



Европейская экономическая комиссия

Конференция европейских статистиков

Шестидесятая пленарная сессия

Париж, 6–8 июня 2012 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

Будущее переписи населения и ее роль для национальных статистических систем

ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПЕРЕПИСЕЙ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИИ

**Записка, подготовленная Федеральной службой государственной
статистики России**

Резюме

Настоящая записка содержит обзор переписи населения, проведенной в России в октябре 2010 года. В записке описаны методы, применяемые для сбора сведений о населении, и возможности использования административных данных и информационно-коммуникационных технологий для проведения переписи. Ряд информационно-разъяснительных мероприятий был осуществлен в целях повышения осведомленности населения о переписи через средства массовой информации, путем организации специальных событий, а также с помощью Интернета и социальных сетей. Подведение итогов Всероссийской переписи населения 2010 года будет осуществлено до конца 2012 года. В документе также дается обзор планирования переписи населения в России в 2020 году с учетом накопленного опыта и международных рекомендаций.

I. Введение

1. В рамках Всемирной переписи населения раунда 2010 года в России перепись населения была проведена в октябре 2010 года. Сбор сведений о населении производился с 14 по 25 октября (включительно) по состоянию на 0 часов 14 октября. При подготовке Всероссийской переписи населения 2010 года учитывался национальный опыт и рекомендации ООН, ЕЭК ООН и Евростата. Следующую перепись населения планируется провести в Российской Федерации в 2020 году.

2. Основная цель проведения Всероссийских переписей населения – это получение точной численности населения по всем населенным пунктам страны, начиная от городов «миллионеров» и заканчивая самыми мелкими сельскими населенными пунктами, где может проживать один человек.

3. Особенности проведения всеобщей переписи населения в России являются:

(а) большая территория страны – 171 млн. кв. км, растянувшаяся на 9 часовых поясов;

(б) значительная часть территории страны (почти 75%) отнесена к районам Крайнего Севера или приравненным к ним территориям. Перепись более чем в 1600 населенных пунктах таких районов проводилась в период с 1 апреля по 20 декабря 2010 года в зависимости от транспортного сообщения. В них переписано около полумиллиона человек;

(с) неравномерное распределение населения по территории страны. Так, показатель плотности населения в Москве достигает 9,5 тысяч человек на 1 кв. км, в Санкт-Петербурге – 3,3 тысяч, в то время как на Чукотке приходится 0,1 человека на 1 кв. км, в Ненецком округе – 0,2 человека, тогда как плотность населения в среднем по стране составляет 8,3 человека на 1 кв. км;

(d) значительное число населенных пунктов, в том числе мелких, их удаленность друг от друга. В стране 2386 городских населенных пунктов - городов и поселков городского типа, 12 городов с числом жителей более 1 млн. человек и 153 тыс. сельских населенных пунктов.

4. Всероссийская перепись населения была проведена на основе Федерального закона «О Всероссийской переписи населения», согласно которому участие в переписи населения является общественной обязанностью человека и гражданина. Перечень сведений, по которому в соответствии с упомянутым законом осуществляется сбор данных о населении, не содержит фамилии, имени, отчества. Переписные листы содержали обезличенную информацию.

5. В этих условиях для получения полной информации о численности населения, контроля за заполнением переписчиком переписных листов, исключения недоучета или двойного счета составлялись списки лиц, подлежащих переписи населения, где указывались фамилии, имена, отчества и адрес места жительства или пребывания.

II. Сбор сведений о населении

6. При проведении переписи 2010г. сбор сведений о населении проводился различными методами, что соответствует Федеральному закону «О

Всероссийской переписи населения». 94% населения было опрошено переписчиками при обходе всех помещений, где могло проживать население. Респонденты, которые не хотели впускать в жилище переписчиков, и бездомные могли пройти перепись на стационарных участках (переписано 6%). В отдельных случаях допускалась перепись по телефону.

7. Для получения достоверных данных о численности населения проводились контрольные процедуры: фиксировались лица, имеющие не одно место жительства, выдавались справки о прохождении переписи, проводились контрольные обходы помещений.

8. По окончании переписи на всех лиц, отказавшихся от участия в переписи (1 млн. человек) и лиц, которых переписчик не смог застать весь период проведения опроса населения (2,6 млн. человек), данные были получены из административных источников по месту регистрации их постоянного жительства. По этим лицам (3,6 млн. человек) было заполнено только два вопроса переписного листа: пол и дата рождения.

