

ОТЧЕТ

О результатах проведения Обучающего семинара для специалистов национальных статистических служб государств-участников СНГ по вопросам переписей населения (на примере пробной переписи в Российской Федерации)

I. Межгосударственный статистический комитет СНГ (Статкомитет СНГ) по предложению и при содействии Федеральной службы государственной статистики (Росстат) организовал с 22 по 25 октября 2018 года Обучающий семинар для специалистов национальных статистических служб государств-участников СНГ по вопросам переписей населения (на примере пробной переписи в Российской Федерации) – далее по тексту Семинар. Финансовая поддержка проведенного мероприятия была оказана Региональным офисом ЮНФПА в соответствии с Планом работ на 2018 год в рамках соглашения о партнерстве между Региональным офисом ЮНФПА и Статкомитетом СНГ на 2018-2021 годы.

В Семинаре приняли участие специалисты национальных статистических служб Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана и Статкомитета СНГ – всего 18 человек. Представители Государственного комитета по статистике Азербайджанской Республики, выразив своё сожаление, не смогли принять участие в Семинаре в связи с проведением в этот период пробной переписи. Список участников Семинара прилагается.

Целью проведения Семинара является изучение основных аспектов проведения переписи населения на примере пробной переписи населения в Российской Федерации. По согласованию с Росстатом была предусмотрена следующая схема его организации:

22 октября 2018 года – открытие Семинара в Москве. Презентация специалистами Росстата правовых, организационных, методологических и технологических вопросов пробной переписи населения в Российской Федерации в 2018 году; первых результатов он-лайн переписи; особенностей проведения информационно-разъяснительной работы.

22-25 октября 2018 года – выезд в г.Великий Новгород (одна из территорий пробной переписи) и знакомство с полевыми аспектами проведения пробной переписи.

Программа проведения Семинара прилагается.

По итогам Семинара его участники заполнили анкеты. На основании содержащихся в них ответов специалистов национальных статистических служб подготовлен настоящий отчет.

II. Участники Семинара были проинформированы, что в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.11.2017 № 2444-р очередная Всероссийская перепись населения будет проводиться в октябре 2020 года. В целях отработки методологических и организационных вопросов предстоящей переписи, технологии сбора и обработки полученных сведений и подведения итогов установлено проведение с 1 по 31 октября 2018 года пробной переписи населения. Для её проведения распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.01.2018 № 58-р были определены отдельные территории в 9 субъектах Российской Федерации. Согласно текущей оценке суммарная численность населения, проживающего на территориях пробной переписи, составляет примерно 550 тыс.человек.

Основными новациями пробной переписи населения 2018 года, которые были отмечены участниками Семинара, являются:

использование переписчиками мобильных устройств (планшетных компьютеров) для заполнения переписных листов;

самостоятельное заполнение населением переписных листов в электронной форме, размещенных в сети Интернет на Едином портале госуслуг (ЕПГУ) gosuslugi.ru;

привлечение федерального государственного унитарного предприятия «Почта России» (далее – «Почта России») для сбора сведений о населении на отдельных территориях пробной переписи населения.

Таким образом, особенностью пробной переписи населения 2018 года было как сочетание двух способов получения информации (опрос населения специально привлекаемыми и обучаемыми переписчиками и метод самозаполнения населением переписных листов), так и привлечение коммерческой структуры к сбору сведений от населения. В случае сохранения и при всеобщей переписи 2020 года апробированных при пробной переписи подходов она станет технологически самой сложной переписью, поскольку потребует объединения трех информационных потоков: Интернет, мобильные устройства и бумажные переписные листы.

По предложению Росстата, в качестве района посещения был выбран г.Великий Новгород, где участники Семинара имели возможность

познакомиться с работой территориального органа государственной статистики (ТОГС) по Новгородской области; изучить в реальных условиях организацию пробной переписной кампании, а также особенности работы как переписным персоналом, деятельность которого обеспечивалась и контролировалась ТОГС, так и работавших в зоне ответственности «Почта России».

