

МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАСЧЕТЫ

А. А. Кисельников¹

докт. экон. наук, Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Новосибирской области

ТРАНСФОРМАЦИЯ СТАТИСТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ В 1991—2010 гг.²

Прошло почти два десятилетия после развала СССР. Мы живем в другой стране, с принципиально иным типом государственного и политического устройства, иной моделью экономики, идеологии, другими законами и общественными институтами.

За этот исторически короткий отрезок времени Россия прошла путь экстраординарных, во многом шоковых изменений, на который страны Западной Европы и США затратили несколько столетий.

Статистика как государственный институт также претерпела многократные и кардинальные изменения. Но, в отличие от многих государственных структур, которые были созданы с нуля (ФНС, ФМС и др.), а некоторые по своему содержанию практически в полном объеме импортированы из-за рубежа («Служба занятости» и др.), в статистике произошла именно трансформация. С одной стороны, многое осталось от советской статистической системы (трехуровневая иерархическая структура управления, большая часть персонала, материальная база, значительная доля респондентов, часть методологии и технологии, навыки и умения...), с другой стороны, огромные изменения произошли под влиянием международных статистических служб (ООН, ЕС), а также разнонаправленного действия множества внутренних факторов.

Существенные изменения затронули все наиболее значимые элементы системы государственной статистики: методологию, технологию, нормативно-правовую базу... Уместно отметить, что они осуществлялись без остановки производственного процесса и при отсутствии долгосрочного плана реформирования. Иными словами, это был симбиоз двух процессов: нескончаемого двадцатилетнего реформирования и производственного функционирования.

Система государственной статистики в России обеспечивает сбор, обработку, хранение и предоставление официальной статистической информации об экономическом, социальном и демографическом положении в стране широкому кругу пользователей. При этом наряду с самостоятельными статистическими наблюдениями Росстат аккумулирует результаты административного учета, осуществляемого другими государственными структурами.

¹ Эл. адрес: oblstat@novosibstat.ru

² Печатается по: Актуальная статистика Сибири // Информационно-статистический журнал Новосибирскстата. 2010. № 1. С. 64—74. Печатается с сокращениями.

Об объеме выполняемой работы можно судить по следующим параметрам: ежегодно обрабатывается более 12 млрд статистических показателей; до респондентов доводится около 100 млн листов инструментария по более чем 250 формам государственного статистического наблюдения. Итогом работы является ежегодно создаваемый государственный информационный статистический ресурс, который используется для выпуска публикаций и организации доступа пользователей к статинформации.

Текущая деятельность Росстата осуществляется в рамках Федерального плана статистических работ (ФПСР), ежегодно утверждаемого Правительством РФ. Источником финансирования является федеральный бюджет. В текущую деятельность ежегодно вносятся элементы новизны и система развивается, т. е. появляются новые виды работ, технологии, возможности, навыки и компетенции. Конечно, говорить о том, что в процессе этого движения наблюдается исключительный прогресс и рост эффективности по всем разумным критериям, нет оснований.

По ряду позиций речь может идти об ухудшении ситуации по сравнению с советской статистической службой. Например, с точки зрения сбалансированности целей и ресурсов, достоверности статистической информации на региональном и муниципальном уровне, независимости официальной статистической методологии от внешнего концептуального воздействия, обеспеченности всех стадий НИИОКР кадрами высокой квалификации и другими ресурсами. Во многих ситуациях эти недостатки обусловлены причинами, далеко выходящими за пределы компетенции статистического ведомства.

По мнению автора, положение в статистике все-таки значительно лучше, чем во многих других непрерывно реформируемых отраслевых системах (армии, национальной безопасности, правоохранительных ведомствах, образовании, здравоохранении и др.). Во всяком случае, таких образных высказываний в свой адрес от официальных СМИ («ФСБ — это КГБ после десятой кастрации» — «Комсомольская правда») и опускания в международных рейтингах (из первой десятки во вторую сотню, что произошло с отечественным просвещением и здравоохранением) Росстат еще не достаивался.

