

Концептуальные, методологические, методические и иные ограничения официальной статистической информации

Введение

Проблемы качества, достоверности, своевременности и полноты официальной статистической информации становятся актуальными собственно с момента её возникновения и начала её использования в качестве информационной базы для принятия управленческих решений. Ознакомление с научной литературой по указанной проблеме (подробнее см. Моляренко, 2016) показывает, что запрос на понимание и устранение методологических, концептуальных и иных ограничений официальной статистики, в широком смысле, на повышение надежности используемых государством количественных данных довольно остро стоит для большинства стран мира, при этом особое внимание ему уделяют развитые страны, понимая скрытый потенциал более полной информированности. В качестве примера проговаривания чувствительных вопросов¹ особое внимание на себя обращают работы, посвященные методическому аудиту официальной статистики и последующему реформированию её системы в Китае (Holz, 2003), тщательному анализу методологических ограничений отдельных статистических инструментов в странах Европы (Стиглиц, Сен, Фитусси, 2016).

Базовые проблемы официальной статистики в каком-то смысле являются для России вневременными – и имперская, и советская системы агрегирования государством количественных данных характеризовались масштабным дублированием показателей, несопоставимостью методик (например, земской, губернской и центральной статистик – в дореволюционный период; межведомственную несопоставимость – в советское время), политизированностью результатов статистической деятельности и проч. (подробнее см. Моляренко, 2016).

Сегодня на фоне хронического снижения фактической эффективности государственных программ и политик, публичной критики статистических данных за их неадекватность и оторванность от жизни, к примеру, по вопросам исполнения Майских указов В.В. Путина, тема качества государственной статистики и, в целом, вопрос

¹ Предполагаю, что зачастую причины игнорирования проблем в этой сфере обусловлены не только пониманием требующихся масштабных затрат на реформирование системы статистики, но и нежеланием управленцев признавать отсутствие «объективного знания», поскольку это воспринимается ими как признак слабости государства

достоверности и полноты информационной базы, на основе которой разрабатываются и внедряются управленческие решения (в том числе, потенциал методического аудита официальной статистической деятельности и освещения методологических и концептуальных ограничений официальной статистики) приобретают особую актуальность.

Уже на этапе постановки цели и задач стало ясно, что ограниченное стандартным статистическим инструментарием исследование не в состоянии разрешить поставленные вопросы – подобные (традиционные, стандартные) методы держали бы нас в концептуальных и методологических шорах, оставив место лишь для фиксации технических сбоев и разработки возможных вариантов их устранения. В качестве наиболее перспективных были выбраны глубинные интервью и качественные включенные наблюдения. Использование качественных полевых методов для исследования официальной статистики, ожидаемо, неоднократно вызывало негативную реакцию со стороны статистиков, экономистов, демографов. Не стоит забывать, однако, про концепцию «пришельцев» в науке – нередко важные содержательные наработки совершаются исследователями, которые используют нетрадиционные методы препарирования предметных областей (исследуют предметы одной отрасли науки с помощью методов другой). В данном контексте и в силу полученных результатов мы считаем, что использование качественного социологического и антропологического инструментария для выявления ограничений официальной статистической информации было оправданным.

Методы и выборка полевого качественного исследования

- глубинные интервью с 181 респондентами в 83 муниципальных образованиях 5 субъектов федерации (Липецкая, Калужская, Вологодская, Тюменская области, Республика Коми). Интервью проводились в рамках *специализированного проекта² о качестве официальной (агрегируемой Росстатом и другими ФОИВами, региональными властями, муниципалитетами) статистической информации в 2013-2014гг.* Основные группы респондентов: государственные и муниципальные служащие (муниципальных администраций, «отделов» Росстата, инспекций ФНС, отделов УФМС, отделов МВД, отделений Росреестра, отделений Кадастровой палаты Росреестра, «отделений» Федерального казначейства, «отделений»

² Проект реализован на средства Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники» <http://khamovniki.ru/projects/informatsionno-analiticheskaya-osnova-prinyatiya-upravlencheskikh-resheniy-organami-mestnogo-samoupr.html>

Областного казначейства), главы муниципальных образований, работники государственных и муниципальных учреждений (Центров и служб занятости населения, Центров социальной защиты населения, отделений Пенсионного фонда России, муниципальных школ);

- глубинные интервью с 84 респондентами в 29 муниципальных образованиях 2 субъектов федерации (Псковская и Омская области). Интервью проводились в 2016-2017 гг. в рамках *проекта о неоформленном (бесхозном) коммунальном имуществе³*, которое в силу юридического не-существования не отражается в официальной статистике. Основные группы респондентов: государственные и муниципальные служащие (муниципальных администраций, региональных органов власти, - по профилям ЖКХ, имущественных отношений), главы муниципальных образований, работниками государственных учреждений (лесничеств);
- (второстепенно) точечная верификация через глубинные интервью с государственными и муниципальными служащими, проводимые в 2014-2017 гг. в рамках студенческих экспедиций Кафедры местного самоуправления НИУ ВШЭ. Дополнительные вопросы о полноте, качестве и достоверности официальной статистической информации в разрезе муниципальных образований задавались муниципальным служащим в Ивановской, Смоленской и Тверской областях, Краснодарском крае.

Ограничения официальной статистической информации

Рефлексия аккумулированной в 2013-2014 гг. фактуры, а главное, концептуализация наработок заняли продолжительное время. Важнейшей и непростой задачей до осени 2017 года являлась разработка классификации (типологии) проблем/ограничений официальной статистики. Было перепробовано множество оснований группировки классификации фактуры – и, простейшие, разделение по уровням власти (федеральный, региональный, муниципальный), по аккумулирующим информацию ведомствам (Росстат, МВД, ФНС, Росреестр и др.), по тематическим профилям (демографическая статистика, экономическая статистика, криминальная статистика и проч.), более сложные – выделение базовых проблем, характерных для всех уровней статистик, органов власти и тематических профилей (межведомственные барьеры, несовершенства и неполнота формальной

³ Проект реализован на средства Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники» <http://khamovniki.ru/projects/konstruktivnaya-rol-neformalnykh-otnosheniy-v-sisteme-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-upravleniya.html>

регламентации, недостаточная разрезность информации, отсутствие обратной связи и др.). Однако все эти варианты представлялись слишком поверхностными и неинформативными, не репрезентирующими базовые казуальные связи.

