

ИЗ ОПЫТА ПРОВЕДЕНИЯ ВСЕРОССИЙСКИХ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПЕРЕПИСЕЙ*

Н.Е. Дмитриева

Статья посвящена вопросам методологии и практической организации Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г. (на примере Орловской области). Автор анализирует программу сельскохозяйственной переписи и уменьшенный перечень показателей, включенных в анкету, в связи с оптимизацией финансирования. Описывает проблемы подбора и организации работы переписных кадров, формирования списков объектов переписи, уточнения информации о земельных ресурсах и другие организационно-методологические вопросы подготовки и проведения сельскохозяйственной переписи, формулирует предложения для их решения.

Ключевые слова: государственная статистика, статистическое наблюдение, сельскохозяйственная перепись, сельскохозяйственная и сельская статистика, ФАО ООН, программа сельскохозяйственных переписей.

JEL: C80, C81.

Среди всего многообразия проводимых в России статистических работ, безусловно, самыми масштабными, значимыми и сложными являются экономические переписи. Речь идет, прежде всего, о переписях населения (ВПН-2002 и ВПН-2010) и сельскохозяйственных переписях (ВСХП-2006 и ВСХП-2016). Сложность носит не столько методологический, сколько организационный характер. Подготовка к каждой переписи - это длительный многоэтапный процесс, включающий принятие целого ряда нормативно-правовых актов, разработку и согласование программы переписи, ее методологии, организацию межведомственного взаимодействия, финансовое и материально-техническое обеспечение, информационно-разъяснительную работу и многое другое, без чего ни одна перепись не может состояться.

Начало нынешнего века ознаменовано проведением уже четырех столь масштабных статистических работ, упомянутых

выше. И если население в нашей стране даже в советский период переписывалось на регулярной основе, то опыт проведения сельскохозяйственных переписей был достаточно скудным (ВСХП-2006 проведена после почти 80-летнего перерыва). Действующее законодательство устанавливает обязательность проведения сельскохозяйственных переписей в России один раз в 10 лет и в промежутках между ними - микропереписей с 30%-ным охватом объектов.

Прошедшая в 2016 г. Всероссийская сельскохозяйственная перепись, безусловно, была непростой. Однако бесценный опыт ВСХП-2006 дал свои положительные результаты.

Качество проведения подготовительных мероприятий к Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 г., как и непосредственно сбор первичных данных от респондентов, - залог получения полной и достоверной

Дмитриева Нелли Евгеньевна (dmitrievane@orel.gks.ru) - канд. экон. наук, заместитель руководителя Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Орловской области (г. Орел, Россия).

* На примере Орловской области.

информации при любой переписи. Один из самых трудоемких и ответственных этапов подготовительных работ - это формирование и актуализация списков объектов переписи, а также данных о располагаемых ими земельных ресурсах. Как и в предыдущую перепись, информационная база сведений о сельхозпроизводителях складывалась из множества разрозненных источников (единого полного и достоверного источника сведений о потенциальных объектах переписи по-прежнему не существует). Низкое качество информации Росреестра (прежде всего, ее неактуальность) было подтверждено еще итогами ВСХП-2006 (на территории Орловской области инвентаризация земель не проводилась более 20 лет), и к сожалению, за истекшее десятилетие позитивных сдвигов в устранении этой проблемы не произошло. Поэтому несмотря на критику переписных данных со стороны отдельных властных структур, более достоверных сведений о земельных ресурсах, чем итоги сельхозпереписей, в настоящее время попросту не существует.

Традиционно наибольшие затруднения вызывало формирование списков хозяйств населения, причем как в городской, так и в сельской местности, а также участков в некоммерческих объединениях. Вопрос достоверности и полноты данных похозяйственного учета поднимается достаточно регулярно на разных уровнях при единодушном мнении о его важности и увы, крайне низком качестве.