Вместе с тем можно назвать немало критериев, с позиций которых изменения в системе государственной статистики России с полным основанием можно трактовать как динамическое и прогрессивное развитие: уровень информационных технологий и соответствие требованиям НТП; обеспечение сопоставимости статданных на международном уровне, соответствие конституциональным требованиям («демократия», «правовое государство» «многоукладная экономика» и др.).

Если непрерывное функционирование в рамках сменяющих друг друга годовых планов (ФПСР) можно рассматривать как текущий воспроизводственный процесс, то нововведения осуществлялись дискретно — с помощью разного уровня нормативно-правовых и распорядительных документов.

Прежде всего это федеральные законы, главенствующим из которых является Конституция РФ. Кроме того, три закона непосредственно посвящены регулированию статистической деятельности: Федеральный закон от 29 января 2002 г. № 8-ФЗ, Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 108-ФЗ, Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ.

Существует и множество других законов, в которых прямые ссылки на статистическую деятельность отсутствуют, но они оказывают прямое или косвенное действие на условия функционирования статистического ведомства. Это законы о госслужбе, о государственном устройстве, об информационной безопасности, об изменении условий деятельности респондентов. Одна только Государ-

ственная Дума IV созыва за четыре года приняла более тысячи федеральных законов.

Как правило, законы не имеют конкретного срока действия (за редким исключением — законы о бюджетном процессе и др.), содержат ряд других отличий от конкретных управленческих решений. Они институционально (с помощью норм и правил) переводят функционирование той или иной организационной системы на новый качественный уровень.

К сожалению, безудержный, бессистемный, а часто и небескорыстный процесс законодательной и иной нормативной деятельности нередко приводит не к повышению, а к снижению эффективности деятельности государственных институтов. Возникают так называемые институциональные ловушки. Институциональная ловушка — это неэффективный институт, созданный для решения той или иной проблемы, но вместо этого только усугубляющий ее.

Примеров институциональных ловушек в современной России великое множество: коррупционный механизм, избирательная процедура и механизм формирования представительных органов власти; платная медицина и платное образование; совокупность институтов по расходованию бюджетных средств и др.

Статистика не является лидером и тем более инициатором этих негативных процессов, но, будучи составляющей действующего государственного аппарата, неизбежно попадает под их воздействие. Можно привести немало примеров, когда польза от тех или иных нововведений иллюзорна, а затраты труда персонала и без того скудных материально-финансовых ресурсов значительны: изнурительная тотальная кампания по декларации доходов госслужащих и членов их семей, все возрастающее бумаготворчество по прохождению госслужбы, попытки контролировать отдельные проекты и деятельность региональных и муниципальных властей, все усложняющийся механизм имущественных и арендных отношений и т. д.

Конечно, сказанное не означает, что законодательный процесс плох сам по себе. Это всего лишь инструмент (хотя и очень важный) в руках тех политических сил, которые руководят страной. Безусловно, на рассматриваемом интервале времени можно найти и положительные примеры законодательного воздействия на социально-экономические процессы в стране.

Важнейшим документом, определившим общий тренд развития российской статистики в постсоветский период, явилось решение 47-й сессии Европейской комиссии ООН (Женева, 15 апреля 1992 г.), признанное Россией. Документы ООН тщательно прорабатываются специалистами высокой квалификации с разных точек зрения. Буквально каждое слово в этом документе имеет глубокий смысл. С десятью принципами статистической деятельности и трактовкой их содержания трудно спорить, поэтому они и приняты на уровне ООН. Как показало дальнейшее развитие событий в нашей стране, они оказались адекватными основополагающим принципам, заложенным в Конституцию РФ 1993 г.