III. Соответствующими нормативными документами Росстата была предусмотрена следующая организационная схема пробной переписи:

с 1 по 10 октября все население страны имело возможность самостоятельно заполнить переписные листы в электронной форме, размещенные в сети Интернет на Едином портале госуслуг;

с 11 по 15 октября проводилось формирование на территориальном уровне списков адресов помещений для переписного персонала с отметками помещений (по полученным кодам подтверждения), где население заполнило переписные листы по Интернету;

с 16 по 27 октября переписчики обходили все помещения, расположенные на территории их счетного участка, где живет или может проживать население. В каждом помещении переписчикам необходимо было заполнить переписные листы на тех, кто не прошел он-лайн перепись;

с 28 по 31 октября инструктором или контролером полевого уровня совместно с переписчиком проводился выборочный контрольный обход 10% жилых помещений счетного участка и проверка правильности заполнения переписных документов на всех проживающих в данном жилом помещении.

Выбор периода проведения Семинара **с 22 по 25 октября** был удачен, т.к. к этому времени закончилась перепись по Интернету и были известны её результаты; уже неделю работали переписчики, которые непосредственно совершали обход помещений. Это дало возможность участникам Семинара увидеть реальную организацию работы переписного персонала, пообщаться с переписчиками и получить ответы на интересующие их вопросы.

Участники Семинара получили подробную информацию об организационно-методологических аспектах пробной переписи, её технологических особенностях; были показаны видеоролики и обучающие фильмы о переписи по Интернету, проведении опроса населения переписчиками. Участникам Семинара была предоставлена возможность посетить переписные участки в г.Великий Новгород, где работа была

организована органами статистики, и переписные участки, находившиеся в зоне ответственности «Почта России». Для проведения пробной переписи территория города была поделена по численности населения в соотношении 67% - ТОГС и 33% - «Почта России».

Вопросы, интересовавшие участников Семинара, можно сгруппировать следующим образом.

1. Организационные вопросы переписи:

- почему для проведения переписи населения в России был выбран октябрь;
- используются ли электронные карты для переписного районирования;
- посещает ли переписчик те домохозяйства, по которым у него уже есть информация, что члены домохозяйства прошли перепись по Интернету;
- будут ли работать стационарные переписные участки;
- проводился ли разбор вопросов, поступивших от переписчиков, после первого дня проведения опроса;
- планируется ли в России проводить постпереписное обследование;
- какая норма нагрузки применяется на разные категории переписного персонала;
- сроки привлечения и уровень оплаты труда временных работников;
- как организуется обучение временно привлекаемого переписного персонала;
- какой процент отказа от работы у временно привлекаемого переписного персонала, и какой резерв закладывается при расчете общей потребности в кадрах.

2. Информационно-разъяснительная работа:

- в условиях отсутствия обязательности участия населения России в переписи, какие формы и методы информирования населения представляются наиболее эффективными;
- как будет задействован Интернет для привлечения населения к участию в переписи;
- как показало общение в ходе Семинара с переписным персоналом в г.Великий Новгород активность участия населения в переписи была недостаточно высокая, что, в значительной степени, было связано с негативным отношением к изменению пенсионного законодательства. В этих условиях, какие действия предполагается предпринимать для снижения числа отказов от участия во всеобщей переписи по несвязанным непосредственно с переписью поводам.

3. Привлечение федерального государственного предприятия «Почта России»:

- не противоречит ли российскому законодательству передача функций органа исполнительной власти (в лице Росстата) по сбору статистической информации коммерческой структуре, основной целью деятельности которой является извлечение прибыли;
- как была организована работы отделений «Почта России» для сбора сведений от населения;
- уровень оплаты труда почтальонов и почтовых работников, привлеченных к участию в переписи;
- как «Почта России» организовала обучение;
- как соблюдалась методология и основные организационные принципы проведения переписи;
- как было организовано взаимодействие органов статистики и «Почта России» на территориальном уровне.