Прозрачную и очевидную в своей простоте группировку ограничений официальной статистической информации удалось сформировать посредством параллельных осмысления содержания интервью и наращивания корпуса (осмысляемой и переосмысляемой через полевую фактуру) научной литературы на глобальную тему «оптики» государства (как и посредством каких инструментов государство «видит» реальность, в которой функционирует). При этом потребовалось максимальное дисциплинарное разнообразие – важнейшие содержательные аспекты были извлечены из трудов статистиков, экономистов, антропологов, демографов, социологов, географов, философов, специалистов по государственному и муниципальному управлению.

Итак, 3 года двухстороннего взаимного осмысления содержания интервью и результатов наблюдений через научное знание и научного знания – через содержание глубинных интервью и наблюдений позволили сформировать 3 блока причин неинформативности (низкого качества, недостоверности, неполноты) официальной статистики (3 базовых группы ограничений). **Первый** из них включает факторы неизбежного, но зачастую чрезмерного упрощения, «уплощения» государством представления о социально-экономических процессах ради достижения их фиксируемости, ряд других концептуально-методологических аспектов. **Во втором** сосредоточены проблемы непреднамеренных системных отклонений реальных методик сбора первичных данных и их обработки от формальных, а также основные причины искажения статистики, связанные со спецификой устройства административно-территориальной системы сбора информации, иначе говоря, технологические и технические искажения. **В третьем** агрегированы намеренные фальсификации показателей в целях улучшения оценки эффективности деятельности органов власти и иные искажения социально-психологического происхождения, возникающие по причине того, что статистика не является нейтральным инструментом.

Рассмотрим перечисленные блоки подробнее.

1. Редукция реальности оптикой государства

Разрабатываемый государством инструментарий фиксации социально-экономических и иных процессов и явлений создает чрезмерно упрощенный образ реальности, в котором зачастую могут не получать отражения основополагающие для социально-экономической стабильности феномены. В широком смысле данная проблема

была рассмотрена в работе Дж. Скотта “Seeing like a State” (Scott, 1998). На многочисленных примерах – научного лесоводства, становления единой государственной системы мер и весов, городского планирования и проч. Скотт показывает, как государство пытается упростить, сделать обозримыми, фиксируемыми объекты своего управления, уделяя внимание лишь значимым для самого субъекта управления характеристикам, в то время как «не значимые» зачастую оказываются базовыми для поддержания экологической, экономической, социальной и проч. экосистем.

В целом, выхолащивание содержания количественным инструментарием неоднократно подчёркивалось и экономистами – так, Мизес (Мизес, 2005, гл. VI) утверждает, что количественные проблемы в сфере человеческой деятельности могут быть восприняты только путем понимания. Количественные подходы в экономике критикуются им за непонимание отсутствия выражаемых в виде функций связей между различными переменными.

Официальная статистика посредством унифицированных для всей страны методик, фиксирует одинаковые, близкие аспекты и характеристики явлений (и только те из них, что интересны государству) для возможности агрегирования на федеральном и региональном уровнях, при этом специфические, уникальные особенности муниципалитетов и локальных сообществ, во многих случаях определяющие социально-экономическое положение в них, не попадают в поле зрения власти⁴ (Моляренко, 2016).

Отметим, что даже указанная однородность условна, поскольку во всех случаях требуется абстракция от конкретных деталей: «За каждой цифрой стоит много оговорок разных, которые в цифрах не могут выложиться. <...> Если за каждой цифрой писать оговорки, то это была бы совершенно другая картина» (муниципальный служащий администрации городского округа в одном из регионов Центрального федерального округа). Иными словами, централизованная методика по-разному недоучитывает локальную специфику. Методики при этом постоянно меняются (зачастую без переходного периода, который мог бы обеспечить сопоставимость), а по ряду показателей пояснения, что именно учитывать, отсутствуют вовсе (например, численность жителей, занимающихся спортом). О проблемах метаданных, закрытости и изменчивости методик см. (Бессонов, 2014), в частности, В.А. Бессонов характеризует построение длинных временных рядов

⁴ Так, нет статистики по дачничеству и отходничеству (т.е. государству «плохо» видны маятниковые, сезонные и иные возвратные перемещения населения по территории страны, что влияет на качество смежных показателей, к примеру, оценки численности населения муниципалитетов и регионов), не учитываются доходы населения от промысловой активности (сбора ягод, грибов, дикоросов и проч. и их реализации), хотя во множестве муниципалитетов именно эти виды деятельности являются основным источником благосостояния населения (а не жалование, зарплата, пенсии и другие виды попадающих в официальную отчётность доходов).

макроэкономических показателей как «результат попытки измерить изменяющийся объект изменяющимся аршином» (Бессонов, 2014, с. 23).

При этом было бы ошибкой и большой идеализацией допускать существование единой системы показателей – в действительности информация уходит «наверх» по целому ряду территориальных и ведомственных сеток – то есть, по сути, каждый орган власти имеет свою собственную «оптику», методологически не совпадающую с остальными. Так, было зафиксировано множество случаев, когда региональные управления Федеральной налоговой службы, ориентируясь на данные Росстата о росте заработных плат населения, требовали от инспекций увеличения поступлений подоходного налога (НДФЛ), хотя по данным Налоговых роста зарплат и доходов в действительности не было⁵.

