

ДОЛЖНО ЛИ БЫТЬ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМ УЧАСТИЕ В ПЕРЕПИСИ НАСЕЛЕНИЯ?

А.И. Пьянкова,
Институт демографии НИУ ВШЭ

Среди проблем, с которыми столкнулись постсоветские переписи населения в России, важное место занимает неполный охват населения переписью, а также относительно высокий процент жителей страны, переписанных по административным источникам. Достоверных данных о неучастии населения России в переписи немного. В основном они представлены несколькими социологическими опросами. По данным опроса, проведенного по заказу Росстата¹ и посвященного исследованию отношения населения России к результатам Всероссийской переписи населения 2010 г. (далее ВПН-2010), на фоне среднероссийской доли населения (14,26%), не принявшего участия в переписи по России, выделяются города Санкт-Петербург и Москва, где этот показатель составил 30 и 22,7% соответственно.

По данным опроса³, проведенного фондом «Общественное мнение» сразу после ВПН-2010, доля населения, не принявшего участия в этом мероприятии, составила 7%. Среди групп, где этот показатель выше среднего, выделяются: не работающие (14%), жители г. Москвы и городов-миллионеров (14%), руководители и специалисты (12%). По данным опроса ВЦИОМ⁴, посвященного итогам ВПН-2010, доля не участвовавших оценивается около 11%, что в 2,2 раза выше, чем при проведении ВПН-2002.

Официальные оценки более оптимистичны. В последовательной серии интервью⁵ руководитель Росстата А.Е. Суринов оценивает охват переписи населения как 100%, говоря, что «посчитали всех», но уточняя, что по 3,6 млн человек удалось получить данные только на основе административных записей из ЖЭКов и ДЕЗов (2,5% общей численности населения по данным ВПН-2010). При проведении переписи 2002 г. численность этой группы населения, по оценкам главы Росстата, была значительно меньше - около 1 млн человек, что в определенной мере свидетельствует о существенном росте численности населения, не желающего или не имевшего возможности участвовать в

переписи. Заметим, что на основе численности населения, посчитанной по административным данным, можно судить только о территориальной, половой и возрастной дифференции лиц, самостоятельно не прививших участия в переписи населения 2010 г. В наибольшей степени эта ситуация характерна для больших городов, в частности для Москвы.

Постоянно приходится слышать нарекания тех, к кому, по их мнению, переписчики не приходили вовсе. Мнение об уклонении населения от участия в переписи как о единственном факторе, препятствующем получению необходимой информации и занижающем охват переписи, противоречит данным вышеупомянутого опроса, где среди населения, не принявшего участия в ВПН-2010, 42,6% населения не сделали это, поскольку не приходил переписчик, 22% - по причине отсутствия по месту жительства в период проведения переписи и только 36% осознанно отказались участвовать в переписи. По данным опроса фонда «Общественное мнение», не участвовавшие респонденты в качестве первой причины неучастия назвали отсутствие в месте постоянного жительства в период переписи, в качестве второй - «не приходил переписчик». Таким образом, даже на основе этих немногочисленных данных можно сказать, что рассматривать осознанные отказы населения от участия в переписи в качестве доминирующего или единственного фактора, занижающего охват переписи, нельзя.

Поскольку тех, кто не хотел или не мог отвечать на вопросы переписчиков, переписали на основе административных данных, то получается, что «посчитали всех». Однако общественность относится к заявлениям руководителей переписи с недоверием. В информационном поле прослеживаются неудовлетворенность ряда экспертов качеством проведения переписи и соответственно получаемых данных. В некоторых работах показано завышение численности башкир в Республике Башкортостан в ВПН-2002 г.⁶, также есть опасе-

¹ <http://www.perepis-2010.ru/popular-cry/>

² Выборка опроса, проведенного компанией ООО «Корпорация проектного менеджмента», составила 2450 респондентов: 1787 респондентов (73%) для городского населения и 663 респондента (27%) для сельского населения. Дополнительно выборочная совокупность была квотирована по полу и возрасту. Сбор социологической информации осуществлялся методом компьютеризированного телефонного опроса (CATI) по формализованной анкете на территории 42 субъектов РФ (включая города Москву и Санкт-Петербург) в период с 18 мая 2011 г. по 13 июня 2011 г.

³ Опрос «ФОМоНibus» 30-31 октября, 100 населенных пунктов, 44 субъекта РФ, выборка - 2000 респондентов.

⁴ <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=13982>

⁵ Интервью руководителя Росстата А.Е. Суринова каналу «Россия 24» от 02.04.2011, 20.12.2011, 26.06.2012.

⁶ См.: Богояленский Д. Все ли российские народы верно посчитали?// Демоскоп «Weekly», 2008. № 319-320; Мкртчян Н.В. Перепись населения на юге России: откуда взялся лишний миллион населения?// Демоскоп «Weekly». 2004. № 155-156/www.demoscope.ru

ии, что это происходило и в 2010 г.⁷. Оценки завышенной численности населения ряда народов Северного Кавказа в 2002 г. варьируются от 820 тыс. человек до 1 млн человек⁸. Особенно удивили результаты переписи населения 2002 г. в Чеченской Республике и Республике Ингушетия, где результаты, по оценкам экспертов⁹, оказались весьма завышенными.

Существуют подозрения в том, что в ряде случаев имеют место «приписки», завышающие численность населения тех или иных административных образований. История с фальсификациями на переписном участке в Северном Тушино в г. Москве в период проведения ВПН-2010, когда были зафиксированы попыткиброса заранее заполненных фиктивных переписных листов, достаточно хорошо иллюстрирует подобную ситуацию¹⁰. Следует учитывать тот факт, что перепись населения с 2002 г. в России стала анонимным мероприятием (в переписных листах не записываются имя и фамилия респондента). Анонимность переписных листов, по мнению ряда авторов, открывает массу возможностей для фальсификаций, так как исключается контроль, а также повышается риск получения заведомо неверных ответов от респондентов¹¹.

Анализ сообщений СМИ показывает, что особенно за «качество» боролись в крупнейших городах¹², где был риск потери статуса города-миллионера (Ростов-на-Дону, Волгоград, Челябинск). Желание «дотянуть» до миллиона человек общую численность фиксировали и в Республике Бурятия, что обосновывалось дополнительной финансовой помощью со стороны федерального центра¹³. Если аргументацией в случае с крупнейшими городами страны выступала потеря «возможных» финансовых преференций в связи с утратой статуса города-миллионера, то национальные республики делали акцент на потери «автономности» территории как субъекта Федерации, если доля населения титульной на-

циональности будет ниже определенного порога¹⁴. Такие опасения были присущи национальным республикам Башкортостан, Бурятия, Алтай, что поддерживалось пропагандой, призывающей записываться «башкирами», «бурятами», «алтайцами», а это, по оценкам демографов и этнографов, приводило к искусственно завышению численности тех или иных народов. Впрочем, для коренных и малочисленных народов Севера (КМНС), республик Бурятия и Алтай выбор, возможно, был более сложным: надежды на реальные финансовые льготы, связанные со статусом КМНС, или опасения потери «автономности».

Участниками проведения российских переписей населения (счетчиками и руководителями переписных участков) отмечается определенное давление по выполнению 100%-ной «нормы» из предварительных списков респондентов как в 2002 г.¹⁵, так и в 2010 г.¹⁶.