В целях обеспечения полноты охвата объектов Всероссийской сельскохозяйственной переписи Орелстатом было налажено тесное и плодотворное межведомственное взаимодействие по решению указанного вопроса с различными ведомствами. Несмотря на достаточно эффективное сотрудничество, существует вполне объективное препятствие в получении имеющихся в различных организациях сведений, необходимых для формирования списков объектов переписи - законодательная защита персональных данных.

Именно по этой причине официально невозможно получить пообъектные данные ни в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, ни от уличкомов, ни от председателей

садово-огороднических объединений. Эта проблема требует своего законодательного решения на федеральном уровне.

Успех любого дела (а уж тем более такого масштабного, как перепись) во многом зависит от деловых, профессиональных, личностных качеств и уровня подготовки и компетентности лиц, привлекаемых органами статистики для выполнения всего комплекса подготовительных и переписных мероприятий. Поэтому при проведении ВСХП-2016 перед территориальными органами Росстата стояла задача осуществить грамотный подбор, качественное и результативное обучение всех тех, кому предстояло принять участие в сельхозпереписи.

Уже неоднократно отмечалось, что привлечение переписного персонала на условиях не трудовых (срочных), а гражданско-правовых договоров сделало эту работу, несмотря на приемлемый уровень оплаты, непривлекательной, особенно для молодежи. Регулярно происходило «обновление» персонала, что негативно влияло на качество работы внештатной службы и требовало бесконечного переобучения вновь принимаемых лиц.

Отказ от регулирования правоотношений между органами статистики и гражданами, привлекаемыми для выполнения работ по подготовке и проведению ВСХП-2016, нормами трудового права в пользу заключения гражданско-правовых договоров не всегда позволял укомплектовать внештатные службы квалифицированным персоналом, так как профессионалы, естественно, ищут постоянную работу. Тем не менее следует признать достаточно высокую активность жителей Орловской области, изъявивших желание принять участие в ВСХП-2016 в качестве регистраторов, переписчиков, инструкторов, операторов формально-логического контроля. Отбор кандидатов осуществлялся только после предварительного собеседования.

Примечательно, что свою заинтересованность стать участниками переписи неоднократно выражали учащиеся старших классов, с которыми не представлялось возможным заключить гражданско-правовые договоры ввиду недостижения ими совершеннолетия.

Учитывая увеличившуюся продолжительность сельхозпереписи 2016 г. по сравнению

с ВСХП-2006 в структуре переписного персонала существенно уменьшилась доля студентов. Период привлечения переписчиков (58 календарных дней) практически полностью занимал их летнее каникулярное время, не оставляя им возможности для отдыха. По этой причине участие в прошлогодней сельхозпереписи фактически не заинтересовало молодых людей. Не привлекла перспектива дополнительного заработка и безработных, стоявших на учете в службах занятости, так как при заключении гражданско-правовых договоров они утрачивали право на социальные выплаты.

Если бы речь шла о срочных трудовых договорах, то рациональным решением такой проблемы могло стать обращение ТОГСов в региональные органы исполнительной власти, наделенные полномочиями в области содействия занятости населения, с инициативой включения всех работ по подготовке и проведению переписей в перечень общественных работ. Тем более что действующее законодательство (Постановление Правительства РФ от 14.07.1997 № 875 (ред. от 04.08.2015) «Об утверждении Положения об организации общественных работ») это допускает. Однако в ситуации с гражданско-правовыми договорами это, к сожалению, невозможно.

Как положительный можно отметить тот факт, что практически половина персонала – это лица, ранее уже принимавшие участие в переписях и обследованиях, то есть имевшие накопленный положительный опыт и навыки работы в столь специфической деятельности. Наибольшую проблему составлял подбор переписного персонала для полевого уровня: период, на который привлекались переписчики и инструкторы, был слишком коротким для тех, кого интересовал гарантированный стабильный продолжительный заработок, и слишком долгим для тех, кто был готов «подработать» в свободное от основной работы время.