Нельзя сказать, что сформированные принципы кардинально противоречат основным постулатам советской модели государственной статистики. Ей также были присущи стремление к профессионализму, объективности, научной обоснованности. Суть расхождений скрыта в деталях. В таблице сформулированы различия между СССР и западными странами с рыночной экономикой и демократической формой правления по наиболее значимым аспектам функционирования национальной статистической службы: целям и задачам, положениям статистики в государстве и обществе, преобладающим методам наблюдения и др. Как видно из формулировок, эти расхождения глобальны и уровень реагирования вполне адекватен тем революционным изменениям, которые произошли в самом государстве и обществе.

Таблица

Особенности официальной статистики в странах с принципиально разным типом социально-экономического устройства

Критерии сравнения	СССР	Западные страны с рыночной экономикой и демократической формой правления
Цели и задачи официальной статистики	Информационная база планирования и контроля государства за выполнением планов. Единство бухучета и статистики (БУиС)	Информационная инфраструктура общества. Разделение бухучета и статистики
Положение статистики в государстве и обществе	Подчиненность государству и партийным органам, широкие полномочия в отношении респондентов. Ограниченность самостоятельности в публикациях данных	Независимость в вопросах статистической методологии. Взаимодействие с респондентами на правовой основе
Секретность и открытость статистических данных	Чем выше уровень агрегирования, тем строже цензура и секретность. Микроданные используются и не для статистических целей	Конфиденциальность микроданных, использование их только для статистических целей. Открытая публикация данных на национальном и международном уровнях
Преобладающие методы статистических наблюдений	Преимущественно сплошное наблюдение. Использование микроданных для решения отдельных задач. Информационное обеспечение отраслевого, народно-хозяйственного и территориального управления	Большой удельный вес выборочных методов, применяемых наряду со сплошными обследованиями. Использование только агрегированных данных. Разработка сводных счетов
Наблюдаемая институциональная структура	Очень агрегированная и стабильная. Практически отсутствие банкротств, редкие реорганизации	Более детальная и изменчивая институциональная среда. Необходимость регулярного пересмотра генеральной совокупности и выборки
Преобладающие показатели и виды работ	Преобладание показателей по описанию производственной сферы. Меньший (чем на Западе) интерес к стоимостным показателям. Меньший тематический диапазон	Большее значение статистики цен, финансов, социальной сферы, уровня жизни. Большее тематическое разнообразие. Большее количество оценочных расчетов

Основным инструментом по переводу российской системы государственной статистики в качественно новое состояние (в части методологии, технологии, технологического обеспечения и др.) явились целевые программы по развитию статистики. Их отличие от законов заключается в том, что они имеют конечный срок реализации и конкретный адресный перечень мероприятий (инвестиционных, инновационных, организационных) с указанием исполнителей и источников финансирования.

С формальной точки зрения под это определение подходит и Федеральный план статистических работ, утверждаемый на год. Но это не так: ФПСР — это годовой отрезок непрерывного воспроизводственного процесса, который нельзя остановить, поскольку это приведет к параличу всей системы управления страной. ФЦП остановить можно, можно их недофинансировать (что и происходило с большинством целевых программ в России). Все эти альтернативы будут лишь означать, что запланированные в рамках той или иной ФЦП параметры будут достигнуты не в полном объеме или более поздние сроки.

В России реализованы четыре последовательно сменяющие друг друга целевые программы по развитию государственной статистики в России. За исключением небольших временных разрывов (2001—2002 гг., 2006 г.), они закрывают весь период с момента ликвидации СССР по настоящее время, т. е. с 1992 по 2010 г.

Акценты и приоритеты в программах существенно различаются. Если в первых двух решалась задача «прыжка через пропасть между принципиально разными социально-экономическими системами» и закладка фундамента новых для нашей страны видов статистической деятельности, то в ФЦП последнего десятилетия решаются разнообразные задачи по совершенствованию технологии, отладке взаимодействия с респондентами, с министерствами, ведомствами и др.

Важным направлением деятельности и одновременно инструментом развития статистической системы являются крупные переписные компании. Этим национальным проектам присущи все свойства целевых программ, и они содержат элементы развития и нововведений по всем составляющим — от методологии до технологии. С другой стороны, благодаря большой доле преемственности, значительной продолжительности подготовительного и камерального периодов, регулярности проведения эти компании являются составной частью воспроизводственного процесса. Иными словами, они входят в Федеральный план статистических работ с той или иной степенью интенсивности.