Не исключено, что кое-где муниципальные и региональные власти оказались жертвой рекламной кампании, пропагандировавшей перепись. Большая часть рекламных аргументов сводилась к утилитарным целям: перепись даст информацию о том, где построить новые дома, социальную инфраструктуру, более правильно формировать социально-экономические программы развития, а также откорректировать межбюджетные отношения после реформы местного самоуправления, что позволит более корректно распределять межбюджетные трансферты. Видимо, часть муниципальных властей подобные обоснования убедили, и они боролись за *качество* людей, а порой и за *качество*.

Объективное суждение о взаимодействии переписных органов с населением порой затрудняется политизированностью многих оценок. Перепись населения нередко сравнивают с выборами. В крупных печатных изданиях часто встречались высказывания следующего рода:

⁷ См.: Габдрахманов И.М. Башкортостан: как готовили перепись в условиях смены власти / Этнологический мониторинг переписи / Под ред. В. Степанова. - М.: ИЭА РАН, 2011.

⁸ См. *сноску 6*.

⁹ См.: Максудов С. Население Чечни: права ли перепись // Демоскоп «Weekly». 2005. № 211-212//www.demoscope.ru; Черкасов А. Демография, потери населения и миграционные потоки в зоне вооруженного конфликта в Чеченской Республике // Демоскоп «Weekly». 2004. № 155-156 // www.demoscope.ru; Переведенцев В. Контрольная для всех // «Новое время». 2010. № 48.

¹⁰ См.: Прохорова А. Вообразяя Россию // Полит.ру, 11 ноября 2010 г.; Блог «Итоги переписи 2010», 31 октября 2010 г.

¹¹ См.: Блохин А. Соответствует ли анонимность российской переписи населения мировой практике? (Интервью) // Демоскоп «Weekly». 2002. № 71-72// www.demoscope.ru; Вишневский А.Г., Захаров С.В. Что знает и чего не знает российская демографическая статистика // Вопросы статистики. 2010. № 2. С. 7-17.

¹² См.: Мкртыч Н. И. Почему регионы будут приписывать себе «виртуальные души» // www.slon.ru/11 октября 2010 г.; Волгоград тоже будет бороться за свой миллион // «Родной город» (Волгоградская область), 24 сентября 2010 г.; Донская столица не хочет терять статус города-миллионника // «Панорама» (Ростовская область), 24 сентября 2010 г.; Волгоград остался городом-миллионником // Информационный портал «VI.Ru», 1 ноября 2010 г.

¹³ См.: Кальмин Л.И. Бурятия: новая перепись - прежняя цель / Этнологический мониторинг переписи / Под ред. В. Степанова. - М.: ИЭА РАН, 2011.

¹⁴ Но таким субъектам Федерации, как республики Карелия, Коми, Хакасия, где проживает 7% карелов, 22% коми, 12% хакасов соответственно, информационных сообщений, содержащих подобную риторику, не выявлено, отчасти, возможно, потому, что они не имеют никакого правового основания.

¹⁵ См.: Борисов В.А. Как проходила перепись населения 2002 года в г. Москве: впечатления участников (Обзор заседания Демографической секции ЦДУ РАН) // Вопросы статистики. 2003. № 2. С. 55; Калимуллин Т.Р. Семинар о переписи населения в ГУ-ВШЭ // Вопросы статистики. 2003. № 2. С. 63.

¹⁶ См.: Волостнов С.А. Перепись в Муроме: взгляд участника; Клементьев Е.И Как готовили и проводили ВПН-2010 в Карелии / Этнологический мониторинг переписи / Под ред. В. Степанова. - М.: ИЭА РАН, 2011; Полян П.М. Подготовка, проведение и некоторые неизвестные итоги Всероссийской переписи населения 2002// Демоскоп «Weekly». 2004. № 155-156// www.demoscope.ru

«У завершившейся Всероссийской переписи населения оказалось так много общего с выборами, что и ее результаты, видимо, следует считать столь же правдоподобными, как и итоги среднестатистической российской избирательной кампании¹⁷;

«Впрочем, может быть, дело не только в подозрении, а в том, что участие в общегосударственном мероприятии или бойкот этого - это единственная возможная форма протеста в стране, где косо смотрят на тех, кто ходит на митинги или пытается пойти против решения власти»¹⁸;

«Вообще, мне кажется, что невозможно провести адекватную перепись населения там, где систематически фальсифицируются выборы. Оптимизация отношений внутри вертикали достигла такого уровня, что в переписи, как и в выборах, она научилась обходиться без меня»¹⁹.

Использование переписи в качестве инструмента политического влияния как населением, так и властями отмечают и исследователи. «Политическое звучание переписи инстинктивно чувствует и население», говорит П. Полян, анализируя подготовку и проведение ВПН-2002, тем самым используя ее как некий «протестный ресурс». Д. Богоявленский отмечает политизированность переписи населения со стороны правительства в Республике Башкортостан, которое использует ее как фактор «консолидации» башкирского народа. Н. Мкртчян сожалеет о том, что «вопрос о численности и динамике населения в последние годы сильно политизировался», поскольку требуются доказательства эффективности национальных проектов, реализации «сверхамбициозной концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года». Этнографами отмечается политизация проблемы этнического самоопределения в процессе ВПН-2010 г.²⁰.

Можно сожалеть о том, что после окончания переписи не было проведено достаточно серьезного исследования уровня фактического участия населения в переписи и влиявших на него факторов. Пока же приходится считаться с довольно широко распространенным мнением о неполном охвате населения этой важнейшей статистической операцией, что осознается, прежде всего, как следствие сознательного уклонения части населения от участия в переписи.

Косвенно это признается самими организаторами переписи. Не случайно в процессе подготовки к ВПН-

2010 было немало заявлений представителей Росстата о необходимости сделать участие в переписи населения обязательным, хотя чем ближе было к критическому моменту переписи, тем чаще аргументами в пользу участия выступали, напротив, добровольность участия и отсутствие санкций.

Сторонниками введения обязательности участия населения в переписи в России выступали, в частности, руководитель Росстата А.Е. Суринов, а также бывший начальник управления статистики населения и здравоохранения Росстата И.А. Збарская. По словам А.Е. Суринова, основным противником введения обязательного участия выступает Минюст России, поскольку, по его мнению, это нарушает 24-ю статью Конституции РФ, которая гласит: «Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается»²¹. В основном, выступления относительно обязанности участия в переписи появлялись в новостных сообщениях в процессе подготовки к ВПН-2010; последнее подобное заявление А.Е. Суринова было зафиксировано в конце января 2010 г., за 10 месяцев до начала переписи²².

А.Е. Суринов и И.А. Збарская высказывались в пользу введения обязательности участия в переписи без уточнений, касающихся возможных санкций за неучастие, хотя в их выступлениях часто приводились примеры стран, в которых существует подобная обязанность, и примеры санкций за ее нарушение. После завершения переписи населения А.Е. Суринов также неоднократно заявлял, отвечая на вопросы тележурналистов в разных интервью телеканалам, что он продолжает придерживаться мнения о необходимости введения обязательности участия населения в переписи²³.

В октябре 2010 г. отмечено два упоминания о том, что Росстатом все-таки предлагались поправки в Административный кодекс о внесении пункта о наказании в виде штрафа за неучастие в переписи, которые принятые не были. В то же время руководитель Росстата заявляет, что наказание в РФ может быть *не таким суровым*, как в Великобритании или США - всего несколько МРОТ (минимальный размер оплаты труда)²⁴. Стоит отметить, что эквивалент МРОТ, принятый в настоящее время в целях исчисления налогов, сборов, штрафов и иных платежей, а также по платежам по гражданско-правовым обязательствам - 100 рублей. Если предлагаемые санкции отражают серьез-

¹⁷ Сборов А. Счетоводство к действию //«Власть», 15 ноября 2010 г.