4. Перепись по Интернету:

- почему был выбран Единый портал госуслуг gosuslugi.ru;
- насколько был удобен для респондентов интерфейс этого портала;
- сколько времени уходило на заполнение переписных листов;
- как обеспечивается сохранение конфиденциальности данных;
- смогли ли граждане иностранных государств, постоянно проживающие в России, переписаться по Интернету;
- была ли организована взаимосвязь федерального портала госуслуг gosuslugi.ru и региональных порталов, оказывающих аналогичные услуги, например, по Москве rgu.mos.ru? Если нет, то предполагается ли это обеспечить на перепись населения 2020 года;
- какая доля населения, по мнению Росстата, может переписаться по Интернету в 2020 году.

5. Технологические и технические вопросы:

- какие технические характеристики закладывались при выборе планшетов;
- как осуществляется разработка программного обеспечения: собственными силами Росстата или с привлечением сторонних компаний;
- как предполагается использовать планшеты после переписи населения;
- как обеспечивается защита информации на планшетах;

- будет ли проходить автоматизированная обработка на территориальном уровне, и на каком уровне будет происходить объединение трех информационных массивов;
- предполагается ли ежедневное и/или периодическое в ходе опроса скачивание заполненных переписных листов с планшетов; предусмотрено ли формирование резервных копий.

IV. Обобщив ответы участников Семинара на вопросы анкеты и результаты состоявшегося в ходе его проведения обсуждения, можно сделать следующие выводы.

- Проведенный Семинар был максимально полезным и эффективным для специалистов национальных статистических служб стран СНГ, поскольку сочетал в себе знакомство как с теоретическими аспектами переписи населения в России, так и с их практической реализацией. В этой связи все участники Семинара выражают благодарность Росстату и Региональному офису ЮНФПА за предоставленную возможность ознакомиться с практикой российской статистики в проведении переписи населения. Специалисты национальных статистических служб стран СНГ отметили, что Семинар позволил по тем странам, в которых ещё окончательно не определились в выборе метода получения сведений от населения, понять и увидеть достоинства и недостатки каждого способа, получить дополнительную аргументацию «за» или «против». Специалисты стран, в которых к настоящему времени прошли пробные переписи и в целом уже приняты решения, смогли получить подтверждения своим подходам или получить информацию, которая может быть ими использована для каких-то корректировок дальнейших действий и уточнений с учетом увиденного в России.
- Участники Семинара отметили, что пробная перепись населения 2018 года в Российской Федерации проводится в полном соответствии с рекомендациями международных организаций в отношении переписей населения раунда 2020 года. Отличительной особенностью этого раунда в России может стать сочетание двух методов получения информации: метод опроса населения специально привлекаемыми и обучаемыми переписчиками и метод самозаполнения населением переписных листов по Интернету. Это технологически усложняет её

организационную структуру, но вместе с тем, делает перепись более вариативной и удобной для населения.

- Все участники Семинара отметили, что несомненным преимуществом является использование мобильных устройств (планшетных компьютеров) для заполнения переписных листов. Это позволяет ускорить обработку материалов и получение итогов переписи. В тоже время необходимо подчеркнуть, что использование (закупка) планшетов влечет за собой значительные финансовые затраты. Кроме того, переход от бумажных переписных листов к электронным вопросам не является самоцелью, а должен учитывать ряд факторов. В частности, применение «бумажной» технологии позволяет создавать дополнительные рабочие места на период ввода и контроля данных, и частично снимать напряженность на рынке труда той или иной страны. Также встает вопрос постпереписного использования планшетов, поскольку для нужд текущей статистики потребности в них могут быть гораздо ниже. В этой связи представленное Росстатом обоснование соотношения переписи на «бумаге» и электронной переписи, который был заложен для расчета потребности в планшетах и определения необходимого тиража переписных листов, представляется обоснованным и оптимальным.
- Участники Семинара отметили, что интересен подход применения для Интернет-переписи Единого портала госуслуг. Этим ресурсом пользуется определенная часть населения России. В тоже время, как показала пробная перепись, возникли проблемы, связанные с наличием практически аналогичных по функционалу региональных ресурсов, которым пользуется большое число респондентов, но которые, не имея подтвержденной регистрации на Едином портале госуслуг, не смогли пройти Интернет-перепись. В ходе пробной переписи выявились проблемы, связанные с невозможностью для граждан других стран, постоянно проживающих в России, имеющих соответствующую регистрацию на Едином портале госуслуг, пройти онлайн перепись. Таким образом, эти вопросы для повышения охвата Интернет-переписью, по мнению участников Семинара должны быть решены к 2020 году. В тоже время рядом специалистов статслужб СНГ было высказано сомнение в целесообразности использования Единого портала госуслуг; правильнее с их точки зрения было бы создание

специализированного портала Росстата для прохождения Интернет-переписи.