Ситуация усугубляется тем, что вместо усреднения и взаимной проверки данных происходит отключение отдельных органов власти от сбора информации или лишение их права на ее использование. В 2006-2007 годах произошло закрепление прав Росстата на «правильную» информацию. Так, к 2010 году фактически была утверждена монополия Федеральной службы государственной статистики на статистические данные в отношении характеристик муниципальных образований. К примеру, при расхождении данных о численности населения в муниципалитете между Росстатом и муниципальной администрацией правильными считаются (и используются для расчета межбюджетных трансфертов) данные Росстата. Подобная мера (передача монополии на «правильную» информацию одному-единственному ведомству) уже предпринималась в отечественной истории – например, в 1930 году, когда, «устав» от постоянной разницы в цифрах ЦСУ и Госплана, руководство страны ликвидировало самостоятельность первой из указанных структур, передав её в ведение второй.

Абсолютизация статистических данных и количественного инструментария фиксации реальности является стандартной ловушкой управленцев и учёных. Согласно многочисленным наблюдениям, на этапе разработки методик и конструкторов их создатели тщательно проговаривают уже имеющиеся и потенциальные онтологические, гносеологические и технические ограничения. Однако по мере использования их наработок последователями в исследовательских и прикладных целях инструменты идеализируются, ограничения их использования сознательно или несознательно «стираются», игнорируются, возможно, по причине стремления к (иллюзорным) всезнанию и полной

⁵ «У нас с Росстатом тоже вопросы. Вот наша с ними проблема – рост зарплаты. Статистика говорит: «В этом месяце рост зарплаты – столько-то». С нас [начальство] трясут – дайте такой же рост подоходного. Мы говорим: «Да нет такого роста подоходного». Мы же вызываем предприятия к себе: «– Где? – Повысили? – Нет. – Повысили? – Нет». У нас постоянно такие проблемы – нет такого соответствия. Мы говорим [Росстату]: «С чего вы данные берете?»» (из интервью с руководителем инспекции Федеральной налоговой службы в муниципальном районе одного из регионов Центрального федерального округа).

информированности. Как правило, именно это становится причиной серьёзных и ошибок и кризисов – в силу накопления критической массы скрытых от взгляда государства или ученых процессов и явлений.

Именно в таком контексте интерпретирует причины экономического кризиса 2008/2009 гг. группа экономистов под руководством нобелевского лауреата Дж. Стиглица (Стиглиц, Сен, Фитусси, 2016). Отмечается, что Саймон Кузнец и пионеры использования концепции внутреннего валового продукта (ВВП, показатель разработан в 1930ых) были очень осторожны, регулярно напоминали себе и окружающим об ограничениях используемого инструментария. Последующая экономико-управленческая практика идеализировала и абсолютизировала показатель ВВП – в своей работе, в частности, Стиглиц с коллегами критикуют европейских политиков и управленцев, которые отождествили показатель ВВП с уровнем жизни населения, абсолютно позабыв о том, что в действительности в нём учитывается.

Подобные упрощения характерны и для целых научных течений. Представляется обоснованным, что кейнсианство исходит (и исходило) из гораздо более высоких прозрачности настоящего и будущего и просчитываемости окружающего мира, чем это полагал возможным сам Кейнс, который в своих трудах критиковал классическую экономическую школу как раз за иллюзию прозрачности и просчитываемости. Являясь скорее сторонником онтологического подхода к неопределенности⁶ (высказывания об эпистемологических ограничениях также встречаются, но, судя по контексту, первый взгляд всё же важнее) (Кейнс, 1998), в своих трудах Кейнс критикует сторонников эпистемологического подхода и тех, кто внедряет излишнее количество сложных инструментов для расчета перспектив за то, что они создают иллюзию определенности и

⁶ Онтологическая трактовка неопределенности основывается на признании принципиальной непознаваемости мира. Субъекты деятельности осознают постоянную изменчивость окружающей социально-экономической среды, отсутствие в ней строгих причинно-следственных связей, в частности, то, что будущее не предопределено прошлым и настоящим, в связи с чем не может быть разработан и адекватный статистический аппарат его оценки. При таком подходе нет возможности снизить уровень неопределенности и основной акцент смещается, как правило, к нейтрализации последствий неопределенности (Terzi, 2010).

Сторонники эпистемологической (гносеологической, когнитивной) трактовки неопределенности считают мир, в принципе, познаваемым, однако ни один экономический агент (включая государство) не в состоянии собрать всю рассеянную информацию, в связи с чем вынужден совершать выбор на основе несовершенной информации. Именно асимметрия и неполнота информации выступают в качестве причин неточности и ошибочности прогнозов. Иными словами, мир в принципе познаваем, однако в силу заведомо высоких издержек на тотальный сбор данных совершенная информированность субъектов деятельности невозможна. При данной трактовке у субъектов деятельности есть методы снижения уровня неопределенности, связанные с увеличением объема и качества имеющейся у них информации (Terzi, 2010). Предполагается, что Российское государство в своей деятельности исходит именно из гносеологической трактовки, в связи с чем экстенсивно наращивает количество показателей и отчетности, пытаясь, в то время как множество пробелов оптики вызвано скорее онтологической непрозрачностью социально-экономических процессов для управленческого аппарата.

стабильности⁷ (Terzi, 2010), поскольку в таком случае сложность и неопределенность окружающего мира подменяется сложностью модусов, используемых для его восприятия. Согласно (Akerlof, Shiller, 2010), из теории Кейнса целенаправленно выхолащивались, особенно в 60ые-70ые гг., как иррациональная составляющая человеческого поведения, так и множество замечаний философского характера, касающихся онтологической непрозрачности окружающего мира и несводимости социально-экономических процессов к количественным показателям. Справедливости ради заметим, однако, что и сам Кейнс замечает, что в стабильных условиях теории, предполагающие познаваемость мира и возможность математического предсказания будущего работают относительно эффективно.