9. Все перечисленные мероприятия позволили получить точную численность населения страны – 142,9 млн. человек (разница с текущей оценкой составила 1007,6 тыс. человек, или 0,7%). Эта разница объясняется изменениями в миграционном законодательстве, которые имели место в 2006 году.

10. В тоже время в связи с отсутствием обязательного предоставления о себе сведений произошло значительное увеличение по сравнению с предыдущей переписью количества лиц, не ответивших по различным причинам на те или иные вопросы переписного листа (см. таблицу):

Показатели	Численность лиц, которые не предоставили сведения о себе по отдельным вопросам переписного листа, млн. человек	
	перепись населения 2002 г.	перепись населения 2010 г.
возраст	0,12	0,34
этническая принадлежность	1,46	5,63
гражданство	1,3	4,1
уровень образования	1,4	3,5
источник средств к существованию	1,5	4,0
экономическая активность	1,8	4,6

III. Использование административных данных

11. В Российской Федерации нет регистра населения. Но имеются ведомственные административные источники, которые использовались Росстатом в период организации переписи для получения ориентировочной численности жителей, подлежащей переписи населения, по домам всех населенных пунктов, а также для мониторинга хода проведения переписи и контроля за численностью переписанного населения. Это данные, например, Государственной автоматизированной системы «Выборы», содержащей список граждан Российской Федерации в возрасте 18 лет и старше по регистрационным данным по месту постоянного жительства, данные организаций, осуществляющих регистрационные функции и функции по

предоставлению коммунальных услуг, а также органов местного самоуправления.

12. Однако все имеющиеся административные файлы не содержат полных данных. Кроме того, в соответствии с российским законодательством человек может иметь официальную регистрацию в двух местах - по месту своего постоянного жительства и по месту его пребывания (нахождения). Такой порядок регистрации приводит к двойному учету в административных файлах.

13. Впервые в России по всем населенным пунктам в территориальных органах Росстата были составлены электронные списки адресов всех домов (жилых помещений, в которых проживает или может проживать население, а также нежилых зданий) населенных пунктов Российской Федерации, содержащие данные о численности населения указанных административных источников.

14. Специально созданная электронная система позволила в автоматическом режиме осуществить деление территории на переписные и счетные участки с использованием схематических планов населенных пунктов. Так, были обеспечены контроль за включением всех домов в счетные участки и формирование для переписных работников маршрутных списков домов и жилых помещений.

IV. Использование информационно-коммуникационных технологий

15. Автоматизация работ по Всероссийской переписи населения 2010 года была передана на внешний подряд компании, выбранной на условиях конкурсных процедур. В 2008 г. в Росстате и его территориальных органах внедрена в эксплуатацию Автоматизированная система подготовки, проведения, обработки материалов и получения итогов Всероссийской переписи населения 2010 года (далее – АС ВПН-2010).

16. Более 50 подсистем АС ВПН-2010 позволили автоматизировать работу на всех уровнях.

17. Начиная с низшего уровня (район, город) по каждому субъекту Российской Федерации до федерального уровня, осуществлялась аккумуляция информации о численности населения, работе переписчиков в каждом жилом и нежилом помещении всех населенных пунктов страны. На основе этих данных осуществлено переписное районирование, что позволило определить потребность в переписных работниках, конкретизировать потребности в материально-техническом и финансовом обеспечении переписи.

18. АС ВПН-2010 автоматизировала процесс заключения трудовых договоров с переписным персоналом (всего было заключено договоров почти с 600 тыс. привлеченных работников), мониторинг хода переписи и контроль за работой переписчиков, ведение нормативно-справочной информации (актуализация справочников и классификаторов).

19. Подсистемы АС ВПН-2010 позволили спроектировать машиночитаемые бланки форм переписных листов, создать базу данных первичных показателей переписи, провести импутацию социально-демографических характеристик (импутация не проводилась по лицам, информация по которым была взята из административных источников) и автокоррекцию данных, сформировать таблицы с итогами переписи населения.

20. Специальные программные модули обеспечили контроль качества обработки материалов и получаемых итогов переписи, исключения дублирования записей. Среди них, например: контроль качества экранного кодирования с учетом анализа почерка переписчика (с его помощью проводилась выверка присвоенных кодов ответам опрашиваемых на вопросы переписных листов о стране гражданства, родном языке, этнической принадлежности); протоколирование работы операторов ЭВМ, участвующих в обработке материалов переписи.

