

О.А. МОЛЯРЕНКО

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРАКТИКИ КОНСТРУИРОВАНИЯ СТАТИСТИЧЕСКИХ ИЛЛЮЗИЙ, ИЛИ «МЕРТВЫЕ ЗОНЫ» ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ

*Аннотация.* На основе анализа данных включенных наблюдений и глубинных интервью с государственными и муниципальными служащими, главами муниципальных образований, работниками государственных и муниципальных учреждений автором статьи выделено три базовых группы причин, обуславливающих ограничения и искажения отечественной статистики. Первая группа связана с неизбежным, но зачастую чрезмерным упрощением государством представления о социально-экономических процессах ради их фиксируемости и рядом других концептуально-методологических факторов. Ко второй группе принадлежат причины, связанные с непреднамеренными системными отклонениями реальных методик сбора и обработки данных от формальных, а также со спецификой устройства административно-территориальной системы сбора информации, иначе говоря, технологические и технические искажения. В третьей группе агрегированы намеренные фальсификации показателей деятельности органов власти с целью повысить оценку ее эффективности, а также иные искажения социально-психологического характера.

Цель настоящей статьи — систематизировать и подробно описать механизмы искажения социально-экономических и иных явлений и процессов оптикой власти, сформулировать возможные направления работы для повышения достоверности и качества информации. Ставятся задачи детального рассмотрения причин и последствий искажений, переосмысления и проведения пофакторной классификации содержания отечественных и зарубежных исследований по данной теме на основе результатов собственных полевых качественных исследований. Автор приходит к общему выводу, что официальная статистика в нашей стране 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 больших или меньших масштабах встречаются во всех сферах жизни общества и деятельности

---

**Ольга Андреевна Моляренко** — кандидат социологических наук, преподаватель, кафедра местного самоуправления, департамент государственного и муниципального управления, факультет социальных наук, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, Кривоколенный пер., д. 3а, каб. 309к. Телефон: +7 (495) 772-9590, доп. 11759. Электронная почта: omolyarenko@hse.ru

власти — в оценках экономической активности, социального статуса и уровня жизни населения, в фиксации правонарушений и преступлений, в регистрации коммунального имущества. Автор полагает, что низкое качество информации — одна из важнейших причин неэффективности отечественного государственного управления. Описанное состояние системы представляется институциональной ловушкой: на трансформацию «призмы государственного видения и восприятия» понадобятся значительные издержки, поэтому сохраняется статус-кво. Автор предлагает возможные пути решения рассмотренных проблем при наличии в государстве запроса на улучшение качества статистических данных.

*Ключевые слова:* статистика; государственное и муниципальное управление; учетно-регистрационные процессы; фальсификация показателей.

**Для цитирования:** Моляренко О.А. Государственные практики конструирования статистических иллюзий, или «мертвые зоны» отечественной статистики // Социологический журнал. 2017. Том 23. № 4. С. 104–120. DOI: 10.19181/socjour.2017.23.4.5531

Согласно нашим исследованиям<sup>1</sup> отечественной сферы государственного и муниципального управления, в настоящее время именно статистика, статистические показатели, а не фиксируемые ими явления выступают объектом управления для государства и муниципалитетов. Это обуславливается широким рядом факторов, в том числе игнорированием самими статистиками, политиками, чиновниками, а зачастую и научным сообществом методологических ограничений, которые могли бы быть «мостиком» между статистическими данными и теми социально-экономическими и ины-

<sup>1</sup> Проект «Информационно-аналитическая основа принятия управленческих решений органами местного самоуправления» (рук. и исп. — О.А. Моляренко): глубинные интервью с государственными и муниципальными служащими, главами муниципалитетов и сотрудниками государственных и муниципальных учреждений проводились в 2013–2014 гг. в 83 муниципальных образованиях пяти субъектов федерации — Липецкой, Калужской, Вологодской и Тюменской областей и республики Коми. Всего проинтервьюирован 181 респондент. Распределение информантов по органам власти, гайды интервью, другие методические аспекты и результаты исследования см. в [6]. Проект «Конструктивная роль неформальных отношений в системе государственного и муниципального управления» (рук. и исп. — О.А. Моляренко) в процессе реализации. К настоящему моменту (за 2016–2017 гг.) собрано 67 интервью с государственными и муниципальными служащими, главами муниципальных образований в 28 муниципальных образованиях Псковской и Омской областей. Интервью посвящены проблемам бесхозяйного (незарегистрированного, неоформленного) имущества — выявлению типов бесхозяйной инфраструктуры, причин ее появления, продуцируемых проблем, а также перспективам оформления/неоформления.

ми процессами, которые они призваны отражать. Популяризация таких ограничений позволила бы корректировать расчеты и проводить обоснованные границы между нашим знанием и незнанием<sup>2</sup>. Так, Н.В. Зубаревич [2], анализируя в основном экономические показатели, отмечает, что некорректность региональной статистики вызвана проблемой теневой экономики, малыми выборками, ошибочностью дооценок и отдельными институциональными факторами. Однако с нашей точки зрения, глубина методических проблем значительней отмеченной этим автором. Наши полевые качественные исследования, включающие анализ сбора и обработки как социально-экономических, так и демографических, культурных, природных, инфраструктурных, имущественных показателей, 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.

