

Формирование государственной статистики: ВЗГЛЯД «СНИЗУ»

О.А. МОЛЯРЕНКО, кандидат социологических наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва.
E-mail: omolyarenko@hse.ru

Аннотация. Официальная статистическая информация регулярно подвергается публичной критике за некорректное отображение социальных, экономических и иных процессов и явлений. Цель представленного в статье исследования – проанализировать качество и причины искажений аккумулируемых государством количественных данных на уровне низовых чиновников – непосредственных исполнителей, которые обладают сведениями о фактических методиках сбора первичных и административных данных. Проведено более 270 глубинных интервью с государственными и муниципальными служащими, главами муниципальных образований, сотрудниками государственных и муниципальных учреждений в 13 субъектах Российской Федерации. На указанном уровне выявлены три базовые группы ограничений официальной статистики: 1) чрезмерное упрощение реальности оптикой государства, 2) системные непреднамеренные смещения при сборе и фиксации показателей, 3) намеренные фальсификации статистических показателей.

Ключевые слова: официальная статистика; ведомственная статистика; искажения статистики; фальсификация статистики

Введение

Проблемы качества, достоверности, своевременности и полноты официальной статистической информации становятся актуальными с момента её возникновения и начала использования как информационной базы для принятия управленческих решений. Ознакомление с научной литературой по данной проблеме (подробнее см. [Моляренко, 2016]) показывает, что запрос на понимание и устранение методологических, концептуальных и иных ограничений официальной статистики, на повышение надежности используемых государством количественных данных довольно остро стоит для многих государств. Особое внимание ему уделяется в развитых странах. Примером обсуждения «чувствительных» вопросов¹ стали работы,

¹ Можно предположить, 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.

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 и др., 2016].

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

Мнения, высказываемые в средствах массовой информации², наши интервью с местными чиновниками и другими гражданами в полевых экспедициях свидетельствуют о том, что сегодня в обществе нарастает ощущение фактической неэффективности государственных программ и политик. Так, врачи и учителя жалуются, что повышение заработных плат до запланированного майскими указами 2012 г. уровня так и не произошло. Отмечается, что статистический рост достигался во многом формально – за счёт перевода стимулирующих надбавок в базовую часть заработной платы, повышения нагрузки (учебных часов, принятых пациентов) на ставку и сокращения «лишнего» медицинского и педагогического персонала. Таким образом, реальная заработная плата некоторых врачей и учителей при той же или большей нагрузке даже снизилась. При этом главные врачи больниц, директора школ и профильные региональные министры отчитываются об успешном выполнении майских

² *Котляр П.* Поправить или подтасовать: что происходит с зарплатами ученых // Газета.ру. 24.04.2019 URL: https://www.gazeta.ru/science/2019/04/24_a_12319891.shtml; *Ломская Т.* Россияне стали чаще умирать от редких болезней и неустановленных причин // Ведомости. 11.03.2018. URL: 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; Патологоанатомам выворачивают руки, заставляя менять диагнозы ради показателей // Медицинская Россия. 17.08.2018. URL: <https://medrussia.org/20446-patologoanatomam-vivorchivayut-ruki>; Эксперты увидели «сильный перекосяк» в наказаниях за наркотики в России // РБК. 28.09.2017. URL: <https://www.rbc.ru/society/28/09/2017/59c8be489a79473ad83cd991> (дата обращения ко всем источникам: 03.06.2019).

указов³. Представляется, что в таких условиях тема качества государственной статистики и в целом вопрос достоверности и полноты информационной базы как основы разработки и реализации управленческих решений (в том числе потенциал методического аудита статистической деятельности и освещения методологических и концептуальных ограничений официальной статистики) приобретают особую актуальность.

Методы исследования

Ограниченное стандартным статистическим инструментарием исследование не в состоянии решить поставленные вопросы – подобные методы держали бы нас в концептуальных и методологических шорах, оставив место лишь для фиксации технических сбоев и разработки возможных вариантов их устранения. Поэтому мы воспользовались методами глубинных интервью и включенных наблюдений. Использование качественных полевых методов для верификации официальной статистики неоднократно вызывало негативную реакцию со стороны статистиков, экономистов, демографов, что ожидаемо. Не стоит забывать, однако, про концепцию «пришельцев» в науке – нередко важные содержательные наработки совершаются учеными, которые используют нетрадиционные методы препарирования предметных областей (исследуют предметы одной отрасли науки с помощью методов другой). В данном контексте, и оценивая полученные результаты, мы считаем, что использование качественного социологического и антропологического инструментария для выявления ограничений официальной статистической информации было оправданным.

Сбор информации проходил в форме полевых экспедиций, эмпирическая база исследования описана ниже.

Глубинные интервью со 181 респондентом в 83 муниципальных образованиях Липецкой, Калужской, Вологодской,

³ Отметим, что, по сути, региональные власти вынуждены фальсифицировать данные – повышение зарплат стало для них нефинансируемым мандатом с федерального уровня, соответствующих средств для этого практически ни у одного из субъектов РФ не было. См., например: *Тогаева Л., Зубаревич Н.* Мы наблюдаем авральную и завиральную систему управления // Republic. 17.02.2014. URL: <https://republic.ru/posts/1/1057459>. Как Россия пытается угнаться за майскими указами Владимира Путина // DW. 16.03.2018. URL: <https://www.dw.com/ru/как-россия-пытается-угнаться-за-майскими-указами-владимира-путина/a-43001633> и др. (дата обращения ко всем источникам: 29.05.2019).

Тюменской областей и Республики Коми проводились в рамках *специализированного проекта о качестве официальной (агрегируемой Росстатом, федеральными органами исполнительной власти, региональными властями, муниципалитетами) статистической информации* в 2013–2014 гг.⁴ Основные группы респондентов: государственные и муниципальные служащие (муниципальных администраций, отделов Росстата, инспекций ФНС, отделов УФМС и МВД, отделений Росреестра, Кадастровой палаты, Федерального и Областного казначейств, 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 Псковской и Омской областей проводились в 2016–2017 гг. в рамках *проекта о неоформленном (бесхозном) коммунальном имуществе⁵, которое из-за юридического не-существования не всегда отражается в официальной статистике*. Основные группы респондентов: государственные и муниципальные служащие (муниципальных администраций, региональных органов власти – по профилям ЖКХ, имущественных отношений), главы муниципальных образований, работники государственных учреждений (лесничеств).