¹⁸ Смелянская Е. Всероссийская перепись страхов //«DailyJournal», 30 октября 2010 г.

¹⁹ Рогов К. Что общего между выборами и переписью //«Новая газета», 25 октября 2010 г.

²⁰ Кульбачевская О.В. Общественная реакция на перепись/ Этнологический мониторинг переписи/ под ред. В. Степанова. - М.: ИЭА РАН, 2011.

²¹ Конституция Российской Федерации, глава 2, статья 24.

²² В качестве информационной базы для анализа новостных сообщений относительно ВПН-2010 нами были использованы материалы, регулярно публиковавшиеся в рубрике «Всероссийская перепись населения 2010» на сайте Demoskop Weekly.

²³ См.: Интервью руководителя Росстата А.Е. Суринова каналу «Россия 24» от 02.04.2011, 20.12.2011, 26.06.2012.

²⁴ Воробьев А., Литвинова А. Кто пережил кризис //«РБК daily», 5 октября 2010 г.; Смелянская Е. Всероссийская перепись страхов //«DailyJournal», 30 октября 2010 г.

Единство отношения государства к важности собираемых данных, то можно предположить, что реакция общества на введение подобного штрафа будет такой же серьезной.

Следуя логике российских сторонников введения обязанности участия в переписи, сначала происходят изменения в законе, определение типов нарушений и обозначение масштаба возможных санкций, что автоматически приводит к росту охвата переписью населения, тем самым повышая ее качество. Возможно, в этой цепочке пропущено несколько звеньев, которые необходимо учитывать: доказательство проблем и предполагаемая реакция общества. Просматривается несколько возможных реакций, которые в самом общем виде можно свести к следующим вариантам:

- нежелание населения платить штрафы в совокупности со страхом других наказаний, если санкции будут носить не только финансовый характер;

- осознание респондентами важности мероприятия, если государство пошло на подобные меры, повышение активности граждан;

- проявление активного возмущения и протesta населения на введение дополнительных обязанностей и штрафов;

- проявление активного возмущения на введение односторонних обязанностей (только населения);

- проявление пассивного недовольства на фоне участия, что может выразиться в росте ложных ответов;

- безразличное отношение к нововведениям, в том числе его отсутствие, из-за слабой информированности населения;

- безразличное отношение к самой переписи.

Не все из предложенных вариантов дают положительный результат (рост фактического охвата переписью), в то же время все они возможны и могут реализоваться одновременно.

Также существует определенное противоречие между желанием юридически обязать население отвечать и анонимностью российской переписи населения. Наличие ранее привычной графы с именем и фамилией респондента могло бы позволить применять системы контроля работы переписного участка, в том числе переписчиков, тем самым повышая качество переписи. Неизвестно, как совместить нормы обязательности участия, в случае их введения, с анонимностью переписных листов, а отказ от анонимности одновременно с ниседением обязательности участия неизбежно усилит «страхи» населения.

Поскольку в аргументации сторонников обязательности участия в российских переписях населения, зак-

репленной в законе, часто звучат ссылки на зарубежный опыт, обратимся к этому опыту и мы в следующих контекстах. В первую очередь отметим типичность проблем классической переписи населения, обусловленных меняющимся отношением людей; во вторую очередь - типичность нормы обязательности участия населения в переписи, которая является неким внешним условием проведения переписи населения, на фоне которого проявляются недостатки подхода.

Неохотное участие в переписи населения отмечается не только в России. Действительно, с проблемой снижения активности граждан при проведении переписей населения и, как следствие, с ростом недоучета населения столкнулись организаторы не только российских переписей, и его едва ли можно объяснить какими-то специфическими особенностями сегодняшней России.

Туже тенденцию снижения активности населения подтверждают данные о числе возвращенных анкет по почте в США (если в 1970 г. процент домохозяйств, заполнивших и вернувших анкеты по почте²⁵, составлял 87%, то к 2000 г. этот показатель снизился до 65%). В результате подобного снижения активности граждан увеличилась работа переписчиков, что резко отразилось на росте затрат на проведение переписи населения²⁶.

В Великобритании общий недоучет населения вырос с 4% в 1990 г. до 6,1% в 2001 г.²⁷. Одной из приоритетных задач, поставленной национальной статистической службой Великобритании, было увеличение доли откликов по всей территории страны, в особенности в неблагополучных районах больших городов, а также снижение высокой социальной и пространственной дифференциации неответивших. Но по мнению исследователей Манчестерского университета²⁸, достичь в 2011 г. уровня активности граждан в предыдущей переписи было сложно, поскольку в последнее десятилетие происходило снижение числа откликов при проведении различных исследований (на 10%), что также подтверждают данные обследования рабочей силы.

В 1991 г. парламент Нидерландов вообще отменил обязанность статистического агентства проводить всеобщие переписи населения. Среди основных причин, предшествовавших этому решению, были постоянный рост доли населения, не ответившего на вопросы переписи, высокая дифференциация пониженной активности по разным группам населения. Данное решение подкрепляли выводы двух пилотных обследований

²⁵ «Measuring America: the decennial censuses from 1790 to 2000», US Census Bureau, September 2002, p. 138, 140.

²⁶ Перепись населения США 1990 г. стоила 2,49 млрд долларов США, 2000 г. - 4,5 млрд долларов США.

²⁷ «Evaluating the 2001 UKCensus» (доклад, представленный на рабочую группу по переписям населения и жилищного фонда, Оксфорд, 21-23 мая 2003), p. 26.

²⁸ Ian Plewis, Ludi Simpson, Paul Williamson. Census 2011: Independent review of coverage assessment, adjustment and quality assurance// <http://www.cesr.ac.uk/publications/working/>

1979 г., которые выявили низкое желание населения участвовать в переписи (процент не ответивших варьировался от 21% в сельской местности до 37% в городской). Исследование общественного мнения о переписи населения подтвердило предположение статистиков, что соблюдение правил классической переписи населения было бы невозможно в условиях столь низкой активности граждан. Постоянное снижение доли ответивших также подтверждалось при обследованиях рабочей силы (в 1977 г. процент ответивших составлял 90%, в 2000 г. - менее 60%)²⁹.

В Турции и Ирландии существует противоположная проблема - переучет населения при проведении переписи населения. Корни данной проблемы в Ирландии уходят в систему организации учета населения в реестре, в сложности снятия с учета в нем. В Турции проблема коренится в существующей системе распределения бюджетных фондов по муниципалитетам, которая основывается на данных о численности населения, полученных по последней переписи населения. В этом случае есть некоторые аналогии с ситуацией в России, с той лишь разницей, что представители Турции признают проблему, озвучивают ее на международном уровне и ищут пути решения. Данная ситуация привела к пересмотру подхода к переписи населения в Турции и планированию проведения переписи населения, основанной на регистрах уже к раунду 2010 г.³⁰.

Важно отметить, что снижение активности участия в переписи не распространяется равномерно на все население той или иной страны. Исследователи указывают на высокую дифференциацию процента не ответивших по разным категориям домохозяйств, группам населения и территориям стран. На основе постпереписных обследований и обследований качества переписи выявляются трудноизмеримые группы населения с целью корректировки дальнейшей стратегии проведения переписи.