В рамках наших исследований статистической деятельности как части отечественного государственного и муниципального управления были обнаружены три крупных блока проблем, обуславливающих низкое качество статистической информации как описательного и аналитического инструмента:

- радикальное упрощение и уплощение действительности в рамках статистической деятельности, дальнейшая подмена реальности ее образом и одновременная ее трансформация, вызванная влиянием характеристик формируемого образа на актуальные процессы и явления;
- системные непреднамеренные искажения на этапе сбора первичных и административных данных;
- использование официальной статистики для оценки эффективности деятельности соответствующих органов власти, для определения объемов финансирования, политизация статистики и намеренное искажение показателей.

Подробнее рассмотрим каждую из обозначенных групп проблем с целью описать границы «мертвых зон» российской статистики, определить возможные способы повышения качества данных или адекватности их использования управленцами и исследователями.

<sup>2</sup> В этой статье мы не ставим глубокие гносеологические вопросы; здесь исследуется корректность фиксации характеристик социально-экономической деятельности человека, которые в принципе могут быть объективизированы и учтены (численность населения и ее динамики, количество и оборот предприятий, количество правонарушений и преступлений, число безработных и проч.).

### **Упрощение и конструирование действительности в оптике государства**

Первая группа проблем достаточно подробно рассмотрена в работе Дж. Скотта “Seeing like a State” [13]. Речь идет о фиксации лишь более-менее однородных и необходимых для нужд государства характеристик объекта, процесса, явления. 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 «незначимые» зачастую оказываются базовыми для поддержания экологической, экономической, социальной и прочих систем [13].

В контексте нашего описания важно, что система официальной статистики предполагает фиксацию одинаковых, близких аспектов и характеристик явлений (посредством формально единых для всей страны методик) для возможности агрегирования на региональном и федеральном уровнях, при этом специфические, уникальные особенности муниципалитетов, во многих случаях определяющие социально-экономическое положение в них, остаются незамеченными<sup>3</sup> [6]. При этом даже указанная однородность условна, поскольку во всех случаях требуется абстрагирование от конкретных деталей: «Если за каждой цифрой писать оговорки, то это была бы совершенно другая картина» (муниципальный служащий администрации одного из посещенных городских округов). Методики при этом постоянно меняются (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 метаанных, закрытости и изменчивости методик см. также [1]; в частности, В.А. Бессонов характеризует построение длинных временных рядов макроэкономических показателей как «результат попытки измерить изменяющийся объект изменяющимся аршином» [1, с. 23].

Одно из полностью не регистрируемых явлений, оказывающих существенное влияние на жизнь населения, — это промыслы, в частности собирательство. Документы и акты царского и советского периодов, в отличие от современных программ и политик, направленных на развитие сельской местности, учитывали занятость населения в промысловой деятельности, которая выравнивает и повышает уровень благосостояния домохозяйств [10]. Жители деревень и сел, а также дачники летом занимаются сбором и заготовкой грибов, ягод и трав, зачастую реализуют их. Население муниципалитетов со слабым ло-

<sup>3</sup> Следовательно, государственное, централизованное управление муниципальными образованиями, да и регионами, в таком контексте заведомо неэффективно.

кальным рынком труда вовлечено в отхожие промыслы. Такие виды деятельности являются важным, а иногда и основным источником доходов бюджетов домашних хозяйств, но их учет и статистические обследования отсутствуют [10], во многом поэтому они не принимаются во внимание при разработке управленческих решений. Отсутствует и учет дачников, которые повышают нагрузку на инфраструктуру муниципалитета (дороги, электричество, мусор и проч.), но при этом и увеличивают оборот местных розничных торговых точек [5; 6].

При рассмотрении проблемы упрощения действительности в оптике государства нам видится также следующая тенденция. При разработке новых показателей статистики и/или управленцы в целом понимают и учитывают их ограничения. Однако в дальнейшем несовершенства методики отходят на второй план, а образ объекта подменяет сам объект. Это не российская специфика — группа экономистов под руководством нобелевского лауреата Дж. Стиглица в своем докладе «Неверно оценивая нашу жизнь. Почему ВВП не имеет смысла?» критикуют европейских политиков и управленцев, которые подменили уровень жизни населения показателем ВВП, совершенно забыв о том, что реально в нем учитывается. Из доклада при этом ясно следует, что пионеры использования концепции валового внутреннего продукта (ВВП)<sup>4</sup> были очень осторожны, постоянно напоминая себе и окружающим об ограничениях модели. Последующая управленческо-экономическая практика абсолютизировала ВВП, и только к концу первого десятилетия третьего тысячелетия руководство ведущих стран мира начало понимать, что такой метод ошибочен [9].

Отметим, что, как указывал и Дж. Скотт, такие упрощенные модели характерны для всей деятельности государства — в том числе для пространственного представления территории (в действительности тесно связанного со статистической деятельностью, так как она предполагает наличие территориальной привязки).