Основным импульсом к развитию являются следующие три фактора: непрерывные институциональные изменения в стране, целенаправленное воздействие по линии международных статистических и иных организаций, общие закономерности научно-технического прогресса, особенно в части информационных технологий.

Насколько велико влияние изменений в жизни государства и общества на официальный статистический учет, можно показать на примере социальной статистики. Произошли кардинальные изменения, и статистика пытается адекватно на них реагировать. Аналогичные выводы можно сделать и по другим разделам статистики.

Влияние фактора международного воздействия на весь реформаторский процесс в постсоветской статистике никто количественно не измерял, но есть все основания полагать, что оно велико. Можно предположить, что мировое сообщество в лице своих достойных представителей хотело бы регулярно знать, что происходит в демографическом и социально-экономическом смысле на $1/7$ части земной суши, занимаемой Российской Федерацией. Исходя из своих геополитических и экономических интересов, оно гораздо больше заинтересовано в существовании достаточно сильной статистической службы России, способной выдавать объективный результат, чем в существовании сильной армии, науки, образования, здравоохранения, системы безопасности нашей страны.

Иными словами, в отличие от перечисленных выше отраслей к статистике у так называемого прогрессивного человечества априори вполне позитивное отношение. Реформаторское воздействие осуществляется не только посредством международных соглашений, целевых программ и кредитов, но и неформальными методами. Во всяком случае трудно предположить, что в 1990-е, да и в последующие годы, когда безжалостно уничтожался научно-технический и оборонный потенциал страны, целые отрасли экономики, у отдельных правительственных чиновников вдруг самостоятельно проснулся государственный интерес по отношению к скромному статистическому ведомству.

Достаточно скромному по своим пробивным возможностям менеджменту Госкомстата вряд ли удалось бы в одиночку, без серьезной поддержки, добиться столь серьезных многолетних инвестиций в развитие статистической службы.

Влияние научно-технического прогресса на процесс реформирования статистики обусловлено прежде всего высоким удельным весом информационных технологий в общем объеме выполненных работ. Известно, что именно в этой сфере скорость обновления знаний и технологий многократно опережает средний темп нововведений по экономике в целом. Вносит свою лепту и капитализм, искусственно стимулируя обновления с целью наращивания объема продаж и прибыли. Поэтому типичной является ситуация, когда оборудование еще не утратило своих физических кондиций, а технология в полной мере даже не отлажена, как уже заменяется на новую.

Этот непрерывный «бег вверх по эскалатору» имеет свои недостатки и пределы возможностей. Прежде всего несоразмерность скоростей. Технические подсистемы обновляются значительно быстрее, чем целеполагающая, кадровая, нормативно-правовая. В результате нередко «телега стоит впереди лошади». Шлейф недоработок (в части программного обеспечения и др.) и нестыковок из-за несоразмерной скорости нововведений настолько значителен, что не позволяет снизить трудоемкость выполнения работ. Если по одним операциям она снижается (передача данных, копирование, сканирование, накопление информации на различных носителях, скорость обработки), то по другим растет. Рост идет из-за непрерывных пусконаладочных работ, хронической недоработки программного обеспечения, необходимости переобучения персонала, резкого роста парка оборудования и необходимости его ремонта и эксплуатации.

Серьезным моментом является пространственная составляющая проблемы, особенно очевидная в восточных районах России. Новосибирскстат имеет 42 территориально-обособленных подразделения, размещенных по районам области с радиусом доступности до 600 км. Решение многих задач требует физического присутствия специалистов из центрального офиса. Поэтому очередное нововведение (которых за год бывает до десятка) влечет за собой целую серию командировок и экспедиционных поездок. С учетом реального положения дел можно утверждать, что кадровые возможности территориальных органов статистики (штатное расписание, уровень оплаты труда) в части IT-технологий находятся на пределе.