В статье, посвященной анализу охвата населения переписью и основанной на данных постпереписных обследований в Великобритании, Австралии, США и Канады начала 1990-х годов, исследователи Манчестерского университета³¹ выделяют следующие группы

населения, которым присуща большая вероятность быть неохваченными переписью населения:

- состоящие из одного человека, а также разведенные мужчины. Доля не ответивших среди такого типа домохозяйств в два раза выше, чем среди супружеских пар (Великобритания, Канада, Австралия);
- те, кто за год до переписи сменили место жительства (Великобритания, Канада);
- безработные (Великобритания) и с низким доходом (5,6% в Канаде);
- чернокожие (Великобритания, США) и испаноговорящие (США), не знающие официальных языков страны (11% в Канаде);
- домохозяйства, не являющиеся собственниками жилых помещений (Великобритания, Канада, США);
- проживающие в многоквартирных жилых помещениях.

В исследовании 2007 г., проведенном национальным статистическим офисом Великобритании³², авторы также выделяют группы населения, сложно поддающиеся исчислению. С использованием многоуровневой логистической модели выделены 16 групп подобных домохозяйств. По Великобритании данные исследований середины 2000-х годов во многом повторяют выводы начала 1990-х. Следует отметить, что категории, по которым проводились оценки, полностью не совпадали; во втором исследовании они более дробные, поскольку исследование было призвано более глубоко исследовать ситуацию в одной стране.

Проблемы учета домохозяйств, состоящих из одного и/или двух человек без детей³³, ведущих мобильный образ жизни, отмечают представители таких стран, как Южная Корея³⁴ и Италия. С целью учета данной категории населения в Южной Корее разработаны новые методы сбора данных (выборочное обследование через Интернет). В Италии проблема учета данной категории называется второй среди прочих факторов перехода к новой методологии проведения переписи населения в 2011 г.³⁵.

Помимо социальной дифференциации населения, не учтенного в переписи населения, существует еще и территориальная. В докладе палаты общин Великобритании³⁶ приводятся данные, свидетельствующие о доста-

²⁹ Paul van der Laan. The 2001 census in the Netherlands. Integration of registers and surveys (доклад, представленный на конференции «Перепись населения 2000 г. и далее», Университет Манчестера, Манчестер, Великобритания, 22-23 июня 2000 г.).

³⁰ Census quality assurance and evaluation (доклад, представленный Национальным статистическим институтом на 11-ю рабочую группу по переписям населения и жилищного фонда, Женева, 13-15 мая 2008 г.).

³¹ Ludi Simpson, Elizabeth MiddletonWho is missed by a national census? A review of empirical results from Australia, Britain, Canada, and the USA// <http://www.cscs.ac.uk/publications/working/>. Авторы представляют междисциплинарный центр переписи и выборочных обследований при школе социальных исследований Манчестерского университета.

³² Nargis Rahman, Shayla Goldring «Modeling Census Household Non-response», Office for National Statistics UK, 2007.

³³ В английской литературе принятая аббревиатура dink - double income nukids.

³⁴ Namhoon Kim. A new strategy for the 2011 Italian Population Census. Product innovations and the compliance with CES Recommendations (доклад, представленный национальным статистическим агентством Италии на 20-ю рабочую встречу экспертной группы по переписям населения и жилищного фонда, Женева, 28-30 октября 2009 г.).

³⁵ Namhoon Kim. New types of data input systems in Korea: the Internet survey and web-based data entry system (доклад, представленный национальным статистическим агентством на 54-ю пленарную сессию семинара 3 по переписям населения и жилищного фонда. Париж, 13-15 июня 2006 г.).

³⁶ Ross Young and Richard Cracknell, Jeremy Hardacre and Edmund Tetteh «2001 Census of Population», Research paper House of Commons UK, January 2004, p. 21.

тично высокой дифференциации процента не ответивших по графствам Великобритании в 2001 г.: от 64% в Кенсингтоне и Челси, 74% в Лондоне и Вестминстере до 99% в графствах Т�ксдейл, Селби и некоторых других. Проблема учета населения в крупнейших городах отмечается и называется одной из причин отхода от традиционного подхода к переписям населения во Франции.

В США, по данным постпереписного обследования, при общем недоучете населения в 1,6% в 2000 г. недочет очень широко различался по территориям и категориям населения: он достигал 5% среди испаноязычного населения, 3,2% среди лиц до 18 лет и 3,4% в административном округе Колумбия³⁷.

Обращает на себя внимание, что страны, проводящие перепись населения на основе классического метода, также проводят исследования качества переписи для идентификации проблемных групп населения и мест. Методологии этих исследований посвящен достаточно большой объем литературы. В России же ни одного подобного исследования, проведенного организатором переписи, предпринято не было, что действительно отличает Россию в контексте проведения переписи населения от других стран на фоне достаточно типичных проблем охвата классической переписи населения. Контрольный обход помещений, всегда проводившийся после переписи в качестве элемента контроля и проверки, при проведении ВПН-2010 был проведен не повсеместно.

Обязательность участия в переписи - обычная практика. Осознание новой ситуации, в которой оказались организаторы переписей населения многих стран - меняющегося отношения населения к переписи, побуждает искать новые подходы к их проведению, и не удивительно, что качество одного из вариантов, кажущегося наиболее эффективным организаторам российских переписей, предлагается введение обязательности участия в них.

Подобная мера была бы новой для Российской Федерации, но в практике других стран она встречается довольно часто. Формы законодательного обеспечения обязательного участия населения в переписи традиционного типа или предоставления данных национальному статистическому агентству в случае регистраций переписей, различаются по странам и никак не связаны как с принятой национальной практики, так

и от метода проведения переписи населения. Мы попытаемся дать представление об этих различиях, рассмотрев опыт нескольких европейских стран, а также США, Канады, Австралии, Китая, Индии, Турции и Кореи, Японии.

Стоит разделить обязанность проведения переписи и обязанность отвечать на вопросы переписного листа. Обязанность проведения переписи населения зафиксирована в конституции таких стран, как США, Австрия, Италия, Канада. В большинстве государств обязательность проведения переписи населения прописана в законе о статистике или в законе о переписи населения, что характерно и для России. Во Франции и Венгрии ситуация иная, поэтому перед каждой переписью принимается соответствующий указ или закон о предстоящей переписи населения.

В тех странах, где сохраняется *классический подход к проведению переписи населения*³⁸ (Великобритания, Ирландия, Канада, Австралия, Венгрия, Болгария, Греция, Португалия, Индия, Китай, Япония) или начали применяться *комбинированные методы*³⁹ с использованием регистра (Чешская Республика, Польша, Эстония, Латвия, Литва, Корея), обязанность населения участвовать (отвечать на вопросы или предоставлять информацию) в переписи населения *закреплена юридически* в соответствующих законодательных актах (см. таблицу 1). В Италии в ходе применения нового подхода, предполагающего комбинацию рассылки частично заполненных опросных листов на основе данных регистров, и выборочных обследований в зависимости от численности населения муниципальных образований, обязательными являются ответы на вопросы выборочных обследований. В Испании же обязательно всем отвечать на частично заполненные, также с помощью регистров, опросные листы.

Обязательство отвечать на все вопросы переписного листа (предоставлять информацию в случае использования регистра) или часть вопросов может быть прописана в законе о переписи населения, законе о статистике или в том и другом документе. В большинстве стран, обозначенных в таблице 1, обязанность отвечать на вопросы переписного листа не дифференцирована - обязательно отвечать на все вопросы, которые указаны в переписном листе. Тогда как в ряде стран при общей обязанности отвечать на вопросы некоторые вопросы исключены из этой нормы: ответы на них являются доб-

³⁷ «Census strategic development review Alternatives to a Census: Review of international approaches», Office for National Statistics UK, October 2003, p. 4.