Дополнительно также в 2014–2019 гг. в рамках студенческих экспедиций кафедры местного самоуправления НИУ ВШЭ производилась точечная верификация через глубинные интервью с государственными и муниципальными служащими благодаря общеуниверситетской программе «Открываем Россию заново» (URL: <https://foi.hse.ru/openrussia>). Дополнительные вопросы о полноте, качестве и достоверности официальной статистической информации в разрезе муниципальных образований задавались сотрудникам и служащим государственных и муниципальных учреждений в Ивановской, Смоленской и Тверской областях, Краснодарском крае, Нижегородской и Калининградской областях.

⁴ Проект реализован на средства Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники».

⁵ Этот проект реализуется также на средства Фонда поддержки социальных исследований «Хамовники».

Перекрёстное сравнение содержания научных публикаций⁶ и материалов интервью и наблюдений позволили сформировать три блока причин неинформативности (низкого качества, недоверности, неполноты) официальной статистики (три базовые группы ограничений), обнаруженных на уровне сбора данных и их поступления в государственные системы и документооборот. *Первый блок*: неизбежное, но зачастую чрезмерное упрощение, «уплощение» государством представления о социально-экономических процессах ради достижения их фиксируемости. *Второй*: непреднамеренные систематические отклонения реальных методов сбора первичных данных и их обработки от формальных и искажения статистики, связанные со спецификой устройства административно-территориальной системы сбора информации, иначе говоря, технологические и технические искажения. *Третий*: 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.

Упрощение реальности

Разрабатываемый государством стандартизированный инструмент фиксации социально-экономических и иных процессов и явлений создает чрезмерно упрощённый образ реальности, в котором зачастую не отражаются основополагающие для социально-экономической стабильности конкретных муниципалитетов феномены. В широком смысле данная проблема была рассмотрена Дж. Скоттом [Scott, 1998]. На многочисленных примерах – научного лесоводства, становления единой государственной системы мер и весов, городского планирования и иных – он 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» – редуцируемые –

⁶ Потребовалось максимальное дисциплинарное разнообразие – важнейшие содержательные аспекты были извлечены из трудов статистиков, экономистов, антропологов, демографов, социологов, географов, философов, специалистов по государственному и муниципальному управлению.

зачастую оказываются базовыми для поддержания экологической, экономической, социальной и прочих систем.

На выхолащивание содержания количественным инструментарием неоднократно обращали внимание и экономисты – так, Л. Мизес утверждал, что количественные проблемы в сфере человеческой деятельности могут быть восприняты только путём понимания (что требует качественных методов). Он критиковал чистые количественные подходы в экономике и их сторонников за то, что они не учитывают (не осознают) отсутствие выражаемых в виде функций связей между различными переменными [Мизес, 2005].

Официальная статистика посредством унифицированных для всей страны методик фиксирует одинаковые и 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 власти⁷ [Моляренко, 2016].

Отметим, что даже указанная однородность показателей 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 одного из городских округов Калужской области).

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,

⁷ Так, нет статистики по дачничеству и отходничеству (т.е. у государства отсутствуют полноценные инструменты фиксации маятниковых, сезонных и иных возвратных перемещений населения по территории страны, что влияет на качество смежных показателей, к примеру, на оценки численности населения муниципалитетов и регионов), не учитываются доходы населения от промышленной активности (сбора ягод, грибов, дикоросов и т.п. и их реализации), хотя во множестве муниципалитетов именно эти виды деятельности являются основным источником благосостояния населения (а не жалование, зарплаты, пенсии и другие виды попадающих в официальную отчётность доходов).

численность жителей, занимающихся спортом). О проблемах метаданных, закрытости и изменчивости методик пишет, в частности, В. А. Бессонов. Он характеризует построение длинных временных рядов макроэкономических показателей как «результат попытки измерить изменяющийся объект изменяющимся аршином» [Бессонов, 2015].

При этом было бы ошибкой и большой идеализацией допустить существование единой системы показателей – в действительности информация уходит «наверх» по целому ряду территориальных и ведомственных сеток – т.е., по сути, каждый орган власти имеет свою собственную, не совпадающую с остальными «оптику». Так, было зафиксировано множество случаев, когда не совпадали данные региональных управлений Федеральной налоговой службы и Росстата по заработным платам и другим экономическим показателям:

«У нас с Росстатом тоже вопросы. Например, рост зарплаты. Статистика говорит: “В этом месяце рост зарплаты – столько-то”. <...> 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 одном из муниципальных районов Липецкой области).

«У меня был такой случай, я в свое Министерство привозила данные налоговой инспекции. Мы берём у них все время, ежегодно. Сумма балансовой прибыли, выручки... Если мы баланс вывести не можем, мы берем у них. Вот я приезжаю в Калугу и говорю. А Калуга берёт по статнаблюдению [показатель], у них значитя гораздо меньший объём прибыли. Я говорю: “У меня прибыль в городе в 3 раза больше. Вот данные [налоговой] статистики, за подписью, за печатью”. – “Нет, у нас статистика такая”» (из интервью с начальником отдела экономики администрации одного из городских округов Калужской области).

Ситуация усугубляется тем, что вместо усреднения и взаимной проверки данных происходит отключение отдельных органов власти от сбора или использования информации. В 2006–2007 гг. произошло закрепление прав Росстата на «правильную» информацию, к 2010 г. фактически была утверждена его монополия

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 расчёта межбюджетных трансфертов) данные Росстата. Подобный способ решения проблем (форсированное «устранение» проблемы межведомственного несовпадения показателей) уже применялся в отечественной истории. Например, в 1930 г., когда «устав» от постоянной разницы в цифрах Центрального статистического управления и Государственного планового комитета, руководство страны ликвидировало ЦСУ как самостоятельный орган, передав его в ведение Госплана.

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 последователями этих инструментов, они идеализируются, ограничения их использования сознательно или несознательно «стираются», игнорируются (возможно, по причине стремления к иллюзорному всезнанию и полной информированности). Как правило, именно это становится причиной серьезных ошибок и кризисов – из-за накопления критической массы скрытых от государства или учёных процессов и явлений.

Именно в таком контексте интерпретирует причины экономического кризиса 2008–2009 гг. группа экономистов под руководством нобелевского лауреата Дж. Стиглица [Стиглиц и др., 2016]. Учёные отмечают, что Саймон Кузнец и пионеры использования концепции внутреннего валового продукта (ВВП, показатель разработан в 1930-х годах) были очень осторожны, регулярно напоминали себе и окружающим об ограничениях используемого инструментария. Последующая экономико-управленческая практика идеализировала и абсолютизировала этот показатель – Стиглиц с коллегами критикует европейских политиков и управленцев, которые фактически отождествили ВВП с уровнем жизни населения.