Любопытно, что приверженность Кейнса онтологической неопределенности и иллюзорности попыток просчитываемости окружающего мира является ответной реакцией на Великую Депрессию в США, в то время как принципиальная жесткость критики исследовательской группой под руководством Стиглица абсолютизации количественных показателей управленцами и экономистами, с нашей точки зрения, объясняется и событиями Мирового экономического кризиса (начало кризиса относили к 2007 году). Иными словами, отодвинутые на второй план концептуальные и методологические ограничения количественного инструментария фиксации реальности регулярно «вспоминаются», когда иллюзия абсолютного знания и контроля социально-экономических процессов приводит к катастрофе, но, к сожалению, не ранее.

II. Системные непреднамеренные смещения сбора и фиксации показателей

Если первая группа ошибок заключается в том, что собираемая посредством формальных методик статистическая информация в принципе не в состоянии отразить многомерность и полноту действительности, что отдельные важные процессы ускользают от государственного взгляда в силу отсутствия инструментов их фиксации, то вторая отражает несовпадение фактических методик сбора и обработки данных с формальными в силу разного рода институциональных причин. Иными словами, речь идёт о том, что даже разрабатываемые показатели фиксируются со значительными ошибками. Основными причинами этого выступают чрезмерная оптимизация низовых (городских и районных) статистических отделов территориальных органов Федеральной службы государственной статистики (и, в целом, сокращение штатной численности органов государственной власти, в том числе, отвечающих за сбор первичных и административных данных, в первую

⁷ Несколько ироничным в таком контексте представляется тот факт, что именно кейнсианство ввело использование агрегатных величин в экономику и послужило, в частности, развитию эконометрики.

очередь за счёт низовых специалистов), избыточность и дублирование собираемых показателей в сочетании с отсутствием аналитики и обратной связи, отстранение от сбора данных органов местного самоуправления и, в целом, наличие серьёзных межведомственных информационных барьеров. При этом методического аудита официальных статистических мероприятий в России практически не проводится (есть некоторая его имитация для переписей, а вот методический аудит сбора текущей статистики отсутствует вовсе), хотя такая деятельность является важнейшей для государства, заинтересованного в достоверной информационной базе для своих решений (Holz, 2003).

При этом если об ошибках первой группы у учёных и управленцев есть шанс узнать (поскольку официальные методики периодически всё же публикуются Росстатом, и можно проанализировать, какие методологические ограничения они имеют), то смещения, вызванные отклонением фактических методик сбора данных от формальных, рефлексироваться крайне редко – и по причине того, что, повторимся, методический аудит практически отсутствует (а проводимый вызывает желание реализовать аудит аудита – как в известных случаях с переписью населения), и по причине нежелания исполнителей (низовых специалистов) публично проговаривать несоблюдение ими формальных методик – даже если эти смещения вызваны объективными причинами, в связи с которыми следовало бы скорректировать сам инструментарий. Сбор и фиксация первичных и административных данных в этом смысле представляет собой своеобразный «чёрный ящик» - ни управленцы регионального и выше уровней, ни учёные и исследователи, использующие официальную и ведомственную статистику для своих трудов за редким исключением не пытаются понять, как в реальности эти данные собираются, и какими же ограничениями обладают.

Как уже говорилось, важнейшее влияние оказывает административно-территориальная структура ведомства, фиксирующего показатели (географическая и транспортная проекции организации органов власти).

Этим, к примеру, объясняются территориальные искажения официальной безработицы. Службы и центры занятости населения (СЗН, ЦЗН) ведут учет по заявительному принципу. Состоящему на бирже труда необходимо два раза в месяц лично являться в службу занятости для подтверждения своего статуса. Пособие по безработице составляет от 850 до 4900 рублей в месяц (на 2016 год). Соответственно, лица, проживающие не в шаговой или минимальной транспортной доступности до ЦЗН предпочтут не вставать на учет, если сумма транспортных и иных требующихся издержек превышает или соотносима с величиной самого пособия. Лица же, проживающие близко к

службе занятости, могут вставать на учет, даже если не ищут в данный момент работу или если имеют неформальные источники доходов, но не против получать дополнительное пособие. При прочих равных результатом оказывается переучет официальных безработных в административных центрах и недоучет — в сельской местности.

«- А большая у вас скрытая безработица?»

- Да. Раньше они к нам приезжали. И так это было нам удобно. К нам они приезжали – ЦЗН, и, естественно, процент безработных был выше. Им запретили – процент безработных резко в районе упал, все при своих интересах.

- Шикарные меры для снижения безработицы...

- Да. Судились, не раз судились – ничего мы не могли сделать. Обещали нам, но потом опять вот на этот пункт закона, что Центр занятости не должен выезжать. Мы уже на дальнем расстоянии – и всё.

- Пусть люди ездят за 200 км.

- 350 у нас рублей до *** [районного центра, где находится Центр занятости]. 350, значит, 2 раза в месяц съездить. Это получается 1400. Покушать... А то, что они дают безработному – это 900 рублей. Какой смысл ездить 2 раза в месяц? Вот тут у нас вообще плохи дела» (из интервью с главой сельского поселения одного из регионов Северо-Западного федерального округа).

Иными словами, если на территории нет исполнителя, фиксирующего какие-либо показатели, то, согласно официальным данным, и этого явления там нет. Аналогичные процессы характерны, например, и для деятельности правоохранительных органов. Как правило, их штат сосредоточен в административных центрах муниципальных образований. В рамках реформы МВД в 2010-2011 гг. сокращению подверглись именно низовые специалисты (Шклярук, Скугаревский, Дмитриева, Скифский, Бегтин, 2015) – сотрудники районных и городских отделов полиции и участковые, которые отвечают за покрытие территории. Согласно нашим наблюдениям, если до 2010 года на средний муниципальный район приходилось около 15 участковых (за каждым из которых было закреплено 1 или 2 сельских поселений, которые он курировал), то теперь их фактическое количество составляет примерно 3 человека. Учитывая количество требуемой отчетности, участковые зачастую не успевают за неделю доехать на приём и до административных центров всех сельских поселений, а во многие отдаленные села и деревни не попадают в течение всего срока своей службы. При этом, помимо территориального фактора, отметим, что человек физически не в состоянии превысить свои максимальные возможности – если, скажем (абстрактный пример), все сотрудники работают «на износ», при этом преступность повышается в 10 раз, то те же специалисты по объективным причинам не в состоянии будут

отразить это – завести должным образом все карточки и данные, обрабатывать дела, успевать работать с ними. Тогда, согласно той же криминальной статистике, официально существенного повышения не произойдет – так как некому фиксировать значения показателей (намеренные фальсификации будут рассматриваться в следующей главе, пока речь о непреднамеренных системных искажениях).