21. В АС ВПН-2010 была осуществлена интеграция современной картографической технологии ArcGIS для визуализации итогов переписи, программного комплекса IBM Cognos.

22. В рамках АС ВПН-2010 были разработаны подсистемы, позволяющие автоматизировать процессы послепереписного использования и хранения материалов Всероссийской переписи населения 2010 года:

(a) сравнение результатов переписей населения 2002 и 2010 годов;

(b) территориальная выборка многоцелевого назначения (ТВМН), которая в зависимости от целей выборочного обследования и необходимых параметров выборки, осуществляет отбор территориальных или переписных единиц для проведения различного рода обследований населения;

(c) сверка данных текущей статистики населения с результатами переписи;

(d) пересчет демографических показателей от итогов переписи, в том числе по муниципальным образованиям, т.к. в период 2003-2010 гг. существенно изменилось муниципальное деление России.

23. В рамках АС ВПН-2010 был создан портал методологической и организационной поддержки для специалистов центрального аппарата Росстата, его территориальных органов и осуществления обратной связи.

V. Подведение итогов переписи

24. Подведение итогов Всероссийской переписи населения 2010 года будет осуществлено до конца 2012 года.

25. По мере получения итогов переписи населения проводится подготовка их к официальному опубликованию. До конца 2013 г. планируется издать 10 тематических томов и сводный том. После издания каждый том размещается на сайте Росстата www.gks.ru в свободном доступе в формате PDF и EXCEL.

26. Распространение итогов Всероссийской переписи населения 2010 года будет осуществляться также в виде популярных тематических брошюр, буклетов, атласа. Наряду с выпуском печатных изданий, данные переписи населения будут распространяться на электронных носителях информации, размещаться на Интернет-сайте, а более подробная информация будет предоставляться пользователям по их индивидуальным запросам.

27. К концу 2013 г. на сайте Росстата будет обеспечен онлайн доступ к микроданным неперсонифицированной базы Всероссийской переписи населения 2010 года с применением средств защиты конфиденциальности первичной информации.

VI. Информационно-разъяснительная работа

28. Средства массовой информации назвали перепись одним из важнейших событий года. Согласно данным международной информационной компании IntegrumWorldWide, осуществляющей мониторинг российских масс медиа, Всероссийской переписи населения 2010 года было посвящено 29,7 тыс. публикаций. По количеству публикаций тема переписи уступила лишь теме проекта «Сколково» - 30,6 тыс. публикаций (для справки - проект «Сколково» направлен на стимулирование развития новых и высоких технологий в России при поддержке российских властей и приоритетного финансирования).

29. Росстат согласно рекомендациям КЭС в 2008-2010 годах провел работу по информированию населения о предстоящей переписи и разъяснению ее целей и задач. Эта работа была передана на внешний подряд профессиональной компании, выбранной на условиях конкурсных процедур.

30. Указанная работа была проведена на основе специально разработанной программы с использованием всех средств коммуникаций и технологий по связям с общественностью и рекламной кампании. Такая технология обеспечила единство и последовательность мероприятий программы.

31. Поскольку большинство населения страны уже имело опыт участия в переписях, при переписи 2010 г. были изменены идеологемы и ключевые сообщения для целевых групп.

32. Если при переписи 2002 г. основной акцент ставился на необходимости получения новых данных в условиях новой страны, снятие страхов и фобий, например, в отношении сохранения конфиденциальности сведений, то перепись 2010 года представлялась как позитивный социальный маркер, и как сложившаяся традиция. Она должна была отразить те изменения, которые произошли в обществе за прошедшие 8 лет, например, в области демографических процессов, и дать основу для формирования новых и корректировки уже поставленных задач государственной политики.

33. Идеологемы переписи 2010 г. звучали так:

- (a) участие в переписи – это норма жизни;
- (b) перепись – это техническое задание по решению демографической проблемы;
- (c) перепись влияет на решение важнейших государственных решений.

34. Работа проводилась среди всех целевых аудиторий. Но основные мероприятия были предназначены для молодежи. Особенно для молодых людей, не принимавших участие в переписи 2002 г. или не помнящих об участии по причине возраста, и воспринимающих перепись как нечто новое для себя.

35. Ввиду наличия в стране иностранных граждан, часть которых находилась в России с нарушением миграционного законодательства, одним из основных направлений информационно-разъяснительной работы являлось сотрудничество с дипломатическими представительствами, с различными общественными организациями, в том числе с национально-культурными общинами, с их лидерами и средствами массовой информации.