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 [Кейнс, 1998]. Являясь скорее сторонником онтологического подхода к неопределённости⁸ (хотя высказывания об эпистемологических ограничениях также имеют место), он критикует приверженцев эпистемологического подхода и тех, кто внедряет излишнее количество сложных инструментов для расчёта перспектив за то, что они создают иллюзию предсказуемости и стабильности⁹, поскольку в таком случае *сложность и неопределённость окружающего мира подменяются сложностью модулов, используемых для его восприятия*.

Дж. Акерлоф и Р. Шиллер считают, что из теории Кейнса целенаправленно выхолащивались, особенно в 1960–1970-е годы, как иррациональная составляющая человеческого поведения, так и множество замечаний философского характера, касающихся онтологической непрозрачности окружающего мира и несводимости социально-экономических процессов к количественным показателям [Акерлоф, Шиллер, 2010]. Справедливости ради отметим, что, по мнению Кейнса, *в стабильных условиях* теории,

⁸ **Онтологическая** трактовка неопределённости основывается на признании принципиальной непознаваемости мира, вызванной постоянной изменчивостью окружающей социально-экономической среды, отсутствием в ней строгих причинно-следственных связей. При таком подходе нет возможности снизить уровень неопределённости, и основной акцент смещается, как правило, на нейтрализацию её последствий. Сторонники альтернативной, **эпистемологической** (гносеологической, когнитивной), трактовки неопределённости 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. При такой трактовке для снижения уровня неопределённости используются методы, связанные с увеличением объёма и улучшением качества имеющейся информации [Terzi, 2010].

Предполагается, что российское государство в своей деятельности исходит именно из гносеологической трактовки, в связи с чем экстенсивно наращивает количество показателей и отчётности, в то время как множество пробелов оптики вызвано скорее онтологической непрозрачностью социально-экономических процессов для управленческого аппарата.

⁹ Несколько ироничным в таком контексте представляется тот факт, что именно кейнсианство ввело использование агрегатных величин в экономику и послужило, в частности, развитию эконометрики.

предполагающие познаваемость мира и возможность математического предсказания будущего, работают относительно эффективно.

Убеждения Кейнса относительно неопределённости окружающего мира и иллюзорности попыток его просчитать во многом сформировались как ответная реакция на Великую депрессию в США. Аналогично принципиальную жёсткость критики абсолютизации количественных показателей управленцами и экономистами [Стиглиц и др., 2016], полагаю, можно объяснить событиями мирового экономического кризиса (начало которого относят к 2007 г.). Иными словами, о концептуальных и методологических ограничениях количественного инструментария фиксации реальности экономисты «вспоминают» лишь тогда, когда иллюзия абсолютного знания и контроля социально-экономических процессов приводит к катастрофе, но, к сожалению, не ранее.

Систематические непреднамеренные смещения при сборе и фиксации показателей

Если первая группа ошибок заключается в невозможности отражения всей многомерности и полноты действительности в собираемой посредством формальных методик статистической информации и ускользании от государственного взгляда отдельных важных процессов из-за отсутствия инструментов их фиксации, то вторая отражает несовпадение фактических методик сбора и обработки данных с формальными. Речь идёт о том, что даже разрабатываемые показатели фиксируются со значительными ошибками. Основными причинами искажений такого рода выступают: 1) чрезмерное сокращение штатной численности территориальных отделов органов государственной власти (в том числе отвечающих за сбор первичных и административных данных) при сохранении преимущественно прежних методов работы; 2) избыточность и дублирование собираемых показателей в условиях отсутствия аналитики и обратной связи; 3) отстранение от сбора данных органов местного самоуправления; 4) наличие серьёзных межведомственных информационных барьеров. При этом методического аудита официальных статистических мероприятий в России практически не проводится (есть некое его подобие для переписей, в то время как методический аудит сбора текущей статистики отсутствует вовсе),

хотя данная деятельность является важнейшей для государства, заинтересованного в достоверной информационной базе для своих решений [Holz, 2003].

Если об ошибках первой группы учёные и управленцы всё же могут узнать, поскольку официальные методики периодически публикуются Росстатом, и можно проанализировать, какие ограничения они имеют, то смещения, вызванные отклонением фактических методик сбора данных от формальных, учитываются и обсуждаются крайне редко. Не только потому, что, повторимся, методический аудит практически отсутствует, но и по той причине, что исполнители (низовые специалисты) не желают публично говорить о несоблюдении ими формальных методик, даже если эти смещения вызваны объективными обстоятельствами, требующими скорректировать сам инструментарий.

Сбор и фиксация первичных и административных данных в этом смысле представляют собой своеобразный «чёрный ящик» – ни управленцы регионального и более высоких 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 ограничениями обладают.

Как уже говорилось, важнейшее влияние оказывает административно-территориальная структура ведомства, фиксирующего показатели (географическая и транспортная проекции органов власти). Этим, например, объясняются территориальные искажения официальной безработицы. Службы и центры занятости населения ведут учёт по заявительному принципу. Состоящему на бирже труда необходимо два раза в месяц лично являться в службу занятости для подтверждения своего статуса. Пособие по безработице в 2016 г. составляло 850–4900 руб. в месяц (с 2019 г. – 1500–8000 руб.). Поэтому те, кто живет не в шаговой или минимальной транспортной доступности от Центра занятости, предпочитают не вставать на учёт, если сумма транспортных и иных затрат превышает или соотносима с величиной самого пособия. Лица же, проживающие близко к службе занятости, могут вставать на учёт, даже если не ищут в данный момент работу или если имеют неформальные источники доходов, но не против получать еще и пособие. При прочих равных

результатом оказывается переучёт официальных безработных в административных центрах округов и районов и недоучёт на периферии.

«— А большая у вас скрытая безработица?

— Да. Раньше они к нам приезжали. И так это было нам удобно. К нам они приезжали — Центр занятости, 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 *** [райцентра]. 350, значит, два раза в месяц съездить. Это получается 1400. Покушать. А то, что они дают безработному — это 900 руб. Какой смысл ездить два раза в месяц? Вот тут у нас вообще плохи дела» (из интервью с главой одного из сельских поселений Вологодской области).

Иными словами, если на территории нет исполнителя, фиксирующего какие-либо показатели, то, согласно официальным данным, и самого явления нет.