Таким образом, официальная статистика различных процессов напрямую зависит от территориального устройства органов и наличия непосредственных служащих (исполнителей), их фиксирующих. При прочих равных (в частности, при неизменности принципов учёта явлений), если закрыть в муниципальном образовании центр занятости населения, то и официальных безработных там не будет, если закрыть отдел МВД – согласно официальным же данным, там не будут преступности.

При этом детальный анализ процессов по оптимизации штатных и территориальных структур органов государственной и муниципальной власти показывает, что при разного рода сокращениях в первую очередь снижается численность именно низовых специалистов – исполнителей, непосредственно работающих с населением, бизнесом – с «реальностью», а не её бумажным образом. На примерах «оптимизации» структур Росстата, МВД, ФНС, муниципалитетов можно составить некоторую общую картину. Отправной точкой является констатация чрезмерной численности чиновников и неоптимальных расходов на их функционирование, вследствие чего принимается решение сокращать штаты и повышать эффективность работы территориальных отделений. Известно множество случаев манкирования такими решениями – к примеру, простой вывод государственных служащих из штата органов власти в штаты подведомственных учреждений (статистически чиновников в данном случае становятся меньше, работники теряют статус государственных служащих, но фактически ничего не меняется). Если же сокращения всё же неизбежны, то по разного рода институциональным и организационным причинам затрагивают они в первую очередь всегда низовых специалистов – сотрудников уже упомянутых городских и районных отделов МВД и участковых, работников Налоговых инспекций (примерно с 2010го года идёт процесс укрупнения инспекций – так, если раньше на каждый муниципальный район приходилась одна собственная, то теперь большинство посещенных инспекций обслуживают при том же штате 3-5 районов), сотрудников городских и районных «отделов»⁸ Росстата и проч. При этом в силу повышения нагрузки на

⁸ Кавычки объясняются тем, что на большинстве территорий отделы государственной статистики как самостоятельные юридические лица с собственным функционалом теперь отсутствуют – как правило, органы статистики представляют несколько сотрудников, которые входят в штат регионального отделения Росстата (территориального органа государственной статистики), отвечают лишь за сбор данных и занесение их в формы. Раньше же (примерно до 2005-2007) отделы статистики в районах и городах были самостоятельными

исполнителей снижается как качество их работы, так и, по сути, качество продуцируемой и поставляемой ими в систему управления информации. Потеря управляемости и информированности фиксируется начальством, которое в попытках выровнять ситуацию вводит новые формы отчетности, которые ещё больше отрывают специалистов от непосредственной работы и сбора данных. Зачастую при этом предпринимается и попытка компенсировать сокращенный на уровне отдельных муниципалитетов штат расширением штатов регионального уровня – новые подразделения вводят новые формы отчетности для тех же переоптимизированных и похороненных под грудой документооборота низовых специалистов. Таким образом, система управления как бы «отрывается» от реальности, в которой функционирует в связи с ликвидацией «фундамента», основания – непосредственных исполнителей на местах (Моляренко, 2016).

Перегруженность низовых исполнителей работой и попытка максимально сэкономить именно на их деятельности приводит к невозможности досконального соблюдения ими формальных методик. Так, к примеру, в качестве широко распространенной проблемы сотрудниками Росстата отмечается плохое покрытие индивидуальных предпринимателей сплошными и выборочными переписями. Спускаемый территориальным отделом государственной статистики перечень всегда неполон и неактуален в силу несовпадения физических и юридических адресов, большого числа «мертвых душ», неточных контактных данных и проч. (мы здесь даже не говорим о проблемах теневой экономики – речь о непокрытии и хоть как-то зарегистрировавшихся предприятий). При этом и процент ответов от ИП довольно низкий (простейшая техническая деталь – анкеты в целях экономии рассылаются им обычными, а не заказными письмами, потому многие не отвечают даже при их получении, так как понимают, что в случае чего можно сослаться на неполучение письма). Сроки проведения мероприятий же рассчитаны по «идеальной» методической схеме «письма разосланы – респонденты ответили – данные занесены в систему» (проблема подробно описывалась сотрудниками посещенных мной «отделов» Росстата). Подобного рода трудности и смещения при непосредственном сборе данных существуют в виде рассеянной между непосредственными исполнителями информации, однако практически никогда не концептуализируются и не проблематизируются на уровне ведомств и работающих со статистикой исследователей.

Огромную ценность в этом смысле представляет собой проведенный в содержательно и институционально близкой сфере – массовых опросах населения – методический аудит, реализованный сотрудниками РАНХиГС (Рогозин, Картавцев, Галиева, Вьюговская, 2016).

юридическими лицами, уже на их уровне выполнялся целый ряд сводно-аналитических работ. С 1991 года штатная численность Росстата сокращена примерно на 40%.

Коллеги показывают, что к полевым интервьюерам предъявляются чрезвычайно высокие требования и нормы выработки (количество заполненных анкет), при этом сроки выполнения полевого этапа чрезвычайно малы, а оплата труда интервьюеров крайне низка – в таких условиях они вынуждены пытаться «оптимизировать» свою работу, повышать её формальную эффективность и результативность – в том числе, посредством различных способов фальсификации – иногда посредством работы с доступными, а не требующимися по выборке респондентами, иногда и посредством частичного или полного заполнения анкеты самостоятельно. Этот фактор рассматривается именно в группе ненамеренных фальсификаций в том смысле, что у полевых интервьюеров нет цели сфабриковать сами результаты опросных мероприятий, они лишь пытаются в имеющихся условиях выполнить свою работу так, чтобы непосредственное начальство не применяло санкции за срывы сроков и низкую производительность деятельности.