Особого внимания в рамках этой темы заслуживает работа В.Л. Каганского «Основные практики и парадигмы районирования» [3]. Автор выделяет следующие парадигмы: 1) конструктивную (районирование как расчленение территории, создание пространственных объектов); 2) семиотическую («районирование — система репрезентации знаний о территории, тем самым — представление самой территории»); 3) онтологическую (районирование — выявление, открытие буквально, объективно существующих районов); 4) социо-конструктивную (районирование — способ организации и изменения социальной реальности, инструмент целенаправленного воздействия на нее); 5) ментальную (районирование как схема видения пространства). Указанные парадигмы могут сочетаться друг с другом на практике как параллельно, так и последовательно, «перетекая» друг в друга [3]. Так,

<sup>4</sup> Этот макроэкономический показатель был разработан в 1930-е годы.

представляется, что для управленческой деятельности наиболее характерен следующий вариант: сетка районирования «накладывается» (с помощью результатов исследовательской деятельности или просто субъективно) на территорию, после чего ее объекты начинают жить собственной жизнью, мыслимые как реально существующие (административные районы, муниципалитеты и т. д.). В их разрезе собираются статистические показатели, а специфика освоения государственных и муниципальных бюджетных средств приводит к изменению инфраструктуры территории, нередко запускает процессы перераспределения населения по территории района (стягивание жителей в административный центр, опустынивание территории по мере приближения к границам, нарастание, таким образом, внутренней периферии).

Заметим, что по причине упрощенной, инерционно сохраняющейся с советского времени привязки статистической деятельности к территории, лучше всего фиксируются те объекты и явления, которые не пересекают политических, административных и муниципальных границ. Соответственно, для ряда «подвижных» феноменов статистические показатели отсутствуют вовсе (отходничество, маятниковая миграция, уже упомянутые дачники), а само игнорирование мобильности приводит к низкому качеству смежных показателей (численности населения муниципальных образований, жители которых «подвижны»; состояния местной экономики, в том числе в отношении численности и масштабов деятельности местных предприятий и предпринимателей<sup>5</sup>) [6].

Было бы ошибкой и 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. В рамках наших полевых исследований было зафиксировано множество случаев, когда власти субъекта федерации и региональные управления Федеральной налоговой службы, ориентируясь на данные Росстата о росте заработных плат населения, требовали от налоговых инспекций увеличения поступлений подоходного налога (НДФЛ), хотя по собственным данным налоговых органов роста зарплат и доходов не было. В качестве еще одного примера (не совсем статистического, но учетного, формирующего статистические показатели) можно привести невзаимосвязанность Государственного лесного реестра и Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН): один и тот же земельный участок может быть зарегистрирован как лес в первом и как, скажем, собственность физического лица во втором. Подобные ситуации — одна из причин, по которой суммарная площадь поставленных

<sup>5</sup> Так как не учтена и не решена проблема фиксации деятельности юридических лиц, адреса регистрации и фактической деятельности которых не совпадают.

на кадастровый учет земельных участков в полтора-три раза (оценки экспертов разнятся) превышает территорию Российской Федерации.

«Ситуация усугубляется тем, что вместо усреднения и взаимной проверки данных происходит отключение отдельных элементов системы от сбора информации или лишение их права на ее использование» [5]. Так, к 2010 г. государство утвердило монопольное право Федеральной службы государственной статистики на статистические данные, характеризующие муниципальные образования. К примеру, при расхождении экономических показателей по муниципалитету между Росстатом, ФНС и местной администрацией правильными считаются (и используются в управленческих отношениях) данные Росстата, аналогично — при расхождении данных о численности населения в муниципалитете между Росстатом и муниципальной администрацией и во всех остальных случаях. 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 ее в ведение второй.

#### **Низкое качество учетно-регистрационных процессов и статистических работ**

Вторая группа проблем обуславливается тем, что даже разрабатываемые показатели фиксируются со значительными ошибками. В современных условиях это во многом объясняется чрезмерной оптимизацией территориальных подразделений Федеральной службы государственной статистики (районных и городских статистических отделов)<sup>6</sup>, избыточностью собираемых показателей и фактическим отстранением от их сбора органов местного самоуправления. При этом в рамках самой системы не рефлексировалось наличие существенных (неслучайных) искажений на этапе сбора данных. Здесь, кстати, интересен опыт Китая, который в 1990-х запустил масштабную проверку работы низовых подразделений, а в дальнейшем — и реформу всей статистической системы как не соответствующей новым экономическим реалиям.

Если об ограничениях официальных методик (проблемы первой группы) информацию в принципе получить можно<sup>7</sup> (в частности, имеются и научные статьи относительно адекватности тех или иных показателей), то о проблемах второй группы известно чрезвычайно

<sup>6</sup> Чрезмерно оптимизированы также территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти, занимающиеся сбором административных и первичных статистических данных, впоследствии поступающих в систему официальной статистики.

<sup>7</sup> Несмотря на то, что Росстат далеко не всегда публикует методики, а часть представленных на официальном сайте — устарели.

мало — сама система сбора представляет собой своеобразный «черный ящик». Иногда (особенно если речь идет о переписях населения) он приоткрывается, но и то чрезвычайно локально: реалии текущей деятельности «низовых» статистиков остаются загадкой, в том числе по причине нежелания «выносить сор из избы». Поскольку причины и даже многие стратегии оптимизации деятельности лицами, собирающими информацию<sup>8</sup>, оказываются удивительно схожими, полезной иллюстрацией является книга Д.М. Рогозина, В.В. Картавцева, Н.И. Галиевой и Е.В. Вьюговской «Методический аудит массового опроса» [8]. Она посвящена скорее проблемам второго блока (технические ограничения и чрезмерная нагрузка на каждого сотрудника, приводящие к низкому качеству первичных данных — заполнения анкет и т. д.), однако очевидно, что для массовых опросов актуальными будут и ограничения первого и третьего блоков. Аналогично ни в отношении статистической деятельности, ни в отношении опросов населения в России практически не проводится аудита.