Аналогичные процессы характерны 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 и др., 2015] — сотрудники районных и городских отделов полиции и участковые. По нашим наблюдениям, если до 2010 г. на средний муниципальный район приходилось около 15 участковых, то теперь — три. Учитывая объёмы требуемой отчётности, участковые зачастую не успевают за неделю доехать на прием и до административных центров всех сельских поселений, а во многие отдаленные села и деревни не попадают в течение всего срока своей службы.

Помимо территориального, есть еще фактор ограниченности человеческих возможностей. Если, скажем (абстрактный пример), все сотрудники работают «на износ», но при этом преступность повышается в 10 раз, то те же специалисты

по объективным причинам не в состоянии будут отразить это: завести должным образом все дела, оформить карточки и занести данные, успевать работать с ними. Тогда, согласно той же криминальной статистике, официально существенного повышения преступности никто не увидит, так как некому фиксировать значения показателей (намеренные фальсификации будут рассматриваться в следующем разделе, пока речь о *непреднамеренных* искажениях).

Таким образом, официальная статистика различных процессов напрямую зависит от территориального устройства органов власти и наличия исполнителей для их фиксации.

При этом детальный анализ процессов так называемой «оптимизации» штатных и территориальных структур органов государственной и муниципальной власти показывает, что при разного рода сокращениях в первую очередь снижается численность именно низовых звеньев – исполнителей, работающих непосредственно с населением, бизнесом и т.д., тех, кто имеет дело с реальностью, а не её «бумажным образом».

На примерах сокращения 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 сократить штаты и повысить эффективность работы территориальных отделений. Известно множество случаев манкирования такими решениями – к примеру, простой вывод государственных служащих «за штат» – в подведомственные учреждения. Статистически чиновников в данном случае становится меньше, работники теряют статус госслужащих, но фактически ничего не меняется. Если сокращения всё же неизбежны, то по разного рода институциональным и организационным причинам затрагивают они в первую очередь низовых специалистов – уже упомянутых сотрудников МВД, работников налоговых инспекций¹⁰, сотрудников городских и районных отделов

¹⁰ Примерно с 2010 г. идёт процесс укрупнения инспекций. Если раньше одна ИФНС обслуживала один муниципальный район, то теперь каждая из большинства посещённых нами инспекций при том же штате обслуживает 3–5 районов.

Росстата¹¹ и других органов. При этом из-за повышения нагрузки на исполнителей снижается качество производимой и поставляемой ими в систему управления информации. Потеря управляемости и информированности фиксируется начальством, которое в попытках выровнять ситуацию вводит новые формы отчетности, ещё больше отрывающие специалистов от непосредственной работы и сбора данных.

Зачастую при этом предпринимается попытка компенсировать сокращённый на низовом уровне штат расширением кадрового состава регионального уровня, причем новые подразделения вводят новые формы отчетности для всё тех же низовых специалистов. Таким образом, система управления как бы отрывается от реальности, в которой функционирует, из-за ликвидации фундамента – непосредственных исполнителей на местах (см. об этом [Моляренко, 2016]).

Перегруженность низовых исполнителей работами, попытка максимально сэкономить именно на их деятельности, отсутствие налаженных механизмов межведомственного обмена первичными и административными данными зачастую приводят к невозможности досконального соблюдения формальных методик. Так, к примеру, сотрудники Росстата в качестве широко распространенной проблемы отмечают плохой охват индивидуальных предпринимателей сплошными и выборочными переписями. Спускаемый территориальными отделами государственной статистики перечень неполон и неактуален из-за несовпадения

¹¹ С 1991 г. штатная численность Росстата сокращена примерно на 40%. На большинстве территорий отделы государственной статистики как самостоятельные юридические лица с собственными функциями упразднены – как правило, государственная статистика в муниципалитете представлена несколькими сотрудниками, которые входят в штат территориального органа государственной статистики и отвечают за сбор данных и занесение их в электронные формы. До 2005–2007 гг. отделы статистики в районах и городах были самостоятельными юридическими лицами, на их уровне выполнялся ряд сводно-аналитических работ. Эту аналитику они сравнивали с аналогичными показателями, собранными отделами других органов власти на территории (в частности, ФНС) и органами местного самоуправления, и уже в «скорректированном» виде направляли «наверх». Респонденты предполагают, что с централизацией аналитики произошло снижение качества статистики в разрезе муниципальных образований. В то же время эксперты подчеркивают, что агрегация информации при передаче «наверх» – одна из тяжелейших проблем современной российской статистики, так как огромное количество информации при этом теряется, порождая новые запросы аналогичных показателей в разрезах нижних уровней. Одновременным решением задач межведомственной сверки информации и избавления от чрезмерного агрегирования могло бы стать сопоставление и увязывание самих первичных и административных данных по физическим и юридическим лицам, собираемых различными органами власти, но это затруднительно из-за принципа конфиденциальности (законы 149-ФЗ, 152-ФЗ, 282-ФЗ, о них далее).

физических и юридических адресов, большого числа «мёртвых душ», неточных контактных данных и т.п. (мы здесь даже не говорим о проблемах теневой экономики – речь идет о зарегистрированных предприятиях). Низкое качество этого перечня обусловлено в том числе тем, что в регионах, где нет «единого окна», субъекты бизнеса в статистических и налоговых органах регистрируются отдельно, а взаимная проверка их баз данных не проводится. При этом процент ответов от индивидуальных предпринимателей довольно низкий (простейшая техническая деталь – анкеты в целях экономии рассылаются им обычными, а не заказными письмами, потому многие не отвечают, понимая, что в случае чего можно сослаться на неполучение письма). Сроки проведения мероприятий при этом рассчитаны по идеальной методической схеме «письма разосланы – респонденты ответили – данные занесены в систему» (проблема подробно описывалась опрошенными сотрудниками Росстата). Таким образом, формальная методика не может быть воплощена в жизнь, а выборки существенно смещаются. Подобного рода трудности и смещения при непосредственном сборе данных активно обсуждаются самими исполнителями, 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 и др., 2016]. Они показывают, что к полевым интервьюерам (низовым исполнителям) предъявляются чрезвычайно высокие требования и нормы выработки (количество заполненных анкет), при этом сроки выполнения полевого этапа малы, а оплата труда интервьюеров низка. В таких условиях они нередко пытаются повысить формальную результативность своей работы с помощью различных уловок – иногда посредством работы с доступными, а не требующимися по выборке респондентами, иногда и путём частичного или полного заполнения анкет самостоятельно. Этот фактор рассматривается именно в группе ненамеренных фальсификаций, поскольку у полевых интервьюеров нет цели сфабриковать сами результаты опросных мероприятий, они лишь пытаются в имеющихся условиях выполнить свою работу так,

чтобы избежать санкций за срывы сроков и низкую производительность деятельности.