36. Мероприятия, проводимые в подготовительный период, имели информационный характер и формировали положительное отношение целевых аудиторий к переписи.

37. В год проведения переписи мероприятия были направлены на мотивацию целевых аудиторий к участию в переписи и доброжелательного отношения к переписчикам.

38. Росстат использовал любые информационные поводы для интересного освещения подготовки и проведения переписи для привлечения жителей к переписи и представления правдивых сведений.

39. В дни переписи осуществлены следующие события с широким освещением их в средствах массовой информации:

(a) прохождение переписи высшими должностными лицами, руководителями субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;

(b) памятное гашение почтовой марки Всероссийской переписи населения 2010 года;

(c) переписи в один из сеансов связи российского экипажа Международной космической станции;

(d) показ на федеральном ТВ-канале документального фильма о переписи «Живые цифры» длительностью 26 минут;

40. При содействии Минспорттуризма России, Российского Футбольного Союза, Профессиональной футбольной лиги, отдельных футбольных клубов футболисты на всех матчах отборочного тура Чемпионата России в октябре 2010 года и одной товарищеской международной игры выходили на поле в шарфах переписчиков. На стадионах и при трансляции матчей по телевидению дикторы и телекомментаторы произносили информацию о переписи и о поддержке футболистами проведение переписи.

41. При содействии российского бизнеса осуществлена рассылка информационного sms-сообщения 65 млн. абонентам сетей операторов подвижной радиотелефонной связи.

42. Центральным банком России были выпущены серебряные монеты, а также разменные монеты (10 млн.) с символикой переписи населения.

43. Для обратной связи с населением использовались следующие направления.

A. Возможности Интернет

44. 2009 г. действовал информационный сайт www.perepis-2010.ru. Посетителями сайта являлись не только жители России, но и Украины, Германии, США, Нидерландов, Великобритании, Казахстана, Франции и других стран. Только в октябре 2010 г. было зафиксировано свыше 900 тыс. посещений. По данным Интернет-поисковика «Яндекс» тема «перепись населения» попала в пятерку самых популярных запросов 2010 г. (более 100 тыс. запросов в день);

45. 2010 года в социальных сетях и блогосфере, на блогах Руководителя Росстата, территориальных органов Росстата велась дискуссия о целях и задачах переписи, необходимости ее проведения.

46. «Горячая линия» с федеральным номером. За два месяца работы поступило почти 200 тыс. звонков из всех субъектов Российской Федерации. Среди звонивших более 86 % - жители столичных регионов страны.

47. Мониторинг общественного мнения. Проведены массовые социологические опросы об отношении различных социально-демографических групп населения к Всероссийской переписи населения 2010 года и ее организаторам, об участии населения в переписи, о доверии результатам переписи; фокус-группы по исследованию эффективности проведения информационно-разъяснительной работы среди различных целевых аудиторий населения страны.

48. Мониторинг и анализ информационного фона вокруг Всероссийской переписи населения 2010 года.

VII. Планирование всероссийской переписи населения 2020 года

49. При подготовке к очередной переписи населения будет использован отечественный и лучший зарубежный опыт, рекомендации международных организаций. Однако уже сейчас можно сказать о некоторых направлениях, которые с уверенностью будут вводиться в практику российских переписей.

A. Совершенствование Федерального закона «О Всероссийской переписи населения»

50. В первую очередь будет проведена работа по внесению изменений в действующий Федеральный закон «О Всероссийской переписи населения» в части:

(a) обязательности участия населения в переписи путем представления о себе сведений;

(b) использования единого идентификационного номера для каждого жителя России;

(c) дополнения методологии сбора сведений о населении методом с использованием компьютерных сетей – Интернет-перепись.

(d) расширение перечня показателей, получаемых из административных файлов, и использование этой информации, как на этапе организации переписи, так и при сборе сведений и контроля качества переписи.

B. Подготовка к внедрению дополнительных методов сбора сведений от населения

51. Начались работы для внедрения дополнительных методов сбора сведений от населения, включая современные IT-технологии - Интернет-перепись и использование переписчиками планшетных компьютеров, а также усовершенствованию традиционных методов сбора.

52. В первую очередь это касается использования метода самосчисления, как путем заполнения населением переписных листов, так и через сеть Интернет.