³⁸ «Классической, или традиционной» переписью называется перепись, предполагающая соблюдение следующих принципов: индивидуальность регистрации, одновременность (приведение данных к критическому моменту), полнота охвата (единий переписной лист и опрос всех лиц на определенной территории), периодичность.

³⁹ Под *комбинированными методами* проведения переписей населения понимаются методы, предполагающие использование регистрации, позволяющие рассыпать или разносить счетчиками частично заполненные переписные листы и предполагающие в дополнение сплошной или выборочный опрос населения по ряду переменных, либо сплошной опрос с целью проверки данных регистров. В указанную группу попали большинство стран, которые только к раунду 2010 г. стали использовать данные регистров.

Законодательное обеспечение переписи населения по ряду стран

Закон о переписи населения (и статистике) в том числе регистрационной	Закон о статистике	Закон о статистике и Закон о регистрации граждан	Принимаемый перед каждой переписью, в том числе регистрационной, указ/закон	Закон о статистике + принимаемый перед каждой переписью указ/закон	Свод законов
1. Классическая перепись					
Индия	Канада		Венгрия	Ирландия	США
Великобритания	Португалия			Болгария	
Австралия	Япония			Греция	
Китай					
2. Комбинированные методы с использованием регистра					
Латвия	Корея		Чехия	Эстония	
				Литва	
				Польша	
3. Регистр, в том числе частичное использование выборочных обследований					
Австрия	Словения	Норвегия	Германия		
	Турция	Финляндия			
	Нидерланды	Дания			
	Бельгия	Швеция			
		Италия			

Примечание: Италия и Испания не включены в таблицу, так как названия законодательных актов и сами документы не найдены. Информация об обязательности участия получена из докладов, обзоров.

ровольными. К подобным исключениям относятся вопросы об этнической принадлежности или национальности в Болгарии, Венгрии, Чешской Республике; о языке матери в Болгарии; об инвалидности в Венгрии; о числе рожденных живых детей, репродуктивных планах и брачном статусе в Польше. Вопрос о конфессиональной принадлежности респондента чаще всего является добровольным (к вышеупомянутым странам можно добавить еще Великобританию, Эстонию, Германию⁴⁰).

В большинстве случаев нарушением является не только отказ отвечать на вопросы, но и заведомо ложное предоставление данных о себе. Логично было бы предположить, что наряду с введением обязательности участия населения в переписи в России, подразумевается и введение обязанности правдиво отвечать. Впрочем, насколько можно проконтролировать правдивость сообщенной информации в условиях анонимности российских переписочных листов, остается только догадываться.

Ответственность за нарушение обязательства. Провозглашение обязательности участия в переписи бесмысленно, если нарушение обязанности остается

безнаказанным. В большинстве стран предусмотрены санкции за невыполнение и/или недобросовестное выполнение своих обязательств (несвоевременное представление или предоставление ложных данных, намеренное искажение информации и препятствование общению информации). Не предусмотрено каких-либо наказаний за неучастие в переписи в таких странах, как Венгрия и Польша⁴¹. В одних случаях санкции прописаны в законах, предусматривающих обязательство населения участвовать в переписи, в других случаях идет ссылка на административный или уголовный кодекс страны (Латвия, Литва). Ниже будут рассмотрены страны, где наказание прописано в законодательстве, регулирующем проведение переписи населения, поскольку такая информация в большей мере доступна на английском языке.

В большинстве стран размер штрафа не дифференцирован (см. таблицу 2) в зависимости от тяжести нарушения, указывается величина штрафа (1000 фунтов стерлингов в Ирландии и Великобритании, 10 тыс. крон в Чехии, 1000 рупий в Индии⁴²) или его предельная граница (не более 1000 долларов в Канаде⁴³, 2000 евро в Эстонии, 1 млн вон в Корее⁴⁴, 500 тыс.

⁴⁰ В Германии перепись 2011 г. должна была впервые проводиться на основе регистра, но для проверки и дополнения регистра предусматривался опрос населения, а также выборочное обследование.

⁴¹ Переписное законодательство в этих странах представлено только на национальных языках, и информация об обязательности участия и возможных штрафах была доступна лишь в документах вторичного уровня (обобщенные отчеты, краткая информация на английском языке национального органа статистики).

⁴² Около 15 евро.

⁴³ Около 770 евро.

⁴⁴ Около 800 евро.

иен в Японии⁴⁵) или возможный диапазон штрафа (в Болгарии - от 10 до 100 левов⁴⁶, от 250 до 25 тыс. евро в Португалии). При повторном нарушении возможно увеличение штрафа в Болгарии (от 1000 до

3000 левов), а в Ирландии предусмотрена возможность наложение пени в размере 50 фунтов стерлингов за каждый день просрочки доказанного, но не устранившегося нарушения.

Таблица 2

Виды нарушений и санкций в ряде стран, использующих классический или комбинированный метод проведения переписи населения

Страна	Тип переписи к 2010	Вид нарушения	Санкции
Прибалтика		1. Не предоставление информации; 2. Предоставление заведомо ложной информации; 3. Препятствование предоставлению информации.	1000 фунтов; при доказательстве нарушения, но не устранении его по 50 фунтов за каждый день просрочки
Великобритания		1. Отказ предоставлять информацию; 2. Предоставление заведомо ложной информации.	1000 фунтов
Канада		1. Отказ (или пренебрежение обязанностью) предоставлять информацию; 2. Намеренное предоставление ложной информации; 3. Препятствие предоставлению информации.	Не более 500 канадских долларов или лишение свободы не более чем на 3 месяца
Болгария	Классическая	1. Отказ предоставлять информацию; 2. Несвоевременное предоставление или предоставление ложных данных	100 - 1000 лев; при повторном нарушении - 1000-3000 лев
Индия		1. Отказ предоставлять информацию; 2. Предоставление заведомо ложной информации	1000 рупий или 3 года лишения свободы
Италия		1. Отказ предоставлять информацию; 2. Предоставление заведомо ложной информации.	Не более 500 тыс. юаней
Португалия		1. Несвоевременное и несоответствующее предоставление информации; 2. Неаккуратное заполнение ПЛ; 3. Отказ предоставлять информацию.	250 - 25000 евро, штраф может быть оплачен по минимальной ставке
Чехия		1. Отказ предоставлять информацию; 2. Предоставление заведомо ложной информации.	10000 крон
Эстония		1. Отказ предоставлять информацию; 2. Предоставление заведомо ложной информации.	не более 2000 евро
Латвия	Комбинирован-ные методы с использованием регистра	1. Отказ предоставлять информацию; 2. Предоставление заведомо ложной информации.	Санкции предусмотрены в ведомственном нормативном акте
Литва		1. Отказ предоставлять информацию; 2. Предоставление заведомо ложной информации.	Санкции предусмотрены в административном кодексе
Болгария		1. Отказ предоставлять информацию; 2. Препятствование предоставлению информации; 3. Предоставление искаженных данных	Не более 1 млн вон

Интересен пример США, где размер штрафа *дифференцирован* по мере тяжести нарушения. Наименее серьезным нарушением является отказ предоставлять информацию (штраф не более 100 долларов), предоставление неверной информации карается не более чем 500 долларов, а предоставление сведений, призванных внести искажения в исчисление населения, карается не более 1000 долларов, в последнем случае также предусмотрено лишение свободы. Похожая ситуация в Австралии (штраф за предоставление намеренно искаженных данных, призванных внести неточности в исчисление населения, в 10 раз выше, чем за отказ от-

вечать), но без возможности лишения свободы. Таким образом, намеренное предоставление ложных сведений в этих странах карается серьезнее, чем просто отказ предоставить информацию о себе в ходе переписи населения.