Вернемся к техническим проблемам официальной статистической деятельности. Важнейшее влияние на достоверность итоговых показателей оказывают административно-территориальное устройство системы учреждений, осуществляющих учетные функции, и специфика территориальной привязки фиксируемых процессов. Так, службы и центры занятости населения ведут учет официальных безработных по заявительному принципу. Состоящему на бирже труда лицу необходимо два раза в месяц лично являться в службу занятости. Пособие по безработице составляет от 850 до 4900 рублей в месяц (на 2016 год). Соответственно, лица, проживающие не в административном центре муниципального района или городского округа (то есть не в шаговой или минимальной транспортной доступности ЦЗН) предпочитают не вставать на учет, если сумма транспортных и сопутствующих 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 получить дополнительное пособие. При прочих равных результатом оказывается переучет официальных безработных в административных центрах (часто — городах и поселках городского типа) и недоучет — в сельской местности.

Близкая ситуация с деятельностью отделов МВД — полиции. Далее мы будем обсуждать намеренное искажение статистики этим органом власти, однако есть и системные ненамеренные искажения — формальная статистика по правонарушениям и преступлениям будет

<sup>8</sup> В данном случае не важно, количественные это показатели или варианты ответов в анкете, собирают данные государственные и муниципальные служащие или привлеченные временные работники.



низка, если соответствующего отдела в муниципалитете нет или его штат чрезмерно оптимизирован, некому фиксировать показатели.

На протяжении последних 10–15 лет происходит постепенное сокращение, «оптимизация» как территориальных отделов федеральных органов исполнительной власти (включая Росстат), так и муниципальных образований, что сказывается на качестве осуществляемых ими учетно-регистрационных процессов [5; 6]. Речь идет о сокращении штата МВД, которое произошло за счет низовых подразделений (отделов полиции в муниципалитетах), укрупнении налоговых инспекций, ликвидации отделений Росстата в муниципальных образованиях как самостоятельных юридических лиц, последующем сокращении числа представителей официальных органов статистики в муниципалитетах, низовой оптимизации и последующей ликвидации ФМС, объединении муниципальных образований. Власть, таким образом, все больше «отрывается» от реальности, от населения и бизнеса — в связи с сокращением государственных и муниципальных служащих, непосредственно контактирующих с физическими и юридическими лицами. При этом снижается и качество фиксации характеристик «окружающей» власти действительности.

На протяжении 1990-х и в некоторых регионах до конца 2010-х годов происходила оптимизация административно-территориальной и штатной структур Росстата. По нашим данным, общее сокращение численности сотрудников данной структуры к настоящему времени достигло 40% и происходило за счет сокращения сотрудников низовых подразделений. Как было указано, отделы статистики в муниципалитетах лишились статуса самостоятельных юридических лиц, утратив с ним и большую часть полномочий: функции по своду, аналитической обработке данных перешли на региональный уровень; сотрудники в муниципалитетах сегодня обеспечивают лишь сбор и занесение в электронные формы первичных данных, при этом материалы не могут подвергаться с их стороны содержательной проверке — только арифметической. В то же время количество выборочных обследований увеличивается, нагрузка на сотрудников растет, что приводит к фактическому искажению методик — работе с легко находимыми физическими и юридическими лицами, а не с теми, кто должен был бы войти в выборку<sup>9</sup>.

В 1990-х годах множество информационных потоков было «завязано» на муниципальные образования — они собирали показатели и передавали их на вышестоящие уровни власти. С начала 2000-х, по

<sup>9</sup> Мы намеренно не употребляем термин «репрезентативная выборка», так как в процессе наших исследований стало ясно, что ни одна из генеральных совокупностей (будь то население или бизнес) достоверно не зафиксирована в показателях — следовательно, не с чем соотносить характеристики выборки.

мере укрепления вертикали власти, создавались специализированные федеральные органы исполнительной власти, которым передавались забранные у муниципалитетов профильные учетные функции, впоследствии же низовые подразделения этих ФОИВов сокращались, в связи с чем качество информации ухудшалось. Так, полномочия по учету миграционной компоненты движения населения были переданы Федеральной миграционной службе (ФМС)<sup>10</sup>; по учету предприятий и предпринимателей — Федеральной налоговой службе (также к настоящему времени переоптимизированной и не имеющей ресурсов выявлять действующие, но не зарегистрированные предприятия); по учету земельных участков и объектов недвижимости — Росреестру (в базах данных которого огромное количество годами не вычищаемых ошибок).