Ввиду территориальной рассредоточенности объектов ВСХП и слабого развития транспортной инфраструктуры в сельской местности сложности возникали по доставке переписчиков к местам обходов. Отчасти их удавалось решать за счет предусмотренных государством субвенций. Существенно

упростить проблему могло бы включение фиксированной суммы в цену договора каждому переписчику или регистратору, а не выплата ее при наличии подтверждающих документов, которые далеко не всегда можно предоставить по объективным причинам. В этом случае у каждого нанятого была бы возможность выбора оптимального и доступного ему способа перемещения: пойти ли пешком, нанять «частника», приобрести бензин и отправиться к месту обследования на собственном автомобиле и т. д.

Помимо подбора и обучения привлекаемого персонала, серьезную проблему на всех этапах ВСХП-2016 составляло его размещение. Специфика работы уполномоченного, его заместителя и специалиста по составлению списков, несмотря на гражданско-правовой договор, требует их постоянного присутствия и, соответственно, организации для каждого из них рабочего места, особенно принимая во внимание требования, предъявляемые к АС ВСХП-2016 по защите информации в рамках ее сертификации. Финансирование на указанные цели (аренду, возмещение коммунальных платежей) ТОГ-Сам не было предусмотрено. Собственные излишние кабинетные площади территориальные органы имеют далеко не везде, особенно в условиях поставленной Росстатом перед руководителями задачи оптимизации занимаемых площадей и доведения их до установленных нормативов (9 кв. м общей площади на сотрудника).

Работа переписного персонала на полевого уровне. Можно утверждать, что в пределах средств, доведенных на оплату работы лиц, привлекаемых на договорной основе в качестве инструкторов и особенно переписчиков, более рациональным видится увеличение их численности и сокращение периода работы (тем более, что практически все субъекты РФ вынуждены были формировать подучастки и столкнулись с необходимостью досрочного расторжения гражданско-правовых договоров с переписчиками). По нашему мнению, и период проведения ВСХП следует уменьшить с полутора месяцев до месяца (например, с 1 по 31 июля). Это будет менее утомительно для привлекаемых лиц, штатных сотрудников органов статистики и более комфортно для

населения, так как слишком длительные или частые мероприятия (например, выборы) порождают негативное отношение к ним со стороны общественности.

Кроме того, в будущем следует исключить практически одновременное проведение столь крупных статистических работ, как ВСХП и наблюдение за деятельностью малого и среднего бизнеса. Это не только колоссально увеличивает нагрузку на основной персонал, но и создает серьезные проблемы с наймом, размещением привлекаемых лиц, а также проведением информационно-разъяснительной работы по каждому из обследований.

Безусловно, ВСХП-2016 проходила в условиях жестких бюджетных ограничений. Неоднократное секвестирование ее расходной части ставило задачу достижения максимального результата при минимальных затратах. Именно в силу этих причин Росстатом пересматривалась программа переписи, сокращался перечень вопросов переписных листов.

Оценить экономию от проведенных мероприятий (сокращение числа показателей по различным формам переписных листов) способен лишь Росстат. Практика показала, что для организаций всех типов, включая микропредприятия, целесообразно использование единого переписного листа 1СХО (микропредприятия бы заполнили лишь свойственные для них позиции). Ограниченный круг показателей для микропредприятий не позволит сформировать по итогам ВСХП-2016 полноценную информационную базу для осуществления экономических расчетов и досчетов в межпереписной период.

Во всех формах переписных листов (1СХО, 2КФХ, 3ЛПХ, 4ОБ) целесообразно было заложить единые перечни сельхозкультур, видов скота, техники и т. д. Хозяйствующие субъекты заполняли данные с произвольной детализацией, что потребовало дальнейшего уточнения, например разбивки скота по принятым в статистическом учете половозрастным группам, и значительно усложнило обработку и получение сводной информации. Переписные листы по ЛПХ и КФХ были бы гораздо более удобными для заполнения, если бы в них присутствовали (были напечатаны) единообразные перечни статистических показателей в соответствии с общепринятой в официальной статистике терминологией, а не многочисленные «свободные

строки», на заполнение которых у переписчиков уходило необоснованно много времени.