В основном санкции носят финансовый характер (*штрафы*), но есть и более суровые наказания - *тюремное заключение*. Например, наряду со штрафом, в Канаде возможно заключение под стражу на срок до полугода, в США - до 1 года в случае наиболее серьезного нарушения, в Индии предусмотрено до 3 лет лишения свободы, в Китае также возможно заключение

⁴⁵ Около 5000 евро.

⁴⁶ Около 50 евро.

под стражу. В Японии шестью месяцами исправительных работ караются лица, препятствовавшие предоставлению информации.

В японском «Законе о статистике» очень большое внимание уделено соблюдению конфиденциальности индивидуальной информации должностными лицами при проведении переписи населения классического типа, а также случаям введения населения в заблуждение относительно его обязанности предоставлять информацию. Ответственность лиц, участвующих производстве статистики, прописана более подробно, чем респондентов, и включает следующие типы: препятствование сообщению информации, использование или передача данных с целью получения выгоды, разглашение обработанной обобщенной информации ранее, чем предусмотрено, разглашение индивидуальных данных. Санкции за нарушение этих норм жестче (до 2 лет лишения свободы с исправительными работами или штраф не более 1 млн йен), чем для респондентов, отказавшихся отвечать на вопросы переписи. Возможно, столь высокая ответственность лиц, производящих статистику, должна убедить респондентов в сохранности и целевом использовании предоставленных данных.

Сравнивая российское законодательство с японским, нельзя не обратить внимания на очень обобщенный вид ответственности должностных лиц в России, они «несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации»⁴⁷. Закон о переписи населения несколько не конкретизирует ответственность, также отсылает к нормативно-правовым актам РФ (статья 8, пункт 3), без какого-либо уточнения. В японском «Законе о статистике» ответственности должностных лиц посвящено 6 статей (1,5 страницы), и только один пункт 1 статьи относится к ответственности респондентов, все остальные конкретизируют ответственность должностных и других лиц.

Японию можно выделить среди рассматриваемых стран, использующих сплошной опрос населения, где в переписном законодательстве максимально подробно описана ответственность должностных лиц за сохранность конфиденциальности данных при проведении переписи населения.

Если в случае классического метода проведения переписи населения объектом наложения обязанности предоставления данных и санкций является население, поскольку сам подход основан на непосредственном участии индивидов, то в странах, использующих регистры для проведения переписи (полностью или еще частично), такими объектами могут выступать отчи-

вающиеся единицы, ответственные за ведение того или иного регистра, их главы, а также конкретное лицо, вине которого произошло несоблюдение обязательств.

В странах, предполагающих (Корея, Греция) или начавших недавно частично использовать регистр при проведении переписи населения (Эстония, Латвия, Литва, Чехия), происходят изменения законодательства, введение норм, позволяющих статистическому агентству запрашивать данные из регистров и других баз данных, обязывающих последних предоставлять информацию. Поэтому законы могут содержать обязанности и меры ответственности как населения, так и агентства, предоставляющих информацию, и самого статистического агентства, ответственного за проведение переписи, в том числе счетчиков (например, в Чешской Республике указаны штрафы для переписного персонала).

«Закон о статистике» в Корее содержит столь же подробную классификацию и перечень возможных нарушений различных субъектов, участвующих в производстве статистики. Ответственность может быть как уголовная (тогда она персонифицирована), так и административная; в этом случае она может быть как персонифицированной, так и коллективной. Уголовно наказуемыми нарушениями, караемыми штрафом до 10 млн вон или сроком лишения свободы до 3 лет, являются: раскрытие или использование конфиденциальной информации не в статистических целях, получение данных обманным путем, порча первичной переписной информации, намеренная фальсификация статистических данных. Действия статистического агентства также классифицированы по 8 пунктам с точки зрения нарушений, возможный штраф - не более 2 млн вон. Описанные нарушения в основном касаются предотвращения любых самовольных действий агентства без согласования и одобрения главного уполномоченного лица по статистике в стране. За пренебрежение обязанностью сотрудничать с отдельными физическими лицами или ведомствами налагаются штрафы в размере от 1 до 3 млн вон⁴⁸.

В законодательстве Эстонии, Латвии и Литвы обозначена обязанность участия населения в переписи, но санкции за неучастие предусмотрены только в Эстонии (не более 2000 евро); относительные наказания за раскрытие или использование конфиденциальной информации идет отсылка к административному или уголовному кодексу. «Закон о переписи населения 2011 года» Чешской Республики за отказ отвечать на вопросы переписного листа предусматривает штраф 10 тыс. крон⁴⁹, в то же время мера ответственности счетчиков и других лиц за раскрытие конфиденциальной информации выше в 10 раз. В России в законе «О Всероссийской

⁴⁷ № 282-ФЗ от 29 ноября 2007 г. «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в РФ»; № 8-ФЗ от 16 января 2001 г., в ред. от 27.07.2010 № 204-ФЗ «О Всероссийской переписи населения».

⁴⁸ Около 670 евро.

⁴⁹ Около 400 евро.

«Переписи населения» относительно ответственности счетчиков идет отсылка к договорам, заключенным с гражданами, привлеченными к работе по проведению переписи населения; проекты договоров на официальном сайте ВПН-2010 отсутствуют.

В таких странах, как Словения и Турция, *перешедших на использование регистра к раунду переписей*

населения 2010 г., штрафы ответственных лиц и организаций за раскрытие конфиденциальной информации очень четко прописаны в законодательстве о статистике, соответственно они распространяются и на проведение переписи населения (см. таблицу 3).

По Германии, Австрии и Бельгии, относящимся к этой же группе стран, оказалось сложно найти первич-

Таблица 3

Примеры типов нарушений и санкций в странах, использующих преимущественно регистры при проведении переписи населения

Страна	Тип нарушения	Санкции
Финляндия	1. Непредоставление данных, искаженное предоставление данных	Предусмотрены уголовным кодексом
Швеция	1. Непредоставление данных 2. Искаженное предоставление данных, намеренное или по халатности 3. Не должностное использование данных регистров с целью идентификации конкретного человека	Не более 1000 шведских крон Предусмотрены уголовным кодексом
Норвегия	1. Нестатистическое использование информации; 2. Несвоевременное предоставление данных; 3. Публикация сведений таким образом, что можно установить личность 4. Не должностное использование данных регистров с целью идентификации конкретного человека, нарушение конфиденциальности	Штраф Предусмотрены уголовным кодексом
Дания	1. Нестатистическое использование информации; 2. Несвоевременное предоставление данных; 3. Публикация сведений таким образом, что можно установить личность	Предусмотрены уголовным кодексом
Нидерланды*	1. Отказ предоставлять информацию; 2. Несвоевременное и неполное предоставление данных	5000 евро
Словения	1. Отказ предоставлять информацию; 2. Несвоевременное и неполное предоставление данных 3. Лицо, во вине которого не были вовремя предоставлены данные и был наложен штраф	300000 толаров 30000 толаров
Турция*	1. Отказ предоставлять информацию; 2. Несвоевременное и неполное предоставление данных во время выборочных обследований с домохозяйствами 3. во время выборочных обследований не с домохозяйствами 4.... во время проведения переписи	500 лир 1500 лир 2000 лир

* В данных странах предусматривается дополнительно еще выборочное обследование.

ные законодательные документы, доступные на английском языке, поэтому нельзя твердо утверждать, что ситуация аналогична, но можно предположить, что вопросы конфиденциальности информации проработаны глубоко. Так, технические решения, принятые для проведения регистровой переписи в Австрии в 2011 г., позволяют передавать статистическому агентству анонимные данные, и система «связывания» различных регистров не позволяет идентифицировать человека. Статистическое ведомство Австрии декларирует большую степень анонимности регистровой переписи как существенный плюс по сравнению с классическим обходом счетчиками, которые могут знать респондента лично.