- В отношении привлечения для сбора сведений от населения ФГУП «Почта России», на основании увиденного в г.Великий Новгород, мнение участников Семинара было единодушным и однозначно отрицательным. Национальные статистические службы, проводя переписи населения, в силу многоаспектности этой работы могут передавать на аутсорсинг выполнение отдельных процедур, например, проведение информационной кампании, печать переписных листов, разработка программного обеспечения и т.д., но не связанных с их основной деятельностью. Передача же государственных функций по непосредственному сбору сведений коммерческой структуре, прежде всего, увеличивает стоимость переписи, а, кроме того, «размывает» ответственность статистики за итоги переписи и может нарушать методологическое и организационное единство переписи. По мнению национальных экспертов, органы статистики, отвечая за конечный результат, должны полностью обеспечивать и контролировать проведение переписи на территории. Участники Семинара посетили несколько переписных участков, расположенных в помещении почтовых отделений, имели возможность пообщаться с переписным персоналом из числа почтовых работников, понаблюдать за их работой. С точки зрения участников, «Почта России» в г.Великий Новгород не обеспечила обучение своих работников в соответствии с принятой методологией переписи и заполнения переписных листов. К числу наиболее серьезных нарушений можно отнести следующие: форма «С» по проживающим в жилом помещении не заполнялась, что сразу ставило под сомнение полноту учета всех лиц, постоянно проживающих в данном помещении; были отмечены случаи, когда ФИО респондентов записывалось непосредственно на машиночитаемом переписном листе, что является нарушением принятой методологии в целях обеспечения защиты персональных данных; в ряде случаев не обеспечивалась полнота заполнения вопросов переписного листа. Почтовые работники объясняли это тем, что им было сказано заполнить основные вопросы бланка. Оплата труда почтовых работников, привлеченных на перепись, напрямую зависела от числа переписанных респондентов. Такой подход при

всеобщей переписи может привести к существенному искусственному завышению численности населения. В тоже время, по мнению участников Семинара, почтовых работников можно и нужно привлекать к переписи населения на этапе уточнения картографического материала, проверки адресного хозяйства, в качестве переписного персонала, но под руководством специалистов органов статистики.

- Все участники Семинара указали на высокую важность в современных условиях информационной работы среди населения, разъясняющую значимость и необходимость переписи, в первую очередь, именно для каждого человека; раскрывающую уникальность переписи с точки зрения получаемых сведений; способствующих снятию «страхов» с населения в связи с опасением раскрытия персональных данных. Необходимо создавать вокруг переписи позитивный общественный настрой, делая акцент на следующем информационном послы: «Перепись – для человека!». Здесь важна консолидация усилий всех ветвей власти, координацию деятельности которых должна осуществлять Государственная комиссия по переписи. Был отмечен широкий набор рекламно-агитационной продукции, подготовленный для пробной переписи в России, включая телевизионные ролики, плакаты, листовки и другие средства наружной рекламы. В тоже время, по мнению участников Семинара, не всегда эта реклама соответствовала своему прямому назначению – правильному информированию о проводимом мероприятии. Современные условия, развитие технологий делают объективно необходимым более широкое использование возможностей Интернета для выработки у населения нужного послы для участия в переписи (по аналогии формирования потребительских предпочтений как следствия автоматически присылаемой рекламы). В этом же направлении и телевидение также может сыграть позитивную роль, например, в виде «бегущей строки» с информацией о проведении переписи населения.
- В качестве положительного опыта участники Семинара отметили экипировку переписчика, которая делает его хорошо узнаваемым.