Схожие ситуации нарушения формальных методик из-за высокой нагрузки, низкой зарплаты и специфики стимулирования труда (премируются те, кто выполнил норму или охватил свой участок быстрее остальных) имели место и при переписях населения (2002 и 2010 гг.). 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.

Систематические непреднамеренные искажения присутствуют в сфере информации о жилищно-коммунальном хозяйстве. После реорганизации и ликвидации советских предприятий и ведомств осталось огромное количество сброшенной со всех балансов инфраструктуры – водопроводов, канализаций, автомобильных дорог, электрических и тепловых сетей и др.¹². Предполагалось, что её примут в собственность муниципальные образования. Однако из-за ряда финансовых, технических и юридических причин муниципализация остатков советской социально-коммунальной инфраструктуры полностью не состоялась. Согласно формальным нормам, муниципальные образования должны заниматься постепенной инвентаризацией и оформлением такого бесхозяйного имущества, однако они слишком перегружены текущей деятельностью, у них не хватает кадровых и финансовых ресурсов для проведения необходимых мероприятий. Поэтому фактически выявление неоформленной инфраструктуры осуществляется лишь при её поломках и авариях на бесхозных объектах¹³. Это приводит к невидимости для государства значимой части такой инфраструктуры.

Таким образом, по ряду объективных ограничений фактические методики сбора и фиксации данных систематически отклоняются от формальных, существенные искажения в территориальном распределении признаков вызваны отсутствием соответствующих сотрудников, спецификой организации органов власти, условиями работы исполнителей, которые регистрируют

¹² См. наработки по проекту Фонда «Хамовники» «Конструктивная роль неформальных отношений в системе государственного и муниципального управления», URL: <http://khamovniki.ru/konstruktivnaya-rol-neformalnykh-otnosheniy-v-sisteme-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-upravleniya655b>

¹³ Согласно интервью с муниципальными служащими во всех посещенных в рамках проекта по бесхозному имуществу муниципалитетах.

и тем самым отображают в официальной статистике тот или иной процесс.

Намеренная фальсификация статистических показателей

Статистика не является политически нейтральным инструментом – она используется для оценки эффективности государственных программ и политик, оценки деятельности органов власти и отдельных чиновников, определения требующихся объёмов финансирования (расчёта межбюджетных трансфертов)¹⁴. Так, результаты переписей населения, по сути, становятся доказательством или опровержением эффективности национальных проектов и политик [Пьянкова, 2012].

Демографические данные подвергаются разнонаправленным по методам и результатам вмешательствам и искажениям. Так, согласно интервью с муниципальными служащими и сотрудниками Росстата, до 2010 г., когда органы местного самоуправления сельских поселений сами собирали и передавали в статистические органы сведения о численности постоянного населения, они, как правило, завышали показатели, фактически учитывая и приписанное, и постоянное население. Теперь многие сельские муниципальные служащие жалуются на существенное занижение Росстатом численности постоянного населения. Например, не учитываются вахтовики (из-за чего сокращаются доходы муниципального образования от межбюджетных трансфертов, рассчитываемых по подушевому принципу) [Моляренко, 2016].

«– В других муниципалитетах нам говорили, что Росстат при проведении переписи занизил реальную численность населения. Вы от этого пострадали?»

– Да. По нашим данным, то, что мы ведём – у нас 930 человек, а по переписи – 720...

– А на финансах это сильно сказалось?»

¹⁴ Специально отметим, что все описываемые проблемы не исключительно российские, например, с теми же самыми явлениями борется Китай, см.: Китай будет вести жесткую борьбу с мошенничеством со статистикой // Труд. 29.05.2019. URL: http://www.trud.ru/article/29-05-2019/1376326_kitaj_budet_vesti_zhestkuju_borbu_s_moshennichestvom_so_statistikoj.html (дата обращения: 30.05.2019).

– Да. Потому что все нормативы у нас подушевые, и всё это у нас срезалось. У нас сразу миллион с лишним ушёл. А потом ещё раз с нас сняли.

– А пытались опротестовать результаты?

– Конечно, пытались, *** [соседнее] сельское поселение даже судилось. Но ничего... Сразу после того, как прошла перепись, я помню, у нас было большое совещание – в правительстве области, – всех глав нашей [...] области. Все высказывали там свои мнения. Нам сказали... у нас, по области, [регион] – один из лучших по показателям по переписи, и всё. Во внимание наши претензии не берутся.

– Когда Росстат перепись проводил, они вообще как-то с вами сотрудничали?

– Дело-то в том, что... Если бы нам сказали переписывать всех, кто есть. Мы бы взяли те же данные из похозяйственной книги, правда? Кто в этом доме прописан – и всё. Мы почему-то сейчас думаем, что это сделано было специально ими. Понимаете? Сказано было конкретно: приходите, и только кто находится дома, того и переписывать. А если кто-то на работе, или кто-то выехал? Вот у нас, например, очень много молодых семей, которые неделю работают в Череповце, а на выходные приезжают домой.

– То есть даже если человек был просто на работе, его всё равно не переписали?

– Да. Да, да. Такие вот были указания. И мы-то тоже теперь, когда следующая перепись будет, уже научены, да. Но, к сожалению, нас, наверное, поселения-то, уже не останется к следующей...» (из интервью с главой одного из сельских поселений Вологодской области).

В то же время, по утверждениям демографов, при переписи 2010 г. крупнейшие города (чтобы не терять статус «миллионных») и национальные республики (для увеличения объёма федеральных трансфертов) намеренно завышали численность населения¹⁵.

Наиболее подробно разобраны причины и последствия намеренной фальсификации статистических данных в работе, посвящённой проблемам криминальной статистики [Шклярчук

¹⁵ Мкртчян Н. Мертвые души // Forbes. 30.03.2011. URL: <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/65636-mertvye-dushi> (дата обращения: 27.05.2019).