Для удешевления и упрощения работ по сбору и обработке сведений о сельхозпроизводителях перспективным видится использование технологий, примененной Росстатом при проведении федерального статистического наблюдения «затраты-выпуск», то есть пойти по пути разработки и утверждения не переписных листов в форме машиночитаемых документов, а приложений к уже действующим статистическим формам. На период проведения ВСХП возможно также расширение показателей и круга респондентов, отчитывающихся по годовым формам статистического наблюдения по сельскому хозяйству. Это исключит необходимость сверки данных, полученных в ходе ВСХП, с данными статистической отчетности, ускорит их обработку, а также снизит нагрузку на респондентов (сельхозпредприятия, КФХ и ИП) и затраты органов статистики.

Как на этапе подготовки, так и в процессе проведения сельхозпереписи среди статистиков активно обсуждались проблемы использования планшетных компьютеров для сбора сведений о хозяйствах населения. На подготовительном этапе территориальные органы высказывали вполне обоснованные опасения в отношении удобства работы на них, потенциальных сложностей, связанных с подбором и обучением персонала, обладающего определенными практическими навыками пользования такой техникой, устойчивости эксплуатации. Опасения оказались ненапрасными: часть претендентов отказались от участия в переписи в качестве переписчиков, посчитав себя неготовыми вести опрос, фиксируя ответы ЛПХ непосредственно в планшетный компьютер.

Несмотря на невысокое качество техники и программных продуктов (качество - самый больной вопрос отечественной контрактной системы), следует признать перспективность использования современных технических устройств при проведении широкомасштабных обследований. Несомненным преимуществом компьютеризированных переписей является многократное сокращение времени обработки собранной информации. Сжатые сроки - веский аргумент в пользу автоматизации, ведь одним из основных требований, предъявляемых к информации, является ее

актуальность и оперативность. Только в этом случае она дает возможность органам власти и управления своевременно и оперативно принимать эффективные управленческие решения.

Литература

1. **Балахнёв М.Ю.** Актуальные проблемы полевого и районного уровня при подготовке и проведении ВСХП-2016 // Сборник материалов научно-практической конференции «Применение статистических данных в социально-экономических исследованиях». Пермь, 2016.
2. **Дмитриева Н.Е.** Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 года как инструмент формирования эффективной аграрной политики // Бюллетень региональных социологических исследований. 2016. № 1 (29). С. 61-65.
3. **Дмитриева Н.Е.** ВСХП-2016: опыт проведения в Орловской области // Сборник материалов научно-практической конференции «Применение статистических данных в социально-экономических исследованиях». Пермь, 2016.

4. **Дмитриева Н.Е.** Статистика сельского хозяйства: новые требования, проблемы, перспективы // Вопросы статистики. 2012. № 11. С. 3-7.

5. **Епихина А.В.** О подготовке к проведению Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года // Вопросы статистики. 2014. № 4. С. 3-7.

6. **Зинченко А.П., Уколова А.В.** О программе Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года // Вопросы статистики. 2014. № 2. С. 10-16.

7. **Корбут Л.С.** Сельскохозяйственные переписи и их значение для совершенствования статистического наблюдения в сельском хозяйстве // Вопросы статистики. 2016. № 1. С. 3-8.

8. **Лайкам К.Э.** Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 года: завершён основной этап полевых работ // Вопросы статистики. 2016. № 8. С. 3-6.

9. **Шашлова Н.В.** О подведении итогов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года // Вопросы статистики. 2017. № 2. С. 17-19.

10. **Шашлова Н.В.** Об обеспечении проведения Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года // Вопросы статистики. 2016. № 4. С. 3-8.

FROM THE EXPERIENCE OF ALL-RUSSIAN AGRICULTURAL CENSUSES

Nelli E. Dmitrieva

Author affiliation: Rosstat Territorial Statistical Office for Orel Region (Orel, Russia). E-mail: dmitrievane@orel.gks.ru.

