к статистической практике стран СНГ можно отметить следующее. Что касается **долгосрочной миграции**, то она учитывается при переписях населения, в выборочных обследованиях, в текущем административном и статистическом учете.

В странах Содружества текущее статистическое наблюдение за потоками долгосрочной межгосударственной миграции осуществляется на основании сведений, получаемых в результате обработки поступающих от органов внутренних дел документов статистического учета прибытия и убытия, которые составляются при регистрации этих событий **по месту жительства**. В Российской Федерации, начиная с 2005 года, в статистический учет долгосрочных мигрантов включаются лица, зарегистрированные **по месту пребывания** (форма временной регистрации) на срок более 12 месяцев, с 2011 года - на срок более 9 месяцев. Эти категории мигрантов учитываются при текущей ежегодной оценке постоянного населения страны.

Статкомитет СНГ проанализировал информацию об объемах и направлениях миграционных потоков между странами Содружества, сравнив данные страны-назначения и страны-исхода. При сопоставлении данных о численности мигрантов между странами наблюдаются несоответствия, в отдельных случаях в несколько раз.

Так, например, в 2012 году:

из Кыргызстана в Российскую Федерацию выбыло 9,5 тыс. человек (по данным Кыргызстана), а прибыло в Россию из этой страны 34,6 тыс. человек (по данным России), из них 17,5 тыс. человек зарегистрированы в новом месте жительства и 17,1 тыс. человек – в месте пребывания на срок более 9 месяцев;

из Украины в Россию выбыли 4,9 тыс. человек (по данным Украины), а прибыли в Россию 49,4 тыс. человек (по данным России), из них 15,0 тыс. человек зарегистрированы в новом месте жительства и 34,4 тыс. человек – в месте пребывания на срок более 9 месяцев;

из России в Казахстан выбыло 8,8 тыс. человек (по данным России) из 4 тыс. человек снялись с регистрационного учета по прежнему месту жительства и 4,8 тыс. человек выбыло на временное пребывание, а прибыло в Казахстан 4,9 тыс. человек (по данным Казахстана).

Эти расхождения происходят из-за различий в определениях и критериях, используемых в национальной статистике, а так же определенной неточности охвата. Эксперты отмечают существенный недоучет эмигрантов, которые, выезжая в ряде случаев на постоянное жительство в другие страны, не снимаются с регистрационного учета страны выезда. Существующие расхождения в информации приводят к тому, что между отдельными государствами СНГ годовое сальдо взаимной миграции оказывается положительным для обеих стран.

Сальдо миграции, связанной со сменой места жительства в 2012 году

		По данным страны выбытия						человек
		Азербайджан	Беларусь	Казахстан	Кыргызстан	Россия	Украина	
По данным страны прибытия	Азербайджан	х	58	173	33	1503	62	
	Беларусь	166	х	894	77	3067	1555	
	Казахстан	314	- 553	х	1 041	- 22 063	- 125	
	Кыргызстан	-9	-22	-2418	х	-5099	-35	
	Россия	18 102	10 249	36 663	24 108	х	36 995	
	Украина	3328	1266	581	200	11081	х	

Что касается **краткосрочной миграции**, то она не попадает в статистический учет, находя отражение (в соответствии с положениями национальных законодательств) только в административных данных. При этом краткосрочная миграция рассматривается как наиболее мобильная часть общего потока трудовой миграции.

Сведения о **внешней трудовой миграции** в странах СНГ формируются, как правило, на основании выданных разрешений на работу, а также данных, полученных от работодателей, привлекающих иностранных граждан. В 2011 году в России дополнительно была введена новая система получения разрешения на работу у *физических лиц* – патенты, которая не исключала возможность иметь и разрешение на работу, что в определенной степени приводит к двойному счету официальной численности трудовых мигрантов.

По мнению Статкомитета СНГ, представляется важным иметь информацию о количестве выданных разрешительных документов на осуществление трудовой деятельности с распределением по продолжительности их действия. Это может дать представление об объемах краткосрочной миграции.

В ряде стран Содружества для получения характеристик трудовых мигрантов проводятся специальные выборочные обследования; блок вопросов по трудовой миграции включен в программы национальных переписей населения.

При анализе объемов трудовой миграции и потоков между странами СНГ так же существуют значительные проблемы их сопоставимости, связанные с использованием различных определений, критериев и временных порогов отнесения к этой категории; различий в источниках получения информации.

С учетом изложенного, по мнению Статкомитета СНГ, для того, что бы оценивать реальные масштабы миграции (краткосрочной и долгосрочной) необходимо, принимая во внимание национальные особенности учета, согласовать определения и критерии отнесения к той или иной группе мигрантов, которые становятся предметом статистического учета. Это необходимо для текущего статистического учета, переписей населения и выборочных обследований.

В качестве одного из подходов Статкомитет СНГ предлагает обсудить с национальными экспертами возможность и целесообразность использования численности прибывших в страну-назначения для расчета сальдо миграции и текущей оценки численности населения страны-выбытия. В статистической практике данные по «прибывшим» считаются более точными.

2. В основе несопоставимости информации о миграционных потоках лежат различия в методах учета данных о миграции, в том числе различия в определениях единиц учета, документах первичного учета (паспорт, удостоверение личности, вид на жительство, приглашение, разрешение на занятия трудовой деятельностью, патенты и др.), отличия в установленных порядках регистрации по месту прибытия.