и др., 2015]. Формирование статистических показателей полностью происходит внутри системы правоохранительных органов, которые впоследствии по этим же показателям и оцениваются. Авторы выделяют три 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 ряд преступлений (те, которые с большой вероятностью снизят показатели раскрываемости) сознательно укрывается, не регистрируется сотрудниками правоохранительных органов – путем либо непринятия заявления, либо незавершения уголовного дела. Вторая группа искажений появляется в связи с тем, что для части преступлений, которые всё же приходится регистрировать, выбирается «удобная» квалификация, скажем, если дело представляется «глухарем», его следует зафиксировать как минимально «серьёзное», а если есть «надёжный» обвиняемый из социально незащищённой категории (бомж, безработный и т.п.) и уверенность в однозначном разрешении дела, его можно квалифицировать по максимально тяжкой статье (для повышения показателей раскрываемости особо тяжких преступлений). Третий блок связан с прямым искажением данных в статкарточках, на основе которых и формируется ведомственная статистика.

Исследование манипуляций данными, которые агрегируют и передают для оценки эффективности собственной деятельности органы местного самоуправления и региональные органы власти, показывает, что негативные изменения недоосвещаются, а позитивные отражаются чрезмерно [Kalgin, Eliseenko, 2015]. А.С. Калгин выделяет две базовые стратегии манипуляции показателями – «осторожную» и «дерзкую» [Kalgin, 2016]. Первая нацелена на избегание внимания со стороны вышестоящих органов, а потому чиновники «нормализуют» показатели, сглаживая динамику, прописывая минимальные изменения значений. Вторая базируется на регулярном максимальном завышении показателей, положительно характеризующих работу органов власти и конкретных служащих. 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» [Kalgin, Eliseenko, 2015].

Относительно широко известны манипуляции в сфере медицинской статистики – так, если на федеральном уровне ставится задача снижения смертности по определенным группам причин, исполнители начинают классифицировать смерти по другим основаниям, в том числе как смерти от неустановленных причин (см. статью В. В. Юмагузина и М. В. Винника в этом номере¹⁶). Из дневника наблюдений одного из студентов – участников полевой экспедиции НИУ ВШЭ под руководством О. А. Моляренко в Нижегородскую область:

«По словам медицинского статистика, наиболее частая причина смерти – сердечно-сосудистые заболевания (инсульты) и онкология. Много молодых людей умирают от цирроза печени, гепатитов и анемии. На вопросы о “неточных” данных она рассказала, что их отдел подавал реальные данные в Нижний Новгород (“не хотим править цифры”), но после этого бывали случаи, когда спускался приказ, и им приходилось менять данные. <...> Например, есть план по снижению смертности от сердечно-сосудистых заболеваний. Если человек умер от инсульта, но при этом у него был сахарный диабет, то в причинах смерти укажут сахарный диабет. Вместо сахарного диабета может быть астма. <...> В разговоре о скорой помощи мы узнали, что машин у больницы шесть, но выезжают три из них. Скорая помощь должна доезжать до места вызова не больше, чем за 20 минут. Округ большой, поэтому до некоторых пунктов ехать нужно час. Отдел подавал настоящие данные, тогда спустился приказ [ставить по нормативу]. “Москва требует цифры, мы показываем”».

Главы сельских и городских поселений Центрального федерального округа в интервью рассказывали о некоторых «вынужденных» манипуляциях с информацией в сфере жилищного фонда и жилищно-коммунального хозяйства. Если муниципалитет признает жилищный фонд ветхим или аварийным, он должен выделить средства на его ремонт или строительство нового жилья

¹⁶ См. также об этом: [Крашенинникова, 2011]; Ломская Т. Россияне стали чаще умирать от редких болезней и неустановленных причин // Ведомости. 11.03.2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/03/12/753159-rossiyane-chasche-umirat>; Патологоанатомам выворачивают руки, заставляя менять диагнозы ради показателей // Медицинская Россия. 17.08.2018. URL: <https://medrussia.org/20446-patologoanatomam-vivorachivayut-ruki> (дата обращения: 20.05.2019).

для расселения. Однако из-за дефицитности бюджетов муниципальных образований не могут финансировать такие программы, а за большой процент ветхого и аварийного жилья и непринятие мер по решению данного вопроса их ожидают санкции со стороны региональных властей. Поэтому многие муниципалитеты (точнее, учрежденные органами местного самоуправления межведомственные комиссии) предпочитают просто не признавать разрушающиеся дома ветхими и аварийными.

Описанные случаи показывают, что намеренные манипуляции данными встречаются, как минимум, в медицинской, криминальной, муниципальной, жилищной, демографической статистике. По нашему мнению, если подобные фальсификации не выявляются, образ объекта всё дальше отдаляется от реальности, причём у власти есть иллюзия улучшения ситуации и полной управляемости всех процессов, ведь статистически они положительно реагируют на принимаемые решения.

Перспективы

Мы наблюдали локальные успехи в нивелировании проблем второй и третьей групп за счёт межведомственного согласования баз данных, сведения воедино информации по физическим и юридическим лицам. Зачастую совершенствование информационной базы становится побочным эффектом в процессе достижения совсем иных целей. В 2016 г. в Калининградскую область пришёл «чужой» для территории губернатор со своей командой¹⁷. На тот момент в регионе были сформировавшиеся локальные элиты, лояльные к предыдущему руководству. Поэтому перед новым встала задача сделать регион подконтрольным, прозрачным и понятным. Для этого, помимо инициирования реформы муниципального устройства и смены руководства муниципальных образований, управленцы начали устанавливать «цифровой авторитаризм» (выражение одного из респондентов). В частности, для повышения адресности социальной помощи была разработана новация, согласно которой гражданин, подающий заявление на любой вид социальной помощи, должен предоставить согласие на получение и обработку его

¹⁷ Кейс описан по материалам интервью с тремя региональными чиновниками в статусе министров или заместителей министров из разных министерств и муниципальными служащими четырёх территориально удалённых друг от друга муниципальных образований Калининградской области.

персональных данных региональным Министерством социальной политики¹⁸. Это позволило сводить в единой системе информацию о занятости, заработной плате, семейном положении, объектах недвижимого имущества (квартире, доме, земле), автомобильном транспорте, состоянии банковских счётов обратившихся граждан. Таким образом, только эта мера позволила получить довольно подробную базу данных, как минимум, о пятой части населения области, так как социальную помощь получают почти 200 тыс. человек (подавало же заявления на нее, очевидно, больше)¹⁹. Кроме того, была уточнена статистика по социальной сфере – на несколько тысяч человек сократилось число официальных безработных (за счёт исключения тех, кто явно имеет источники дохода).

Однако такой формат применим в случаях заявительного принципа работы, в остальных же, как правило, согласование информации, если оно вообще осуществляется, происходит неформально и скорее на уровне низовых исполнителей, которые обмениваются друг с другом данными о конкретных юридических или физических лицах для уточнения показателей в поддерживаемых ведомственных базах (чем формально нарушают закон).