В Германии в настоящее время принят новый закон, согласно которому для проведения переписи 2010 г. использовались муниципальные регистры, но

предполагается ряд выборочных обследований для тех случаев, когда в регистровых базах отсутствует переменная, или для тех, кто не зарегистрирован в базе. Ответы на вопросы выборочных обследований являются обязательными. В новой переписи населения Германии «связывание» данных должно быть реализовано на основе имени и фамилии, адреса проживания, даты рождения, без использования идентификационного номера (ID), как это осуществлено в североевропейских странах. В немецком законодательстве о защите персональных данных есть положение, запрещающее передачу данных от статистического агентства ведомствам, то есть действует принцип «однокнаправленного потока» данных - только от ведомств к статистическому агентству.

Североевропейские страны (Финляндия, Швеция, Норвегия, Дания), достаточно давно использующие

регистры (полностью или частично) для проведения переписи населения, имеют законы о статистике, дающие национальным статистическим агентствам право доступа к административным данным на уровне единиц отбора с опознаванием данных и правом связывать их с другими административными регистрами в статистических целях. Отчитывающиеся единицы должны обеспечить доступ к административным базам данных или предоставить информацию из регистра в установленный срок. В эту же группу стран можно отнести еще Нидерланды. Законы о статистике североевропейских стран содержат статью о том, что в случае нарушений, в том числе несвоевременного и неполного представления данных, может быть наложен штраф; размер последнего чаще всего не прописывается. Исключением в данной группе стран являются законы о статистике Швеции и Нидерландов, где на данном законодательном уровне установлен предельный размер штрафа (не более 1000 шведских крон⁵⁰ и 5000 евро соответственно). За нарушения в случае намеренного или случайного раскрытия индивидуальных данных, «связывания» регистров с целью идентификации конкретного человека, а также публикации данных, позволяющей определить личность, чаще идет ссылка на национальный административный или уголовный кодекс. Большое внимание в законодательстве этих стран уделено детальному определению защиты данных и мер ответственности за раскрытие индивидуальной информации. В указанном случае объектом применения санкций выступают конкретные лица в статистическом агентстве, в большинстве случаев предусматривается уголовное наказание за нарушения подобного рода или особо крупные денежные штрафы.

Сомнения и некоторые исключения. Представитель статистического комитета Нидерландов Паулван дер Ланн в своем докладе на конференции в университете Манчестера в 2000 г.⁵¹ отмечал, что в настоящее время много мнений и сомнений относительно методов проведения переписи населения, особенно когда ее проведение базируется на юридическом обязательстве населения участвовать, с последующим применением санкций в случае отказа. Критика обязательности участия в переписи населения и наличия штрафов за неучастие также присутствовала в работах голландских статистиков, выражавших позицию, что перепись является

нарушением прав граждан⁵². Важно отметить, что подобное беспокойство имеет под собой исторические основания. Уильман Селтзер в своей статье⁵³, посвященной историческому анализу нарушений прав человека в результате злоупотреблений и/or попыток злоупотреблений информацией из систем баз данных о населении, приводит примеры стран, где злоупотребление статистической информацией, в частности данными переписей населения, имели место в истории: Германия, Польша, Франция, Нидерланды, Норвегия, США, Руанда. Уильман Селтзер включает в список подобных стран и СССР, ссылаясь на работы А. Блюма, где данные переписей в 1919–1939 гг. использовались для принудительных депортаций по отношению к различным меньшинствам.

На рубеже XX и XXI веков велась обширная дискуссия по поводу взаимосвязи развития статистических систем и соблюдения прав человека⁵⁴.

Вообще, акцентирование внимания на обязательности переписи вступает в противоречие с усилившимся в последние десятилетия минувшего века представлением о переписи населения как о проникновении государства в личную жизнь, что в свою очередь приводило к росту нежелания населения участвовать в общегосударственных мероприятиях, в том числе и в переписи населения.

В реферате на статью Т. Эггерикса⁵⁵ отмечено, что отстаивание прав людей на уважение их личной жизни стало проблемой в контексте проведения переписей населения с начала 1970-х годов. В Нидерландах движение в защиту прав личности привело к снижению числа желающих участвовать в переписи, а потому и к отмене всеобщей переписи населения. В той же статье приводится пример Германии, где за несколько месяцев до переписи населения 1983 г. были созданы инициативные группы давления, призывающие к отказу от классической переписи; последняя была проведена в 1987 г.

Перепись населения Японии 1970 г. организаторы выделяют как первую, при которой они столкнулись с нежеланием населения участвовать, что также привело к сложности набора временного персонала. Отсутствие поддержки со стороны населения, а также негативное отношение муниципальных властей и счетчиков к переписи стало главной проблемой ее проведения, отмечает в своем докладе на конференции 2000 г. Кейро

⁵⁰ Около 100 евро.

⁵¹ Paul van der Laan. The 2001 census in the Netherlands. Integration of registers and surveys (доклад, представленный на конференции «Перепись населения 2000 г. и далее», Университет Манчестера, Манчестер, Великобритания, 22–23 июня 2000 г.)

⁵² Van Bochove, Cornelis Living Without a Census: The Dutch View. In INNOTEC: Proceeding of the Expert Group Meeting on Innovative Techniques for Population Censuses and Large-Scale Demographic Surveys. The Hague, 22–26 April 1996.

⁵³ William Seltzer Population Data Systems: A Review of Human Rights Abuses and Potential Abuses (доклад на конференции «Статистика, развитие и права человека» Development and Human Rights» в Швейцарии 4–8 сентября 2000 г.).

⁵⁴ <http://www.portal-stat.admin.ch/iaos2000/index2.htm>

⁵⁵ Перепись населения в Европе в 90-х годах: от разнообразия национальной практики к международной сопоставимости результатов /пер. Л. Зубченко // Вопросы статистики. 1996. № 7; Thierry Eggerickx - сотрудник Института демографии Бельгии.

Камасуна⁵⁶, представитель университета Кюсю в Японии. Несмотря на то, что в Японии есть закон о статистике, обязывающий население отвечать на вопросы переписного листа, по замечанию автора доклада, он не исполняется. Ужесточение же ответственности в конце 1980-х годов не привело хоть к какому-нибудь улучшению ситуации.

Этот доклад интересен еще и тем, что в нем приводятся данные опроса счетчиков, призванного выявить сложности, с которыми они столкнулись. Как оказалось, более 50% самих счетчиков думают, что личная жизнь важнее качества статистики, до 80% счетчиков приходилось сталкиваться с вопросом населения, насколько обязательно отвечать на вопросы переписного листа, и более 50% счетчиков сказали, что объяснять населению, почему оно должно отвечать на вопросы, было самой сложной задачей. Большому числу счетчиков так и не удалось убедить респондентов. Вывод автора - ухудшение общественного отношения связано не столько с обеспокоенностью относительно проникновения государства в личную жизнь, сколько с очень низкой оценкой официальной статистики и критическим отношением населения к взаимосвязи статистики и политики.

Чарльз Камен среди причин смены методологии переписи населения в Израиле к раунду 2010 г. также называет отсутствие общественной поддержки⁵⁷. Он отмечает, что уровень поддержки населением государственных мероприятий в стране постоянно снижается по тем же причинам, что ранее в Японии, Германии, Нидерландах, а это ведет и к снижению желания населения участвовать в переписи.