The article focuses on the questions of methodology and practical organization of the All-Russian agricultural census of 2016 (using the example of the Orel region). The author analyzes the program of the agricultural census and the reduced list of indicators included in the questionnaire, in connection with the optimized financing. The paper describes the problems associated with selecting and organizing the work of census staff, compiling the lists of census objects, clarifying records on land resources and other organizational and methodological issues of preparing and conducting an agricultural census; proposals for solving the abovementioned challenges and problems are formulated.

Keywords: state statistics, statistical observation, agricultural census, agricultural and rural statistics, UN FAO, agricultural census program.

JEL: C80, C81.

References

1. **Balakhnev M.Yu.** [Actual problems of the field and district level in the preparation and conduct of VSHP-2016]. In: Sbornik materialov nauchno-prakticheskoi konferentsii «Primenenie statisticheskikh dannykh v sotsial'no-ekonomicheskikh issledovaniyakh» [Proceedings of the scientific-practical conference «Application of statistical data in socio-economic research»]. Perm, 2016. (In Russ.).
2. **Dmitrieva N.E.** Vserossiiskaya sel'skokhozyaistvennaya perepis' 2016 goda kak instrument formirovaniya effektivnoi agrarnoi politiki [The 2016 All-Russian Agricultural Census as a tool for the formation of an effective agrarian policy]. *Bulletin of regional sociological research*, no. 1 (29), 2016, pp. 61-65. (In Russ.).
3. **Dmitrieva N.E.** [VSHP-2016: experience of the Orel region]. In: Sbornik materialov nauchno-prakticheskoi konferentsii «Primenenie statisticheskikh dannykh v sotsial'no-ekonomicheskikh issledovaniyakh» [Proceedings of the scientific-practical conference «Application of statistical data in socio-economic research»]. Perm, 2016. (In Russ.).
4. **Dmitrieva N.E.** Statistika sel'skogo khozyaistva: novye trebovaniya, problemy, perspektivy [Agricultural statistics: new requirements, problems and prospects]. *Voprosy statistiki*, 2012, no. 11, pp. 3-7. (In Russ.).
5. **Epikhina A.V.** O podgotovke k provedeniyu Vserossiiskoi sel'skokhozyaistvennoi perepisi 2016 goda [On the preparations for the 2016 Russia Census of Agriculture]. *Voprosy statistiki*, 2014, no. 4, pp. 3-7. (In Russ.).
6. **Zinchenko A.P., Ukolova A.V.** O programme Vserossiiskoi sel'skokhozyaistvennoi perepisi 2016 goda [On the programme for the 2016 Russia census of agriculture]. *Voprosy statistiki*, 2014, no. 2, pp. 10-16. (In Russ.).
7. **Korbut L.S.** Sel'skokhozyaistvennye perepisi i ikh znachenie dlya sovershenstvovaniya statisticheskogo nablyudeniya v sel'skom khozyaistve [Agricultural censuses and their role in improving statistical observation in agriculture]. *Voprosy statistiki*, 2016, no. 1, pp. 3-8. (In Russ.).
8. **Laikam K.E.** Vserossiiskaya sel'skokhozyaistvennaya perepis' 2016 goda: zavershen osnovnoi etap polevykh rabot [All-Russian agricultural census 2016: the main phase of field work has been completed]. *Voprosy statistiki*, 2016, no. 8, pp. 3-6. (In Russ.).
9. **Shashlova N.V.** O podvedenii itogov Vserossiiskoi sel'skokhozyaistvennoi perepisi 2016 goda [Review of 2016 Russian Agricultural Census results]. *Voprosy statistiki*, 2017, no. 2, pp. 17-19. (In Russ.).
10. **Shashlova N.V.** Ob obespechenii provedeniya Vserossiiskoi sel'skokhozyaistvennoi perepisi 2016 goda [On the provision of the 2016 Russia census of agriculture]. *Voprosy statistiki*, 2016, no. 4, pp. 3-8. (In Russ.).