Объединение или взаимная перепроверка первичных и административных данных – перспективный механизм, позволяющий снизить искажения, возникающие в связи с нехваткой сотрудников и несоблюдением методик сбора информации (проблемы второй группы). Однако его масштабное (централизованное на уровне государства) легальное использование в ближайшем будущем маловероятно. Дело в том, что в этом направлении государственная статистика двигалась до середины 2000-х годов – например, Росстат и ФНС совместно разрабатывали инициативы, которые позволили бы за счёт обмена данными повысить качество статистики, снизить нагрузку на респондентов и удешевить отдельные обследования. Однако в 2006–2007 гг. был принят пакет законов²⁰, которые фактически возвели межведомственные

¹⁸ Недавно появилось уточнение, по которому часть документов заявитель должен принести сам: URL: <https://www.newkalininingrad.ru/news/briefs/community/22955428-alikhanov-o-proverke-schetov-poluchateley-lgot-myu-peresmotreli-podkhody.html> (дата обращения: 20.05.2019).

¹⁹ URL: <https://www.newkalininingrad.ru/news/community/21847485-eshche-bolshiy-khaoshto-ne-tak-s-sotsialnym-kodeksom-kaliningradskoy-oblasti.html> (дата обращения: 20.05.2019).

²⁰ Федеральный закон от 27 июля 2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», федеральный закон от 29 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учёте и системе государственной статистики в Российской Федерации».

информационные барьеры²¹ и установили монополию Росстата на «правильные» данные [Моляренко, 2016].

Согласно нашим наблюдениям, проблема наличия таких барьеров сопровождается нежеланием органов власти терять собственные базы данных и переходить к единой, поскольку это означает сокращение финансовых, кадровых и информационных ресурсов ведомства, иными словами, снижение административного веса [Кордонский, 2006] и противоречие задачам максимизирующего бюрократа [Нисканен, 2004]. Такие опасения провоцируют не только антиунификационный дискурс, но и реальное сопротивление вводимым единым базам данных. По этой и иным причинам инициативы по введению объединённых баз приводят к появлению также частично заполненных и методологически непрозрачных информационных продуктов. Наиболее скептические из моих респондентов и коллег предполагают, что «мультивселенность» статистики попросту выгодна государственным служащим, так как каждый показатель имеет целый набор значений из разных баз, и в зависимости от обстоятельств можно выбирать, какое из них использовать. Так или иначе в ближайшее время повышение качества официальной статистики за счёт объединения или перекрёстной проверки ведомственных информационных систем вряд ли возможно.

Заключение

Займствуя и расширяя пример Дж. Скотта о научном лесоводстве, опишем проблематику метафорически: 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 не на содержательную, непосредственную работу, а на заполнение отчётности для десятка вышестоящих, статистических и контролирующих органов (которые не сверяют полученные данные между собой). Поэтому по объективным причинам он не может соблюдать формальные методики, требующие, скажем, ежегодного сплошного обхода леса, и вынужден собирать информацию

²¹ Запрещён обмен данными о физических и юридических лицах без их письменного согласия.

другими методами, основывать свои выкладки скорее на интуиции, чем на подсчёте²² (проблемы второй группы). Если в рамках этой же системы эффективность работы лесничего оценивается и уровень его зарплаты рассчитывается из того, сколько деревьев находится на подведомственной ему территории, то более чем логично ожидать махинаций и фальсификации данных (проблемы третьей группы).

Итак, судя по взгляду «снизу», официальная статистика утрачивает референциальную функцию, наблюдается прогрессирующий отрыв аккумулируемых субъектами статучёта показателей и формируемого на их основе образа действительности от реальности. «Мёртвые зоны» (невидимые для управленцев процессы, объекты, аспекты и характеристики) в больших 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 (учёта, регистрации) административных и первичных данных приводят к принципиальной несопоставимости многих статистических показателей во времени и по территориям: большинство межвременных и межтерриториальных сравнений из-за высочайшей неоднородности реальных методик получения и обработки данных методологически некорректно.

Наиболее близкими к реальности и относительно сопоставимыми оказываются показатели самого бюджетного сектора (количество государственных и муниципальных учреждений,

²² «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 запрашивают. Начиная от населения, и заканчивая выручками, инвестициями... Даже для подсчёта земельного налога мы не имеем полной информации по плательщикам налога, как они должны платить... Все наши данные, которые мы имеем, они, так называемые, оценочные. Мы их делаем с помощью досчёта, мы все здесь работаем по 30 лет. Это, как мы их называем все, “три П”: “пол, палец, потолок”... Раньше еще, в девяностых годах – в начале двухтысячных 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... Уже и не спишь по ночам, всё время думаешь – как это придумать? ... У нас творческий процесс. Это абсолютно точно. Тут нет просто обработки информации. Если бы её просто обработать, это было бы проще. Но, к сожалению, так как информации нет, ты её всё время немножко дополняешь. Что придумаешь, то и получится». (из интервью с муниципальным служащим одного из городских округов Калужской области).

работников в них, численность обучающихся в государственных или муниципальных образовательных учреждениях, количество койко-мест в больницах, данные об оказанных государством услугах и проч.) – т.е. характеристики деятельности и имущества самого государства²³, наименее – информация о негосударственном секторе экономики, о демографических и социальных процессах.

Однако проблема кроется не в том, что статистический образ объекта не идеален (из-за целого ряда ограничений идеальным он быть не может в принципе), но, скорее, в том, что образ объекта подменяет сам объект, а методологические ограничения (являющиеся своего рода мостиком между «картой» и «территорией», – статистической и относительно объективной реальностью) чаще всего отбрасываются управленцами и исследователями как ненужные и усложняющие работу. Популяризация таких концептуальных, методологических, технических и иных ограничений важна тем, что она позволила бы корректировать расчёты и проводить обоснованные границы между нашим знанием и незнанием.

Литература

Акерлоф Дж., Шиллер Р. Spiritus Animalis, или как человеческая психология управляет экономикой и почему это важно для мирового капитализма. М.: Альпина Бизнес Букс, 2010.

Бессонов В. А. Что сохранит для истории современная российская статистика? // Вопросы экономики. 2015. № 1. С. 125–146.

Кейнс Дж. М. Общая теория занятости // Истоки. Вып. 3. М.: НИУ «Высшая школа экономики», 1998. С. 280–292.