При этом государство интуитивно и результативно чувствует потерю информации, контроля над ситуацией, поэтому вводит все новые и новые статистические формы и формы отчетности. Экспоненциально растет число дублирующих и взаимосвязанных показателей, прогрессирует избыточность вертикальных информационных потоков — запросов и отчетности. В результате, во-первых, служащие еще сильнее отвлекаются от работы с населением, что усиливает отрыв от реальности; во-вторых, управленцы лишаются возможности детально выяснить, что и как действительно отражается в каждом из показателей, провести взаимную увязку и аналитику.

#### **Намеренные искажения, вызванные использованием статистики для оценки работы власти**

Третья группа проблем состоит в том, что, во-первых, статистические показатели используются для оценки деятельности соответствующих органов власти; во-вторых, зачастую от них зависит и выделяемое в виде трансфертов финансирование. Где-то это более очевидно — например, для криминальной статистики и оценки деятельности МВД; где-то, например, для муниципального управления, — менее. Однако призыв «радовать статистикой глаз начальства» лейтмотивом проходит через всю систему государственного и муниципального управления.

Так, Н.В. Мкртчян подчеркивает, что результаты переписей населения, по сути, являются доказательством или опровержением эффективности национальных проектов и политик [7]. Согласно нашим исследованиям, процесс проведения переписей подвергается *разнонаправленным* вмешательствам, искажающим методики на стадиях сбора, первичной и вторичной обработок данных. Поэтому фактические

<sup>10</sup> Впоследствии упраздненной и переданной МВД. В лучшем случае на муниципальный район осталось по одной штатной единице. Раньше был соответствующий отдел — сначала в местной администрации, затем отдел ФМС по муниципальному образованию.

методики на территориях разных регионов и муниципалитетов оказываются различными в силу социальной гетерогенности статистической деятельности, а результаты — методологически несопоставимыми [6].

Отдельного внимания заслуживает исследование достоверности криминальной статистики, выполненное М. Шкляр и др. [4]. В данном случае формирование статистических показателей полностью происходит внутри системы правоохранительных органов, которые впоследствии по этим показателям и оцениваются. Авторы выделяют три блока причин недостоверности статистики преступности: 1) латентность преступности, 2) селекция и фильтрация и 3) прямая фальсификация регистрируемых данных. Первый блок (в части намеренных искажений) связан с тем, что доля преступлений (те, которые с большой вероятностью снизят показатели раскрываемости) сознательно укрывается, не регистрируется сотрудниками правоохранительных органов — путем либо непринятия заявления, либо передачи сведений о преступлении другим органам под предлогом того, что оно не подпадает под подсудность принявших заявление, и др. Авторы подчеркивают, что начиная с 2006 года наблюдаются одновременные рост числа обращений в правоохранительные органы и снижение количества регистрируемых заявлений [4]. Вторая группа искажений появляется в связи с тем, что часть дел все же приходится регистрировать, но можно выбрать, как именно категоризировать дело. Скажем, если дело представляется «глухарем», его следует зафиксировать как минимально «серьезное», 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 высоких показателей раскрываемости особо тяжких преступлений). Третий блок, соответственно, связан с прямым искажением данных в статкарточках, на основе которых и формируется ведомственная статистика. Исследователи последовательно показывают в своей работе, как и почему формальный образ преступности в России колоссально отличается от того, что происходит на самом деле, и насколько негативным оказывается пребывание власти в иллюзорном мире для простых обывателей, обращающихся за помощью [4].

А.С. Калгин и В.Ф. Елисеенко прицельно изучили манипуляции данными, агрегируемыми и подаваемыми для оценки деятельности со стороны органов местного самоуправления и региональных органов власти [11]. Установлено, что региональные и муниципальные чиновники недостаточно освещают негативные изменения и чрезмерно — позитивные. А.С. Калгин выделяет две базовых стратегии манипуляции показателями — «осторожную» и «дерзкую» (“prudent” and “reckless”) [12]. 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 показателей, положительно характеризующих работу органов власти (и конкретных служащих) [11].

По нашим наблюдениям, аналогично — статистически, а не фактически — происходит исполнение Майских указов Президента РФ. Средние зарплаты формально растут за счет увеличения нагрузки на ставку и сокращения сотрудников, перевода надбавок в оклад и иных манипуляций с показателями; фактически же рядовые учителя и врачи либо не почувствовали изменения в реальных доходах, либо даже отметили их снижение. Проблема в том, что подобные случаи, получающие огласку, считаются локальными дисфункциями, в то время как они носят системный характер.

В данной ситуации в наиболее уязвимой позиции оказываются самые «честные» чиновники, фиксирующие реальные значения, поскольку именно они выглядят самыми депрессивными на общем статистическом фоне. Таким образом, чиновники, понимающие, что в других ведомствах — регионах — муниципалитетах служащие фальсифицируют данные, также начинают манипулировать статистикой, чтобы не выглядеть «хуже всех» [11].

Кроме того, коллеги абсолютно точно отмечают тот факт, что статистики по ряду показателей нет в принципе, а на сбор необходимо было бы потратить существенные ресурсы (отсутствующие), потому отдельные цифры просто берутся «из головы» [11]. Наша респондентка из экономического отдела администрации одного из городских округов обозначила это «правилом “три П” — пол, палец, потолок».

Соответственно, если подобные манипуляции с данными не выявляются, то образ объекта все более отдаляется от самого объекта.