Анализ национального миграционного законодательства стран Содружества показал, что во всех странах приняты законы о миграции или о правовом положении иностранных граждан, а также правила въезда и выезда граждан СНГ и пребывания их на территории государств Содружества. В настоящее время совершенствуется нормативно-правовая база в области регулирования миграционных процессов с целью создания благоприятных условий для мобильности населения, в первую очередь, для трудовой миграции.

В то же время имеются различия в основных правовых понятиях; документах, подтверждающих статус мигранта; сроках пребывания на территории государства.

Понятие «иностранный гражданин» отражено в национальном законодательстве всех стран Содружества. Понятие «иммигрант» имеется в законодательных актах Азербайджана, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Украины. В Беларуси и Молдове предусматривается только понятие «трудоустроенный-иммигрант». В нормативных документах Кыргызстана, Таджикистана и Туркменистана используется понятие «эмигрант».

Разрешение на временное проживание (подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать на территории государства до получения вида на жительство) выдается в Армении, Беларуси, Кыргызстане, Украине на срок до 1 года, в России - до 3 лет, Молдове - в зависимости от обстоятельств на 5 лет.

Вид на жительство (подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства постоянно проживать на территории государства) выдается в Армении, России, Таджикистане на 5-летний срок, в Азербайджане, Беларуси, Кыргызстане, Молдове, Туркменистане, Украине - срок действия не ограничен, в Казахстане - ограничен сроком действия паспорта страны его гражданства.

Согласно национальным законодательным актам к документам, подтверждающим права иностранцев находиться на территории государства, относятся:

вид на жительство - Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Украина;

документ, удостоверяющий личность - Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Украина;

разрешение на временное или постоянное проживание - Армения, Казахстан;

удостоверение о регистрации - Азербайджан.

Миграционная карта - как документ учета временно пребывающих на территории государства Содружества, рекомендованный Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ, принята в законодательных актах Армении, Беларуси, Казахстана и России.

Такое разнообразие в основных правовых определениях и подходах к миграционному учету существенно затрудняет сбор сопоставимой статистической информации, которая формируется в строгом соответствии с национальным законодательством. В этой связи работу по совершенствованию статистики необходимо проводить в тесном контакте с миграционными службами, МВД, органами по труду и другими ведомствами, на которые возложена ответственность за управление миграционными процессами.

3. В целях решения проблемы улучшения качества миграционной статистики Статкомитет СНГ:

направил письмо (№4-ВС/2-136 от 21 августа 2013 г.) председателю Совета руководителей миграционных органов государств-участников СНГ, руководителю Федеральной миграционной службы К.О.Ромодановскому с предложением обсудить качество учета миграционных процессов на ближайшем заседании Совета руководителей миграционных органов государств-участников СНГ. В полученном ответе поддерживается обеспокоенность Статкомитета СНГ в отношении качества миграционной статистики. Вопрос «О проблеме статистического учета миграции в регионе СНГ» включен в проект повестки дня XIV Заседания Совета руководителей миграционных органов государств-участников СНГ (14 ноября 2013 г., Минск).

как одну из наиболее проблемных тем включил в доклад «О состоянии и актуальных проблемах совершенствования статистической деятельности на пространстве СНГ», который рассматривался Комиссией по экономическим вопросам при Экономическом совете СНГ (11 сентября 2013 г.) и в декабре с.г. будет рассмотрен на Экономическом совете СНГ;

предложил рассмотреть на очередном XXVI заседании Консультативного Совета по труду, миграции и социальной защите населения государств-участников СНГ вопрос: «О проблемах статистического измерения миграционных процессов на пространстве СНГ» (ноябрь 2013 г., Москва);

в рамках реализации проекта «Совершенствование статистики труда в регионе СНГ» (ЭКОСТАТ) запланировал разработку методологии измерения трудовой миграции при проведении выборочных обследований населения, ориентированной на страны Содружества;

в рамках согласованного со статистическими службами Плана проведения совещаний экспертов национальных статистических служб государств-участников СНГ по подготовке к раунду переписей населения 2020 года предусмотрено обсуждение вопросов измерения миграции, включая трудовую, при переписях населения раунда 2020 года.

4. С учетом изложенного, принимая во внимание важность проблемы улучшения качества миграционной статистики на пространстве Содружества, Статкомитет СНГ считает целесообразным:

организовать обсуждение со специалистами национальных статистических служб возможности и целесообразности использования численности прибывших в страну-назначения для расчета сальдо миграции и текущей оценки численности населения страны-выбытия;

подготовить проект предложений по формированию единых подходов стран СНГ к определению и классификации мигрантов;

в рамках пересмотра таблиц, направляемых в страны СНГ для межгосударственного обмена информацией, уточнить набор собираемых показателей и методические рекомендации к ним;

разработать проект рекомендаций по анализу и представлению данных по миграции;

продолжить взаимодействие с Советом руководителей миграционных органов государств-участников СНГ.

Статкомитет СНГ считает целесообразным сформировать проект предложений по улучшению качества миграционной статистики для обсуждения на следующем заседании Совета руководителей статистических служб СНГ.