Схожие ситуации имели место и при переписях населения (2002 и 2010 года) – так, для того, чтобы поскорее выполнить работу, многие переписчики, не заставшие дома жильцов, переписывали их по данным домовых книг, чтобы не возвращаться второй раз в ту же квартиру и не нарушать сроки работы.

Системные непреднамеренные искажения присутствуют в сфере жилищно-коммунального хозяйства. После реорганизации и ликвидации советских предприятий и ведомств осталось огромное количество сброшенной со всех балансов инфраструктуры – водопроводов, канализаций, автомобильных дорог, электрических сетей, тепловых сетей и проч. Предполагалось, что их возьмут на свои балансы муниципальные образования. Однако в силу ряда финансовых, технических и юридических причин процесс муниципализации остатков советской социально-коммунальной инфраструктуры полностью не состоялся. Подобная неоформленная (не взятая никем на баланс, никому не принадлежащая) инфраструктура в официальной статистике не видна (поскольку юридически она и не существует). Муниципальные образования, согласно формальным нормам, должны заниматься постепенной инвентаризацией и оформлением такого (бесхозного) имущества, однако они и так перегружены текущей деятельностью, у них не хватает кадровых и финансовых ресурсов для такого рода мероприятий, поэтому фактически выявление неоформленного имущества осуществляется при его поломках и авариях на нём (подтверждается интервью с муниципальными служащими во всех посещенных в рамках проекта по неоформленному имуществу муниципалитетах). Это приводит к невидимости для государства значимой части инфраструктуры.

Таким образом, в силу ряда объективных ограничений фактические методики сбора и фиксации данных систематически отклоняются от формальных, существенные искажения

в территориальном распределении признаков вызваны также наличием и самой организацией органов власти, в принципе наличием исполнителей, которые могли бы регистрировать и тем самым отображать в официальной статистике тот или иной процесс.

III. Намеренная фальсификация статистических показателей

Наконец мы приходим к тому факту, что статистика не является политически нейтральным инструментом – она используется для оценки эффективности государственных программ и политик, оценки деятельности органов власти и отдельных чиновников, для определения требующихся объемов финансирования (расчета межбюджетных трансфертов). Так, к примеру, Н.В. Мкртчян подчёркивает, что результаты переписей населения по сути являются доказательством или опровержением эффективности национальных проектов и политик (Пьянкова, 2012), и нам в некоторой мере понятны издержки гипотетической ситуации публичного признания национальных проектов неэффективными.

Демографические данные в принципе подвергаются разнонаправленным по методам и результатам вмешательства и искажениям. До 2010 года, когда муниципальные образования сами подавали в статистику сведения о численности своего постоянного населения, они, безусловно, завышали её, фактически учитывая и приписанное, и постоянное население⁹ (что подтверждали в интервью как муниципальные служащие, так и сотрудники Росстата). Теперь многие сельские муниципальные служащие жалуются на существенное занижение численности именно постоянного населения Росстатом (в связи с чем сокращаются их доходы от межбюджетных трансфертов, рассчитываемых по подушевому принципу) (Моляренко, 2016), в то время как, согласно исследованиям демографов, в рамках переписи 2010 года крупнейшие города (чтобы не терять статус «миллионных») и национальные республики (для увеличения объема федеральных трансфертов) намеренно завышали численность населения (Мкртчян, 2011).

Наиболее подробно разобраны причины и последствия намеренной фальсификации статистических данных в исследовании, посвященном проблемам криминальной статистики (Шклярук, Скугаревский, Дмитриева, Скифский, Бегтин, 2015). В правоохранительной сфере формирование статистических показателей полностью

⁹ После 2010 года монополию на статистику численности населения, как уже упоминалось, передали Росстату (с корректировкой на текущие данные из системы МВД (ранее ФМС) и органов ЗАГС). Тогда появилась иная проблема – на многих территориях переписчики недоучитывали постоянное население (как правило, это коснулось населенных пунктов, население которых работает за пределами своего муниципалитета). Как говорили наши респонденты, во многих регионах было распространено внутреннее распоряжение переписывать только тех людей, которые одновременно удовлетворяли 2 критериям: 1) наличие регистрации именно в этом муниципалитете, 2) физическое наличие дома на момент переписи.

происходит внутри системы правоохранительных органов, которые впоследствии по этим же показателям и оцениваются. Авторы выделяют 3 блока причин недостоверности статистики преступности: 1) латентность преступности, 2) селекцию и фильтрацию и 3) прямую фальсификацию регистрируемых данных. Первый блок (в части намеренных искажений) связан с тем, что часть преступлений (те, которые с большой вероятностью снизят показатели раскрываемости) сознательно укрывается, не регистрируется сотрудниками правоохранительных органов – либо путем непринятия заявления, либо принятием по заявлению иного решения (не заведения уголовного дела). Вторая группа искажений появляется в связи с тем, что часть дел всё же приходится регистрировать, но можно выбрать, как именно категоризировать дело (по какой статье квалифицировать) – скажем, если дело представляется «глухарем», его следует зафиксировать как минимально «серьёзное», а если есть «надежный» обвиняемый из социально незащищенной категории (бомж, безработный и проч.) и уверенность в однозначном разрешении дела, то можно квалифицировать дело по максимально тяжкой статье (скажем, для отличных показателей раскрываемости особо тяжких преступлений). Третий блок, соответственно, связан с прямым искажением данных в статкарточках, на основе которых и формируется ведомственная статистика. Работа ясно демонстрирует, насколько негативным оказывается пребывание власти в иллюзорном мире для простых обывателей, обращающихся за помощью (Шклярук, Скугаревский, Дмитриева, Скифский, Бегтин, 2015).