### **Выводы**

Приведенные выше факторы обуславливают наличие существенного (и, по нашему мнению, постоянно углубляющегося) разрыва между действительностью — социально-экономическим положением страны, регионов, отдельных муниципалитетов — и генерируемыми официальными образами этих публично-правовых образований. Проще говоря, проблемы возникают в связи с несовершенством самой конструируемой государственной оптики<sup>11</sup> (концептуальными ограничениями формальных методологии и методик), отклонением реальных методик сбора первичных данных и их обработки от формальных в связи с объективными ограничениями и намеренной фальсификацией результатов статистических мероприятий в целях повышения показателей эффективности органов власти. Описанные проблемы

<sup>11</sup> Правильнее даже «конструируемых государственных оптик», поскольку их множество.

касаются искажений, лежащих в гносеологической, методологической, технической и социально-психологической сферах.

Важно отметить, что объектом государственного управления является именно статистическая реальность; государство ориентируется, не имея иных работающих инструментов, на цифры<sup>12</sup>, и по ним же оценивает произведенный эффект. Мы считаем, что низкое качество информации — одна из важнейших причин неэффективности отечественного государственного управления.

Итак, аккумулируемые в рамках систем официальной и ведомственной статистик демографические, социальные, криминальные, культурные, природные и прочие «образы» муниципалитетов, регионов, федерации по большей части представляются властям реальными. Качество статистического наполнения концептов в силу технических ограничений не создает подлинного образа даже редуцированной реальности. Иначе говоря, число и высота деревьев не свидетельствуют о качестве леса и жизнеспособности экосистемы, но мы не знаем даже этого — попросту точного количества деревьев.

Ряд процессов не фиксируется в принципе. Так, власть почти не видит сезонные (дачники) и иные циклические (связанные, к примеру, с продолжительностью вахт) перемещения населения по территории страны; промысловую активность населения и доходы от нее; неформальное (бесхозное) коммунальное имущество; большинство процессов, связанных с развитием сектора информационных технологий. Для тех процессов, что фиксируются, хронической оказывается ошибка идеализации методик. Реальные практики выполнения переписчиками работы по переписи населения или сельского хозяйства; фактические способы закрытия анкет полевыми интервьюерами опросных компаний; действительные методы работы сотрудников органов статистики по сбору информации о бизнесе и прочие действия по сбору первичной информации (да и ее дальнейшей обработке) если и совпадают с официальной, декларируемой методикой, то только в порядке исключения. При этом Росстат практически не проводит внутреннего аудита — проверки соблюдения сотрудниками и привлекаемыми интервьюерами официальной методологии, что, конечно, вызвано сокращением ресурсного обеспечения данного ведомства и его оптимизацией.

Более того, зачастую изменения показателей, вызванные корректировкой методик, трактуются в рамках управленческой системы как динамика самих фиксируемых явлений. Добавим к этому, что статистические данные повсеместно используются в отечественной системе государственного и муниципального управления не как информация о социально-экономических и других характеристиках отдельных

<sup>12</sup> Заметим, что в таких условиях управленцы, ориентирующиеся на опыт, интуицию, на «внутренние ощущения», имеют шансы быть более эффективными, чем ориентирующиеся на статистические данные.

территорий, а как инструмент оценки деятельности соответствующих органов власти, что создает мотивацию для фальсификаций.

В таких условиях ни временные, ни межтерриториальные содержательные сопоставления практически любых показателей невозможны. Все государственные программы и политики заведомо неэффективны, так как разрабатываются на основе недостоверной информации, а их результаты по этой же причине не могут быть оценены.

Описанное состояние системы представляется институциональной ловушкой — на ее переустройство, на трансформацию «призмы государственного видения и восприятия» понадобятся значительные издержки (в том числе на обучение государственных и муниципальных служащих работе с ограничениями), поэтому неэффективная схема сохраняет свой статус-кво.

В заключение отметим, что если бы на улучшение качества статистических данных был спрос, перед нами стояли бы следующие задачи:

1. Популяризация и раскрытие официальных методик и их ограничений. Указание на необходимые, но отсутствующие в системе показатели, на значимые, но не фиксируемые явления.

2. Работа с фактическими ограничениями и искажениями, и их *гласность*. Описание искажений на этапе сбора первичных сведений, популяризация таких описаний, возможно, разработка методов нивелирования искажений.

3. Устранение репрессивно-финансовых функций статистики либо конструирование системы организационных сдержек и противовесов, которые позволят получать более достоверную информацию.