Серьезную угрозу представляет и вполне реальная возможность резкого сокращения финансирования на функционирование и поддержание развития технологической подсистемы. Зависимость от импортных поставок практически полная, сроки действия оборудования и программных продуктов ограничены. Вследствие экстенсивного роста парка машин и оборудования в 2000-е гг. в ближайшей перспективе неизбежен массовый вывод из эксплуатации морально и физически устаревшего оборудования. Принимая во внимание сокращение валютных поступлений в страну, роста дефицита бюджета, девальвацию рубля и другие кризисные явления, рассчитывать на объемы финансирования системы в прежних объемах трудно. Поэтому высока вероятность возврата к ситуации 1990-х гг., т. е. переход от крупномасштабного обновления оборудования к политике латания дыр.

Важным фактором, влияющим на траекторию развития и эффективность функционирования системы государственной статистики, является дисбаланс целей и ресурсов. Некоторые из них набили оскомину в результате многолетних бесплодных обсуждений: отсутствие социального пакета у госслужащих, выделение средств на ремонт в 15—20 раз ниже нормативной потребности и т. д.

Все более ощутимо сказывается дефицит времени на всех уровнях и стадиях принятия решений. Поток новых задач накладывается на старые по разным поводам: кризис, выборы, национальные проекты, борьба с коррупцией и т. п. Нехватка времени трансформируется в большое количество ошибок и недорабо-

ток, которые, множась в пространственном разрезе, превращаются в вал дополнительных непроизводительных нагрузок на персонал центрального аппарата Росстата и его территориальных органов, особенно в крупных субъектах Федерации. По многим структурным подразделениям физическая и психоэмоциональная нагрузка на сотрудников близка к предельной, а по соотношению «нагрузка (требование) — уровень оплаты» ситуация еще тревожнее. Кроме того, недоработанные в методологическом и технологическом отношениях задачи неизбежно ведут к росту неудовлетворенности пользователей качеством статистической информации.

Одной из главных проблем является нарастание многообразия и сложности стоящих задач на фоне весьма ограниченных возможностей их осмысления и решения с теоретической, юридической, организационной точек зрения. Проблема эта актуальна для большинства отраслевых систем в современной России, будь то авиационная промышленность, металлургия, угледобыча или что-нибудь иное. Статистика не является исключением.

Суть ее заключается в том, что некогда единый научно-производственный цикл распался на отдельные звенья (фрагменты), которые стали функционировать в автономном режиме. Некоторые просто исчезли (например, проектные институты), некоторые деградировали настолько, что перестали отвечать требованиям времени (большинство НИИ, вузов).

В этой ситуации Росстат, помимо несения своей основной производственной функции (выполнение Федерального плана статистических работ), становится головным институтом в стране и по другим аспектам: целеполаганию, методологии, инициированию долгосрочных программ, закупкам оборудования и др. В силу понятных причин все эти разные виды деятельности выполняются с разным успехом и не вполне сбалансированы.

Характерные для любых сложных организационных систем противоречия между частными, ведомственными и государственными интересами, здесь также присутствуют дисбалансы. Конечно, статистике далеко до лидеров в этом вопросе (правоохранительные ведомства, таможня и т. д.), но и здесь они, к сожалению, имеют место.

По мнению автора, экстенсивный и во многом бессистемный поток изменений в отечественной статистике за последние 20 лет привел к возникновению большого числа сложных проблем, которые необходимо решать. Это и кадровый вопрос, и устаревшая территориальная структура, и утрата независимости в части технологии и методологии. Назрела потребность в общенациональной дискуссии и по вопросу о месте статистики в современном российском обществе и системе государственного управления. От анархии 1990-х гг. маятник качнулся назад. Долго стоять в положении, когда принципы организации статистики западные, демократично рыночные, а решения на ее основе пытаются принимать почти по-советски, нельзя. Надо как-то концептуально определиться.