Изучения манипуляций данными, агрегируемыми и подаваемыми для оценки эффективности деятельности со стороны органов местного самоуправления и региональных органов власти, показывают, что региональные и муниципальные чиновники недоосвещают негативные изменения и чрезмерно отражают позитивные (Kalgin, Eliseenko, 2017). А.С. Калгин выделяет 2 базовых стратегии манипуляции показателями – «осторожную» и «дерзкую» (Kalgin, 2016). Первая нацелена на избегание внимания со стороны вышестоящих органов, а потому чиновники «нормализуют» показатели, сглаживают динамику, прописывая минимальные изменения значений. Вторая базируется на регулярном максимальном завышении положительно характеризующих работу органов власти и конкретных служащих показателей (Kalgin, Eliseenko, 2017). При этом в наиболее уязвимой позиции оказываются самые «честные» чиновники, фиксирующие реальные значения, поскольку именно они выглядят самыми депрессивными на общем статистическом фоне. Таким образом, со временем даже изначально «добросовестные» служащие начинают манипулировать статистикой, чтобы не выглядеть «хуже всех», поскольку они осознают, что в выигрыше оказываются именно те, кто выбирает «нечестную» тактику (Kalgin, Eliseenko, 2017).

Относительно широко известны манипуляции в сфере медицинской статистики – так, если на федеральном уровне ставится задача снижения смертности по определенным группам причин, то исполнители начинают классифицировать смерти по другим основаниям, в том числе, проводя их как смерти от неустановленных причин¹⁰.

Целый ряд «вынужденных» манипуляций обнаружился нами в сфере жилищного фонда и жилищно-коммунального хозяйства. Если муниципалитет признаёт жилищный фонд ветхим или аварийным, то он должен выделить средства на его ремонт или строительство нового жилья и расселения в него людей. Однако в силу дефицитности бюджетов муниципальные образования не могут финансировать такие программы, а за большой процент ветхого и аварийного жилья и непринятие мер по решению данного вопроса муниципалитет подвергнется санкциям со стороны региональных властей. В связи с этим многие муниципалитеты предпочитают просто не признавать разрушающиеся дома ветхими и аварийными, поскольку предпринять что-либо в этом отношении их бюджет все равно не позволит (из интервью с главами сельских и городских поселений в нескольких федеральных округах).

Таким образом, намерение «радовать статистикой глаз начальства» лейтмотивом проходит через всю систему официальной, ведомственной и муниципальной статистики. А если подобные манипуляции с данными не выявляются, то образ объекта всё дальше отдалается от самого объекта, причем у власти есть иллюзия улучшения ситуации и полной управляемости всех процессов, поскольку статистически они реагируют на управленческие решения положительным образом.

Заключение

Заимствуя и расширяя пример Дж. Скотта о научном лесоводстве, опишем проблематику на несколько гипертрофированной метафоре так. Число и высота деревьев ничего не говорят нам о качестве леса и жизнеспособности лесной экосистемы (проблемы первой группы). При этом служба лесничества переоптимизирована так, что на каждого лесничего приходится несколько тысяч гектар леса, а примерно 39 часов из формально 40-часовой рабочей недели он должен тратить на заполнение отчётности для десятка вышестоящих, статистических и контролирующих органов, а не на содержательную, непосредственную работу, потому в силу объективных причин он не может соблюдать формальные методики, требующие, скажем, ежегодный сплошной обход леса. В силу этого

¹⁰ Россияне стали чаще умирать от редких болезней и неустановленных причин // Ведомости. 11.03.2018. https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/03/12/753159-rossiyane-chasche-umirat?utm_source=vk&utm_campaign=share&utm_medium=social&utm_content=753159-rossiyane-chasche-umirat

он вынужден собирать данные другими методами, где-то основывать свои выкладки скорее на интуиции, чем на подсчёте¹¹ (проблемы второй группы). Если в рамках этой же системы эффективность работы лесничего оценивается и уровень его зарплаты рассчитывается из того, сколько же деревьев находится на подведомственной ему территории, то более чем логично ожидать махинаций и фальсификаций данных (проблемы третьей группы).

Официальная статистика в нашей стране практически полностью утратила референциальную функцию, наблюдается прогрессирующий отрыв аккумулируемых субъектами официального статистического учета показателей и формируемого на их основе образа действительности от самой действительности. «Мертвые зоны» (невидимые для управленцев процессы, объекты, аспекты и характеристики) в бóльших или меньших масштабах встречаются во всех сферах жизни общества и деятельности власти — в оценках экономической активности, социального статуса и уровня жизни населения, в фиксации правонарушений и преступлений, в регистрации коммунального имущества. При этом наши полевые материалы позволяют сделать вывод, что неточности на этапе сбора (учета, регистрации) первичных данных приводят к принципиальной несопоставимости статистических показателей: любые межвременные и межтерриториальные сравнения в силу высочайшей социальной гетерогенности реальных методик получения и обработки данных методологически некорректны.

Однако проблема кроется скорее не в том, что статистический образ объекта не идеален (в силу целого ряда ограничений «идеальным» он быть не может ни при каких обстоятельствах), но в том, что образ объекта подменяет сам объект, а любые методологические ограничения (являющиеся своего рода мостиком между «картой» и