Однако рекомендации имеют смысл только при условии, что непрозрачность процессов и явлений в обществе для государства — гносеологическая, а не онтологическая. В последнем случае даже актуальные, достоверные, полные, адекватные и доступные данные не смогут повысить эффективность и результативность государственных и муниципальных программ и политик.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Бессонов В.А.* Что сохранит для истории современная российская статистика? Препринт WP 2/2014/02. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. — 39 с. [электронный ресурс]. Дата обращения 12.12.2017. URL: <[https://www.hse.ru/data/2015/01/23/1105536052/WP2\\_2014\\_02.pdf](https://www.hse.ru/data/2015/01/23/1105536052/WP2_2014_02.pdf)>.
2. *Зубаревич Н.В.* «Лукавые цифры» на карте Родины // ЭКО. 2012. № 4. С. 74–85.
3. *Каганский В.Л.* Основные практики и парадигмы районирования // Региональные исследования. 2003. № 2. С. 17–30.
4. 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. [электронный ресурс]. Дата обращения 12.12.2017. URL: <[http://enforce.spb.ru/images/Staff/Crimestat\\_report\\_2015\\_IRL\\_KGI\\_web.pdf](http://enforce.spb.ru/images/Staff/Crimestat_report_2015_IRL_KGI_web.pdf)>.
5. *Моляренко О.А.* Влияние информационного дефицита на структуру власти и распределение ресурсов // *Коммерсантъ Наука*. 2015. № 4. С. 38–39 [электронный ресурс]. Дата обращения 12.12.2017. URL: <<http://www.kommersant.ru/doc/2738206>>.
  6. *Моляренко О.А.* Формальные и неформальные отношения в информационном обеспечении местного самоуправления (социологический анализ). Дисс. ... канд. социол. наук. Хабаровск, 2016. — 227 с. [URL: <[https://www.hse.ru/data/xf/2016/07/15/1119239688/molyarenko\\_dessertation.pdf](https://www.hse.ru/data/xf/2016/07/15/1119239688/molyarenko_dessertation.pdf)>.]
  7. *Пьянкова А.И.* Должно ли быть обязательным участие в переписи населения? // *Вопросы статистики*. 2012. № 10. С. 22–34.
  8. *Рогозин Д.М., Картавец В.В., Галиева Н.И., Вьюговская Е.В.* Методический аудит массового опроса. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. — 358 с.
  9. *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. Кушнareвой; Науч. ред. перевода Т. Дробышевская. М.: Изд-во Института Гайдара, 2016. — 216 с.
  10. *Филиппова Е.Н.* Промыслы и подсобные производства: сущность, статистика, комментарии // *Вопросы статистики*. 2008. № 7. С. 75–79.
  11. *Kalgin A., Eliseenko V.* Why manipulate? Performance measurement and data manipulation in regional and local government: Working paper WP8/2015/05; National Research University Higher School of Economics. Moscow: Higher School of Economics Publ. House, 2015. — 26 p. [online]. Accessed 12.12.2017. URL: <[https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/71/15130337161927c5689b3fbed7aaf004b381df08c/WP8\\_2015\\_05%20Kalgin,%20Eliseenko\\_Why%20manipulate.pdf](https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/71/15130337161927c5689b3fbed7aaf004b381df08c/WP8_2015_05%20Kalgin,%20Eliseenko_Why%20manipulate.pdf)>.
  12. *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. DOI: 10.1080/14719037.2014.965271
  13. *Scott J.C.* Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed. New Haven: Yale University Press, 1998. — 446 p.

Дата поступления: 10.07.2017.

---

**SOTSIOLOGICHESKIY ZHURNAL = SOCIOLOGICAL JOURNAL**  
**2017. VOL. 23. NO. 4. P. 104–120.** DOI: 10.19181/socjour.2017.23.4.5531

***O.A. MOLYARENKO***

Department of Local Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences, National Research University “Higher School of Economics”, Moscow, Russian Federation.

**Olga A. Molyarenko** — Candidate of sociological sciences, National Research University “Higher School of Economics”. **Address:** 20, Myasnitskaya str., 101000, Moscow, Russian Federation. **Phone:** +7 (925) 729-17-49. **Email:** omolyarenko@hse.ru

### THE STATE PRACTICE OF CONSTRUCTING STATISTICAL ILLUSIONS, OR “DEAD ZONES” IN NATIONAL STATISTICS

*Abstract.* The reflection of the disclosed observations and in-depth interviews (conducted with state and municipal officials and employees of state and municipal institutions), conducted by the author throughout the course of 6 years of field research in over 150 municipalities, including ones collected within the framework of 2 projects specially focused on the quality of statistical and registration activities, in conjunction with the thematic systematization of scientific literature on this subject, has allowed to identify 3 basic groups of reasons for the restrictions and distortions of statistics.

The first group contains an unavoidable often over-simplified representation of socio-economic processes on behalf of the state for the sake of registrability. A number of other conceptual and methodological factors also form this group. The second focuses on the problems of unintended systematical real methods of primary data collection and processing differences from the formal, and also on the distortions of statistics associated with the specifics of the administrative-territorial information gathering system. In other words, the technological restrictions and distortions are gathered in the second section. The third group includes the deliberate falsification of indicators to improve the assessment of authorities’ efficiency, together with other deformations of socio-psychological origin arising due to the fact that statistics are not a neutral tool.

The purpose of this article is to systematize and give a detailed description of the mechanisms of socio-economic and other processes of distortion by means of the optics of authorities, as well as to formulate possible ways of improving the quality of information. The following tasks are identified in order to achieve the main objective: a consistent detailed consideration of the causes and consequences of the restrictions and distortions, a rethinking and factor classifying of the content of domestic and foreign research on this topic through the results of our own field qualitative research.

The author concludes that official statistics in the Russian Federation have lost their referential function; also there is an increasing gap between those indicators accumulated by the subjects of official statistical accounting, together with the image of reality formed on their basis, and the reality itself. “The dead zones” (processes, objects, aspects and features which are not visible to the managers) are found in all sectors of society and authority’s activity: in the assessments of economic activity, social status and living standards of the population, recording offences and crimes, registration of municipal property — in some cases it can be large-scale and in other cases it could be relatively insignificant.