На наш взгляд, суждения цитированных авторов во многом применимы к российской ситуации. У российских граждан можно выделить два вида озвучиваемых страхов: раскрытие личных данных и, как следствие, их передача другим государственным органам (Федеральной налоговой службе, Федеральной миграционной службе, военкоматам, опекунским советам), а также безопасность самих респондентов.

Относительно первого страха можно отметить, что люди опасаются не того, что государство может в принципе узнать о них информацию, а того, что оно воспользуется ею в не статистических целях. В то же время по поводу наличия информации у государства высказываются мнения, что «и так все есть» в ведомственных базах данных, но как раз это агрессии или недопольства не вызывает, скорее их вызывает то обстоя-

тельство, что государство не может ими воспользоваться в статистических целях, в частности при проведении переписи населения. Интересно, что население (особенно в крупных городах) предоставляет информацию о себе зачастую весьма охотно, регистрируясь в социальных сетях, заполняя бланки на получение скидочных карт, часто оставляя свои координаты, телефоны и паспортные данные (чего не требуется при заполнении переписных листов).

Все же защита конфиденциальности статистической, в том числе и переписной информации, понятная населению система этой защиты способны, до известной степени, противостоять опасениям населения, снижающим его готовность отвечать на вопросы переписи. В этом смысле интересен опыт Франции, где обязанность проведения государством переписи населения и обязанность населения отвечать на вопросы нигде не зафиксированы. В середине 1990-х годов вопросы конфиденциальности информации очень волновали французское общество. Регистровые переписи населения рассматривались при анализе альтернативных методов проведения переписей, но были отвергнуты по причине высокой обеспокоенности французского общества относительно неприкасаемости частной жизни. Параллельно с разработкой нового подхода к проведению переписей в 1997 г. был создан Национальный совет по статистической информации⁵⁸, обеспечивающий постоянный диалог между потребителями и производителями статистической информации. Он проверяет каждый новый проект, будь то новый проект статистического исследования или использование административных данных. Проекты представляются учреждениями, участвующими в производстве статистики. Помимо экспертного совета, действует Комитет по конфиденциальности предоставляемых статистических данных и Судебный комитет. Комиссия занимает весьма высокое и независимое положение в системе административных органов, имеет право контролировать деятельность любого из них, когда речь идет о проведении персонифицированных опросов. При некоторых выборочных обследованиях в стране обязательно отвечать на вопросы точно и в срок, но это обязательство вступает в силу, только когда соответствующий закон получил одобрение Национального совета. Французский демограф А. Блюм положительно оценивает работу этой комиссии, считает, что ее действия усиливают гарантии конфиденциальности собираемых данных⁵⁹.

⁵⁶ Keiro Hamasuna. The Japanese 2000 Census of Population and survey - conditions of the Census (доклад, представленный на конференции «Перепись населения 2000 г. и далее», Университет Манчестера, Манчестер, Великобритания, 22-23 июня 2000 г.).

⁵⁷ Charles S. Kamen. The 2008 Israel Integrated Census of Population and Housing (доклад, представленный Национальным центральным бюро по статистике на рабочую группу по вопросам относительно планирования и проведения переписей населения и жилищного фонда 2010 раунда, Нью-Йорк, 15-17 сентября 2004 г.).

⁵⁸ <http://www.cnis.fr/cms>

⁵⁹ Блюм А. «Соответствует ли анонимность российской переписи населения мировой практике?» (Интервью) // Демоскоп «Weekly», 2002, № 71-72// www.demoscope.ru

Подводя итоги, можно сказать, что законодательное обеспечение переписи населения в большинстве стран содержит положение об обязательности участия населения, если это предполагает метод проведения переписи, иногда с исключениями по некоторым вопросам, в основном касательно этнической принадлежности и вероисповедания. Но наличие в законодательстве положения об обязательности участия, штрафов и других наказаний не позволяет исключить возможности дальнейшего снижения активности граждан и охвата переписи. Как показано выше, снижение охвата переписи происходило во многих странах на фоне обязанности участия в переписи. Введение подобной нормы или ее роль в повышении качества переписи широко не рассматривается в настоящее время на международном уровне в качестве возможного механизма повышения качества переписи. В основном внимание уделено рассмотрению других вопросов: возможностям использования новых подходов проведения переписи, анализу первых полученных результатов на их основе, анализу качества переписи и применению новых технологий.

Заключение. Меняется общество, необходимой становится трансформация инструментов его изучения. Когда развитие инструментов сильно отстает от развития общества или когда отсутствует консенсус между существующими инструментами и оценкой допустимости их использования со стороны общества, возникают проблемы и вопросы к качеству проведенных исследований.

Всеобщий учет населения является бесспорным достоинством классического подхода, в то же время он таит и потенциальную угрозу перестать быть всеобщим, и тогда зеркало переписи может стать кривым. С проблемами при проведении классической переписи населения как одного из инструментов, отражающего развитие общества, сталкивались и сталкиваются многие страны, где перепись является обязательной. Фиксировать наличие проблем и наиболее сложные для измерения области позволяют различные индикаторы фактического охвата населения, постпереписные обследования, оценки качества переписи. Опираясь на подобные данные, принимаются решения о применении новых методов рассылки и сбора переписных листов, внедрении технологий, позволяющих оптимизировать работу счетчика (вплоть до определения оптимального маршрута обхода домов, моментальной передачи данных на сервера и пр.) или о переходе на кардинально новый метод проведения переписи населения.

Организаторы переписи населения в России сталкиваются с аналогичными проблемами, что и их коллеги в других странах: снижением охвата переписи, активности респондентов, высокой социальной и пространственной дифференциацией этих явлений. Единственным способом решения данных проблем организаторам представляется введение юридической ответственности со стороны населения. При этом анализ действительно существующих проблем не носит системный и исследовательский характер, что усиливает опасность негативной обратной реакции общества на ужесточение его ответственности. Выявление и признание проблем есть один из этапов развития системы. Пересякавая его, мы рискуем оказаться в ситуации усиления недоверия со стороны общества и столкнуться с противоположным результатом - не с ростом охвата населения переписью, а с его снижением или ростом числа ложных ответов. В совокупности с отсутствием практики оценки качества переписи возможность смешения результатов и роста недоверия непосредственно к получаемым данным ведет к риску принятия неоправданных, необоснованных, дорогостоящих управленческих решений.

Между тем реальные проблемы классической переписи населения лежат, возможно, глубже, нежели просто безыдейная пассивность граждан. Исторические примеры Германии и Нидерландов показывают, что порой идея активности населения приводила к решениям о полной отмене классической переписи населения. Этот опыт нельзя не учитывать. Поэтому многие страны ищут более радикальные механизмы проведения переписи, ведут активный поиск оптимальных решений, соответствующих культурным традициям и нормам данного общества. Усложняются как сами подходы, так и методики рассылки и сбора переписных листов, растет группа стран, использующих в совокупности с потенциалом регистров обход счетчиками, а также многоуровневые выборочные обследования. Процессы идут и там, где обязанность правдивого ответа на вопросы переписного листа и наличие весьма суровых санкций зафиксированы на законодательном уровне. Ответственность за качество проведения переписи не является односторонней, а подразумевает обобщенную ответственность организаторов переписи и общества. «Радикальность» мер заключается не столько в ужесточении ответственности респондентов, сколько в поиске консенсуса и элементов доверия между обществом и, по сути дела, государством. «Достучаться в дверь» к скептически настроенному индивидуалисту очень сложно и возможно только путем демонстрации собственного положительного примера и общения с тем, от кого ждешь ответа.