53. В настоящее время в Российской Федерации количество Интернет-пользователей превысило 50 млн. человек. В основном это жители столичных мегаполисов, крупнейших городов.
54. Ведутся технологические работы по применению переписчиком планшетных компьютеров для записи информации опрашиваемых при сохранении метода опроса «face to face» и передаче в зашифрованном виде собранной информации в территориальные органы Росстата.
55. При этом предполагается использование ГИС технологий для контроля качества проведения переписи и обеспечения безопасности переписчика, а также последующего распространения данных переписи.
56. В то же время сохранится традиционный метод опроса населения и записи ответов в бумажные формы переписных листов. Этот метод будет использоваться в тех случаях, когда нецелесообразно использование планшетных компьютеров. Например, в труднодоступных и отдаленных районах, а также в небольших по числу жителей сельских населенных пунктах.
57. Для жителей страны, которые по каким-либо причинам не захотят дома ответить на вопросы переписчика или передать свои сведения через Интернет будут организованы стационарные участки.

В. Изучение возможностей использования административных источников информации

58. Необходимо изучить возможности использования административных источников информации для контроля за полнотой охвата населения, а также получения сведений о лицах, имеющих в других ведомствах. Это могут быть базы данных Федеральной миграционной службы России о регистрации граждан по месту жительства или месту пребывания, данные индивидуального (персонифицированного) учета Пенсионного фонда России, Фонда обязательного медицинского страхования, статистическая информационная база «Демография». В настоящее время Пенсионный Фонд России, имеющий базу данных на лиц старше 14 лет (т.е. тех, кто имеет право по закону наниматься на работу), приступил к регистрации в системе индивидуального (персонифицированного) учета детей до 14 лет, с выдачей им страховых свидетельств обязательного пенсионного страхования (СНИЛС). Предполагается в ближайшее время сделать номер СНИЛС единым идентификационным номером при получении любых государственных услуг и в последующем использовать его при создании регистра населения.
59. Разработка технологии сбора информации на различных этапах переписи, и повышение качества полученной информации требует совершенствования построения самого вопросника. Более конкретное и лаконичное формулирование вопросов и ответов на них, логический контроль и увязку ответов на вопросы при самозаполнении переписных вопросников, использование кодов идентификации человека, помещения, адреса.
60. Подходы к созданию пробной системы и ее тестирование на надежность и безопасность, обеспечение технической и информационной поддержки, изучение мнения населения об отношении к новым методам участия в переписи планируется реализовать уже при подготовке к микропереписи 2015 года.

С. Модернизация Автоматизированной системы подготовки, проведения, обработки материалов и получения итогов Всероссийской переписи населения

61. Планируется модернизация Автоматизированной системы подготовки, проведения, обработки материалов и получения итогов Всероссийской переписи населения. Дальнейшим этапом развития подсистемы подготовки переписи на районном уровне АС ВПН по предварительной оценке численности населения, подлежащей переписи населения, будет поддержание в актуальном состоянии составленных электронных списков адресов домов, сопряжение их с создаваемой в настоящее время государственной информационной системой адресной информации. Это позволит унифицировать структуру адреса и обеспечить автоматизированный доступ к актуальным, достоверным и наиболее полным сведениям об адресах объектов адресации.

62. Планируется усовершенствование алгоритма импутации для увеличения процента восстановления данных.

Д. Оптимизация печатных изданий

63. При проведении будущей переписи планируется сократить издания на бумажной основе и расширить распространение данных переписи на электронных носителях информации, размещать их в большем объеме на Интернет-сайте и предоставлять доступ к микроданным неперсонифицированной базы переписи населения.

Е. Дополнительные направления информационно-разъяснительной работы

64. При подготовке к будущей переписи будут разработаны новые идеологемы и ключевые сообщения по разъяснению причин изменения фактически добровольного участия в переписи на принцип обязательного представления сведений о себе.

65. В условиях изменения законодательства в части обязательного представления сведений при переписи, введение новых методов сбора данных, в том числе через Интернет, потребует проведения информационно-разъяснительной работы в межпереписной период.

66. Необходимо будет информировать общество о стремлении государства при проведении переписи, сократить время на интервью, доказать безопасность переписи и сообщить о применении всех мер по сохранению конфиденциальности полученных сведений. Потребуется также разъяснить необходимость и значение полученной информации по каждому вопросу программы переписи для целей планирования и прогнозирования демографических и социально-экономических процессов.