The author assumes that poor quality of information is one of the major reasons for the inefficiency of domestic public administration. The described conditions of the system seem to be an institutional trap; the transformation of official statistics, registration processes and authorities’ vision system can only come at significant a cost, and so the status quo remains standing. The author offers possible ways to solve the considered issues, in case the government does see the need to improve the quality of statistical data.

*Keywords:* statistics; public administration; state records and registration; data manipulation.

**For citation:** Molyarenko O.A. The State Practice of Constructing Statistical Illusions, or “Dead Zones” in National Statistics. *Sotsiologicheskii Zhurnal = Sociological Journal*. 2017. Vol. 23. No. 4. P. 104–120. DOI: 10.19181/socjour.2017.23.4.5531



## REFERENCES

1. Bessonov V.A. *Chto sohranit dlya istorii sovremennaya rossijskaya statistika?* [What the Modern Russian Statistics will Save for History? Working paper.] WP2/2014/02. V.A. Bessonov; National Research University “Higher School of Economics”. Electronic text data (660Kb). Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics, 2014. 39 p. Accessed 12.12.2017. URL: <[https://www.hse.ru/data/2015/01/23/1105536052/WP2\\_2014\\_02.pdf](https://www.hse.ru/data/2015/01/23/1105536052/WP2_2014_02.pdf)>. (In Russ.)
2. Zubarevich N.V. “Cunning figures” on the map of Russia. *EKO*. 2012. No. 4. P. 74–85. (In Russ.)
3. Kaganskiy V.L. Basic practices and paradigms of zoning. *Regional'nye issledovaniya*. 2003. No. 2. P. 17–30. (In Russ.)
4. *Kriminal'naya statistika: mekhanizmy formirovaniya, prichiny iskazheniya, puti reformirovaniya. Issledovatel'skii otchet*. [Criminal statistics: mechanisms of formation, causes of distortion, ways of reforming. Research report.] M. Shklyaruk, D. Skugarevsky, A. Dmitrieva, I. Skifskii, I. Begtin (eds.). St Petersburg; Moscow: Norma, Tsentr nezavisimyykh sotsial'nykh issledovaniy i obrazovaniya publ., 2015. 122 p. Accessed 12.12.2017. URL: <[http://enforce.spb.ru/images/Staff/Crimestat\\_report\\_2015\\_IRL\\_KGI\\_web.pdf](http://enforce.spb.ru/images/Staff/Crimestat_report_2015_IRL_KGI_web.pdf)>. (In Russ.)
5. Molyarenko O.A. The impact of the information deficit on the structure of power and the allocation of resources. *Kommersant Nauka*. 2015. No. 4. P. 38–39. Accessed 12.12.2017. URL: <<http://www.kommersant.ru/doc/2738206>>. (In Russ.)
6. Molyarenko O.A. *Formal'nye i neformal'nye otnosheniya v informatsionnom obespechenii mestnogo samoupravleniya (sotsiologicheskii analiz). Dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni kandidata sotsiologicheskikh nauk*. [Formal and informal relations in information support of local self-government (sociological analysis). Thesis for a candidate's degree in sociology.] Khabarovsk, 2016. 227 p. (In Russ.)
7. P'yankova A.I. Should participation in the population census be compulsory? *Voprosy statistiki*. 2012. No. 10. P. 22–34. (In Russ.)
8. Rogozin D.M., Kartavtsev V.V., Galieva N.I., V'yugovskaya E.V. *Metodicheskii audit massovogo oprosa*. [Methodical audit of a mass survey.] Moscow: Izdatel'skii dom “Delo” RANKhiGS publ., 2016. 358 p. (In Russ.)
9. Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. *Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up*. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. [Russ. ed.: *Neverno otsenivaya nashu zhizn': Pochemu VVP ne imeet smysla? Doklad Komissii po izmereniyu effektivnosti ekonomiki i sotsial'nogo progressa*. Transl. from Eng. by I. Kushnareva; Ed. by T. Drobyshevskaya. Moscow: Izd-vo Instituta Gaidara publ., 2016. 216 p.]
10. Filippova E.N. Domestic crafts and subsidiary production: Substance, statistics, comments. *Voprosy statistiki*. 2008. No. 7. P. 75–79. (In Russ.)
11. Kalgin A., Eliseenko V. *Why manipulate? Performance measurement and data manipulation in regional and local government: Working paper WP8/2015/05*; National Research University Higher School of Economics. Moscow: Higher School of Economics Publ. House, 2015. 26 p. Accessed 12.12.2017. URL: <[https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/71/15130337161927c5689b3fbed7aaf004b381df08c/WP8\\_2015\\_05%20Kalgin,%20Eliseenko\\_Why%20manipulate.pdf](https://www.hse.ru/mirror/pubs/lib/data/access/ram/ticket/71/15130337161927c5689b3fbed7aaf004b381df08c/WP8_2015_05%20Kalgin,%20Eliseenko_Why%20manipulate.pdf)>.
12. 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. DOI: 10.1080/14719037.2014.965271
13. Scott J.C. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press, 1998. 446 p.

Received: 10.07.2017.