Кордонский С. Г. Рынки власти. Административные рынки СССР и России. М.: ОГИ, 2006.

Крашенинникова Ю. А. Медицинская статистика как способ легитимации распределения ресурсов в российской системе здравоохранения // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 28–42.

Мизес Л. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории. Челябинск: Социум, 2005.

Моляренко О. А. Формальные и неформальные отношения в информационном обеспечении местного самоуправления (социологический анализ). Дис. ... к.с.н. Хабаровск, 2016.

Нисканен В. А. Особая экономика бюрократии // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. СПб.: Экономическая школа. 2004. С. 477–493.

²³ Здесь могут присутствовать обозначенные намеренные фальсификации, но из-за специфики учёта процессов внутри госсектора большинство из них довольно сложно осуществить.

Пьянкова А. И. Должно ли быть обязательным участие в переписи населения? // Вопросы статистики. 2012. № 10. С. 22–34.

Рогозин Д. М., Картавец В. В., Галиева Н. И., Вьюговская Е. В. Методический аудит массового опроса. М.: Дело, 2016.

Стиглиц Д., Сен А., Фитусси Ж.-П. Неверно оценивая нашу жизнь: Почему ВВП не имеет смысла? М.: Изд-во Института Гайдара, 2016.

Шклярук М., Скугаревский Д., Дмитриева А., Скифский И., Бегтин И. Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования. Исследовательский отчет. СПб., М.: Норма, Центр независимых социальных исследований и образования, 2015.

Holz C. A. «Fast, clear and accurate»: How reliable are Chinese output and economic growth statistics? *The China Quarterly*. 2003. № 173. Pp. 122–163.

Kalgin A. Implementation of performance management in regional government in Russia: Evidence of data manipulation // *Public Management Review*. 2016. Vol. 18. № 1. Pp. 110–138.

Kalgin A., Eliseenko V. Why manipulate? Performance measurement and data manipulation in regional and local government. Working paper WP8/2015/05. Moscow: Higher School of Economics Publ. House, 2015.

Scott J. C. Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven, CT: Yale University Press, 1998.

Terzi A. Keynes's uncertainty is not about white or black swans // *Journal of Post Keynesian Economics*. 2010. Vol. 32, № 4. Pp. 559–565.

Статья поступила 05.06.2019.

Для цитирования: Моляренко О. Ф. Формирование государственной статистики: взгляд «снизу» // ЭКО. 2019. № 10. С. 8–34. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-10-8-34.

Summary

Molyarenko, O.A., Cand. Sci. (Socio), National Research University Higher School of Economics, Moscow

Generating State Statistics: A View from «Below»

Abstract. Official statistical information is regularly publicly criticized for incorrect representation of social, economic and other processes and phenomena. The purpose of this study is to analyze the quality and causes of distorting quantitative data accumulated by the state officials at lower levels – direct executors possessing information about the actual methods of collecting primary and administrative data. More than 270 in-depth interviews with state and municipal officials, heads of municipalities, state employees and municipal institutions were conducted in 13 regions of the Russian Federation. At this level, three basic groups of restrictions on the official statistics were revealed: 1) excessive simplification of reality by the state optics, 2) systematic unintentional shifts in collection and capture of indicators, 3) intentional falsification of statistical indicators.

Keywords: *official statistics; departmental statistics; distortion of statistics; falsification of statistics*

References

Akerlof, G.A. & Shiller, R.J. (2010). *Animal Spirits. How Human Psychology Drives the Economy, and Why it Matters for Global Capitalism*. Moscow: Alpina Business Books. (In Russ.).

Bessonov, V.A. (2015). What will the modern Russian Statistics have in Store for history? *Voprosy Ekonomiki*. No. 1. Pp. 125–146. (In Russ.).

Holz, C.A. (2003). «Fast, clear and accurate»: How reliable are Chinese output and economic growth statistics? *The China Quarterly*. No. 173. Pp. 122–163.

Kalgin, A. (2016). Implementation of performance management in regional government in Russia: Evidence of data manipulation. *Public Management Review*. Vol. 18, No 1. Pp. 110–138.

Kalgin, A. & Eliseenko, V. (2015). Why manipulate? Performance measurement and data manipulation in regional and local government. Working paper WP8/2015/05, Moscow: Higher School of Economics Publ. House.

Keynes, J.M. (1998). The general Theory of Employment. In: *Istoki*. Issue 3. Moscow. SU HSE. (In Russ.).

Kordonsky, S.G. (2006). *Power Markets. Administrative Markets of the USSR and Russia*. Moscow: OGI. (In Russ.).

Krashennnikova, Yu.A. (2011). Medical Statistics as the Way to Legitimize the Distribution of Resources in the Russian Health Care System. *Public Administration Issues*. No. 4. Pp. 28–42. (In Russ.).

Mises, L. (2005). *Human Action: A Treatise on Economics*. Chelyabinsk: Sotsium. (In Russ.).

Molyarenko, O.A. (2016). *Formal and informal relations in information support of local self-government (sociological analysis)*. PhD Thesis, Khabarovsk. (In Russ.).

Niskanen, W.A. (2004). The peculiar economics of bureaucracy. *Vekhi ekonomicheskoy mysli*. Vol. 4; *Ekonomika blagosostoyaniya i obshchestvennyj vybor*. Pp. 477–493. (In Russ.).

Pyankova, A.I. (2012). Should the participation in the census be mandatory? *Voprosy Statistiki*. No. 10. Pp. 22–34. (In Russ.).

Rogozin, D.M., Kartavtsev, V.V., Galiyeva, N.I., Vyugovskaya, E.V. (2016). *Methodological Audit of a Mass Survey*. Moscow: Delo Publ. (In Russ.).

Scott, J.C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press.

Shklyaruk, M., Skugarevsky, D., Dmitriyeva, A., Skifsky, I. & Begtin, I. (2015). *Criminal Statistics: Mechanisms of Formation, Causes of Distortion, and Ways to Reform*. Research Report. Saint-Petersburg, Moscow: Norma, Tsentr nezavisimyykh sotsialnykh issledovaniy i obrazovaniya. (In Russ.).

Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi J.-P. (2010). *Mis-measuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. New York: The New Press.

Terzi, A. (2010). Keynes's uncertainty is not about white or black swans. *Journal of Post Keynesian Economics*. Vol. 32, No. 4. Pp. 559–565.

For citation: Molyarenko, O.A. (2019). Generating State Statistics: a View from «Below». *ECO*. No. 10. Pp. 8-34. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-10-8-34.