

Итоги семинара
«Качество данных о населении и демографических процессах в России»
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
Москва, 20 сентября 2019 г.

Достоверные и надежные демографические данные являются основой для построения текущих оценок и прогнозов численности и состава населения, его естественного и миграционного движения, состояния общественного здоровья, благосостояния и экономического развития. С середины 2000-х годов количественные оценки основных демографических показателей, таких как ожидаемая продолжительность жизни, суммарный коэффициент рождаемости, и другие используются Президентом и политическим руководством в качестве важных индикаторов для оценки положения дел в стране и формулирования целей ее развития.

Следует отметить, что за последние два десятилетия качество демографической статистики в России снизилось. В данный момент настороженность профессионального демографического сообщества вызывает предпринятое в 2018 году радикальное изменение организации и технологии формирования демографических данных в рамках внедрения Единого государственного реестра записи актов гражданского состояния (ЕГР ЗАГС). Эти и другие проблемы качества демографических данных обсуждались на семинаре ведущих ученых – демографов России и представителей Росстата на базе НИУ ВШЭ - Международной лаборатории исследований населения и здоровья.

Основные положения из научных докладов и дискуссии

1. Российские демографические данные в мировом контексте

Существующая ныне система демографической статистики складывалась в России в течение многих десятилетий, начиная с 1920-х годов. К концу 1970-х гг. была достигнута высокая полнота учета демографических событий. В настоящее время Россия входит в группу из 50 стран мира с хорошо функционирующими системами текущего учета движения населения высокой полноты и охвата. К сожалению, тревожные тенденции последнего времени создают угрозу выбывания из этой группы.

2. Опыт работы Росстата с ЕГР ЗАГС

С 1 октября 2018 года все отделения ЗАГС России перешли на новый режим работы в связи с внедрением ЕГР ЗАГС во исполнение Указа Президента РФ от 15.01.2016 №13 «О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины при осуществлении расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования».

Оператором ЕГР ЗАГС является Федеральная налоговая служба (ФНС). Нормативно-методологическое руководство осуществляют Министерство финансов Российской Федерации и Министерство юстиции Российской Федерации. Необходимо отметить, что Федеральная служба государственной статистики (Росстат) не принимала участие в тестировании данной системы в период проведения пилотных проектов. Не было удовлетворено ходатайство Росстата о возможности параллельного функционирования старой и новой системы формирования демографических данных на переходный период до завершения отладки новой системы учета, что является общепринятой практикой. Таким образом, одновременно была внедрена ЕГР ЗАГС и полностью прекратила работу функционировавшая ранее система Росстата. Последствиями такого стремительного перехода для демографической статистики стали существенная задержка публикации выверенных статистических отчетов и потеря части данных.

В октябре 2018 г. (первый месяц работы в новом режиме) ЕГР ЗАГС выдала Росстату данные о примерно 70% от ожидаемого числа демографических событий, а оперативная демографическая информация за октябрь (после дополнений) была выпущена не в течение 28 дней после окончания отчетного периода (согласно нормативу), а с задержкой на два месяца - в январе 2019 года. Для достижения большей полноты данных в четвертом квартале 2018 г., Росстат был вынужден отправлять данные, централизованно полученные из ЕГР ЗАГС, в территориальные органы службы государственной статистики для проверки и устранения нестыковок

путем сверки с базами данных территориальных органов ЗАГС. Однако, в этот процесс было вовлечено только 2/3 территорий, с представителями которых удалось достигнуть соответствующих договоренностей, в том числе в части получения Росстатом данных от органов ЗАГС.

Одной из проблем взаимодействия Росстата с ФНС в вопросе получения данных из ЕГР ЗАГС является отсутствие у Росстата доступа к записям, «не подписанным» для отправки (как правило, акты о смерти, в которых не заполнены какие-либо информационные поля). Соответственно, Росстат не может точно оценивать степень неполноты поступающих в его распоряжение данных по отношению ко всей совокупности фактически зарегистрированных в отделениях ЗАГС демографических событий.

По оценкам Росстата за IV квартал 2018 г. и I квартал 2019 г. наиболее неполные данные получены о браках и разводах, где недоучет (по предварительным оценкам) достигает более 20%. Эта потеря данных на сегодняшний день невосполнима, а причины столь значительной неполноты информации о браках и разводах, поступающей из ЕГР ЗАГС на данный момент неясны ни Росстату, ни научному сообществу. Необходимо разработать механизм контроля и исключения потерь данных.

3. Вероятный недоучет рождений и смертей при работе с ЕГР ЗАГС

Систематическое сравнение оперативных данных о рождениях и смертях за IV квартал 2018 г. с данными III квартала 2018 г. и IV квартала 2017 г. выявило потенциальные проблемы с полнотой данных ЕГР ЗАГС в некоторых субъектах РФ. Было отмечено необычно резкое и маловероятное (в свете ожидаемого уровня и динамики) уменьшение числа рождений, общего числа смертей и числа младенческих смертей в возрасте до 1 года.

Максимальное снижение количества рождений в предоставленных ЕГР ЗАГС данных наблюдалось в Республике Дагестан, Ставропольском крае, Республике Саха (Якутия). Максимальное снижение общего количества смертей – в республиках Дагестан, Кабардино-Балкарии, Чеченской Республике и Республике Саха (Якутия). Максимальное снижение количества смертей в возрасте до 1 года – в Алтайском крае, Московской

области, Пермском крае, Ставропольском крае, Челябинской области и Чеченской Республике. «Проседание» в числе младенческих смертей в этих регионах было особенно значительным – *более, чем в два раза*.