¹¹ «У нас проблема в том, что по городу, я думаю, как и у всех, нет ни одной полной информации обо всех показателях, которые с нас запрашивает. Начиная от населения, и заканчивая выручками, инвестициями. Эти показатели. То есть все показатели, которые мы собираем и на основании которых заполняем таблицы, этих показателей нет [ни одного на основе полных данных]. Даже для подсчета земельного налога мы не имеем полной информации по плательщикам налога, как они должны платить. То есть информации вообще ни по чему в полном объеме ни у кого нет. Все наши данные, которые мы имеем, они, так называемые, оценочные. Мы их делаем с помощью досчета, мы все здесь работаем по 30 лет. Это, как мы их называем все «ЗП» - Пол, Палец, Потолок. Это не для бумаги для Вашей, конечно. Это просто по факту. Я не знаю, может, у кого-то намного лучше что-то. Насколько я понимаю сейчас, даже когда мы согласовываем свои цифры с городом... Раньше еще, в 90ых годах – в начале 2000ых мы с Министерствами спорили, выясняли, доказывали на данных, что у нас такие цифры, откуда у вас другие, я за них боролась. Сейчас Минэкономики у меня принимает цифру, чтобы она была не ниже средней по области, но которая выходит в целом. Оценить нас никто не может – ни мы себя, ни они. <...>

Мы хотим доработать до пенсии и свалить от всего этого дурдома. Потому что просто уже не хватает. Уже и не спишь по ночам, всё время думаешь – как это придумать? То есть, на нашем месте – у нас нет просто сбора информации. У нас творческий процесс. Это абсолютно точно. Тут нет просто обработки информации. Если бы ее просто обработать, это было бы проще. Но, к сожалению, так как информации нет, ты ее все время немножко дополняешь. Что придумаешь, то и получится. Нет, ну конечно, не так придумываем уж. Налог-то не придумаешь, что поступило – то поступило» (из интервью с муниципальным служащим городского округа в одном из регионов центрального федерального округа).

«территорией», между статистической и относительно объективной реальностью) отбрасываются как ненужные и просто усложняющие работу. Популяризация таких концептуальных, методологических, технических и иных ограничений позволила бы корректировать расчеты и проводить обоснованные границы между нашим знанием и незнанием, а потому представляется нам самоценной.

Обнаруживающиеся сегодня в информационно-статистической (официальная и ведомственная статистика, невидимость бесхозного имущества, статистическое, а не фактическое исполнение тех же майских указов и проч.), да и всех иных сферах (здравоохранение, образование) проблемы трактуются чиновниками и исследователями как точечные ошибки и нарушения, возникшие по причине отдельных «плохих» исполнителей, в целом же со стороны государственных служащих не подвергается сомнению, что система функционирует так, как ей это нормативно предписано, учёные и исследователи же в свою очередь так же погружены в нормативный подход, но иного генезиса, – считая, что система всё равно функционирует неэффективно, они, как правило, не уделяют внимания её изучению, сосредотачиваясь на том, как нужно её реформировать (чаще всего посредством заимствования практик развитых стран).

Вслед за моим научным руководителем, заведующим кафедрой местного самоуправления НИУ ВШЭ Симоном Гдальевичем Кордонским, благодаря которому и состоялась вся моя исследовательская работа, мне представляется важным напомнить: это – не локальные дисфункции, это и есть система. Для того, чтобы принимать и реализовывать какие-либо решения и даже понимать, как же необходимо её реформировать в целях улучшения, в первую очередь необходимо разобраться, как же она функционирует на самом деле.

Источники

1. Akerlof, G.A., Shiller, R.J. *Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy, and Why it Matters for Global Capitalism.* / пер. с англ. Д. Прияткина. – М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2010 – 273 с.
2. Holz, Carsten A. “Fast, Clear and Accurate”: How Reliable are Chinese Output and Economic Growth Statistics? *Research Report // The China Quarterly.* – 2003. – P. 122-163.
3. Kalgin A., Eliseenko V. Why manipulate? Performance measurement and data manipulation in regional and local government [Electronic resource]: Working paper WP8/2015/05; National Research University Higher School of Economics. – Moscow: Higher School of Economics Publ. House, 2015. – (Series WP8 “Public administration and municipal management”). – 26 p.
https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/97/1498576002717dc35abe0b3db89b28e62bde1d93c6/WP8_2015_05_.pdf

4. Kalgin A. Implementation of performance management in regional government in Russia: evidence of data manipulation // *Public Management Review*. 2016. Vol. 18. No. 1. P. 110-138.
5. Scott, James C. *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press, 1998. – 446 p.
6. Terzi A. Keynes's uncertainty is not about white or black swans. // *Journal of Post Keynesian Economics*, Summer 2010, Vol. 32, pp. 559 – 565.
7. Бессонов В.А. Что сохранит для истории современная российская статистика? Препринт WP 2/2014/02. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 39 с.
8. Кейнс, Дж. М. *Общая теория занятости*. // ИСТОКИ. Вып. 3 / Редкол.: Я.И. Кузьминов (гл. ред.), В.С. Автономов, О.И. Ананьин и др. – М.: Высшая школа экономики, 1998. – с. 280 – 292.
9. *Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет* / М. Шклярчук, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин. СПб.; М.: Норма, Центр независимых социальных исследований и образования, 2015. —122 с.
10. Мизес Л. *Человеческая деятельность: трактат по экономической теории* / 2-е испр. изд. – Челябинск: Социум, 2005. – 878 с.
11. Мкртчян Н. Мертвые души // *Forbes*. 30.03.2011. <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/65636-mertvye-dushi>
12. Моляренко О.А. *Формальные и неформальные отношения в информационном обеспечении местного самоуправления (социологический анализ)*. Диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Хабаровск, 2016. — 227 с. https://www.hse.ru/data/xf/2016/07/15/1119239688/molyarenko_dessertation.pdf
13. Пьянкова А.И. Должно ли быть обязательным участие в переписи населения? // *Вопросы статистики*. 2012. № 10. С. 22–34.
14. Рогозин Д.М., Картавцев В.В., Галиева Н.И., Вьюговская Е.В. *Методический аудит массового опроса*. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – 358 с.
15. Стиглиц Д., Сен А., Фитусси Ж.-П. *Неверно оценивая нашу жизнь: Почему ВВП не имеет смысла? Доклад Комиссии по измерению эффективности экономики и социального прогресса* / Пер. с англ. И. Кушнарева; Науч. ред. перевода Т. Дробышевская. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. — 216 с.