На уровне федеральных округов (ФО) необычайно значительное сокращение числа рождений и числа смертей, в том числе в возрасте до 1 года, в IV квартале 2018 г. по сравнению с IV кварталом 2017 г. наблюдалось в Северо-Кавказском федеральном округе (СКФО). В этом ФО, согласно данным ЕГР ЗАГС, количество зарегистрированных рождений, смертей и смертей на первом году жизни в IV квартале 2018 г. составило 87%, 89% и 56% соответственно по сравнению с данными аналогичного IV квартала 2017 г. При сравнении IV квартала 2018 г. с III кварталом 2018 г.: 84%, 92% и 62%, соответственно.

В 14 регионах отмечалось резкое ускорение снижения младенческой смертности, по сравнению как с предшествующими изменениями, так и с остальными территориями.

Среди причин смерти наиболее значительно отличались от ожидаемого уровня смерти от внешних (неестественных) причин.

4. Недооценка смертности в старших возрастах

В последнее десятилетие в России наблюдается рост недооценки смертности в старших возрастах. Это уже привело к появлению статистически невозможных феноменов и противоречий в российской статистике. В частности, к появлению кроссовера – пересечения мужской и женской кривых смертности так, что смертность мужчин становится ниже смертности женщин в возрастах около 90 лет и старше, что невозможно. Кроме того, сравнение коэффициентов смертности в России и странах с высокой продолжительностью жизни показывает, что российские коэффициенты намного выше в возрастах 60-75 лет, но существенно ниже в возрастах старше 85 лет, что также крайне маловероятно. Недооценка смертности в старших возрастах может быть связана, по-видимому, прежде всего, с завышением численности населения. Так, переоценка численности населения в возрастах 80 лет и старше в России составляет до 30% у мужчин

и до 14% у женщин. Это соответствует сокращению ожидаемой продолжительности жизни (ОПЖ) в возрасте 65 лет до 0,7 лет у мужчин и до 0,4 года у женщин. Соответствующее этому сокращение ОПЖ у мужчин и женщин может составить 0,4 и 0,1 лет, соответственно.

Наиболее вероятные причины переоценки численности населения: 1) накопленный недоучет эмиграции из России, а на региональном уровне: также недоучет выезда из Москвы и других больших городов в другие регионы; 2) возможность двойного учета одних и тех же людей в переписях населения 2002 и 2010 гг.; 3) завышение возраста пожилых людей при ответе на соответствующий вопрос переписи.

Люди, выехавшие из страны или региона много лет назад и не зарегистрировавшие свой выезд, нередко продолжают числиться в населении. С течением времени они умирают в других странах или регионах, и их смерти регистрируются по месту их реального пребывания, а не в покинутых ими местах. Это приводит к занижению смертности во всех возрастах, но в старших возрастах, где кумулятивный эффект в силу высокой смертности приводит к высокой доле виртуального населения, недоучет смертности достигает критических значений.

Возможность двойной регистрации впервые появилась в переписи 2002 года, когда в Москве было разрешено дополнять данные персонального опроса административными данными о проживающих в домохозяйствах. В переписи 2010 г. такая практика была введена уже во всех регионах. Хотя проверка дублирования записей Росстатом проводилась, она могла быть неэффективной в отсутствие регистра населения, и один и тот же человек мог быть переписан счетчиком при личной встрече, а также заочно на основании записей о лицах, зарегистрированных по месту жительства по данному адресу. К тому же в данных регистрации адресов проживания за 90-е годы могли накопиться многочисленные неточности.

В силу различных причин, завышение возраста при интервьюировании пожилых людей - довольно распространенное явление, также вносящее свой вклад в занижение смертности.

Недоучет смертности в старших возрастах особенно велик в Москве, Санкт-Петербурге и Северо-Кавказском ФО. В Москве соответствующее завышение ОПЖ при рождении на 1,6 года у мужчин и 0,4 года у женщин.

Возможные способы корректировки данных демографической статистики: 1) предпочтительный путь – прямое устранение погрешностей учета населения путем качественно проведенной переписи населения; 2) использование административных данных, например, данных Пенсионного фонда России о числе получателей страховой пенсии по старости. К сожалению, в настоящее время доступ к таким данным закрыт для исследователей.

5. Произвольные изменения и региональный разброс в регистрации причин смерти

В первой половине 2010-2014 гг. смертность от причины «старость» выросла в России в 1,7 раза. Такой резкий скачок мог быть вызван только изменением практики регистрации и кодирования причин смерти. Однако, никакого официального документа, регламентирующего изменение правил использования причины смерти «старость» в качестве первоначальной, Минздрав не выпускал, кроме письма, напомнившего, что данная причина может указываться только в возрастах 80 лет и старше. Увеличение смертности от старости произошло, в основном, путем “переноса” смертей из класса болезней системы кровообращения (БСК) и, частично, из новообразований.

Таким образом, в 2011-2015 гг. тренд на снижение смертности от БСК искусственно ускорился. Произошедшее очень похоже на изменения регистрации смертности от старости и БСК, наблюдавшиеся в начале 1990-х годов. Тогда смертность от старости также резко подскочила в течение четырех лет за счет снижения смертности от БСК в возрастах 80+. Однако тогда изменение практики регистрации официально регламентировалось решением коллегии Министерства здравоохранения под руководством министра здравоохранения Е.И. Чазова.

На протяжении 2000-х и 2010-х годов отмечалось постепенное общее ухудшение качества статистики причин смерти. Оно выражалось в росте

«прочих» и «неустановленных» причин внутри классов и групп причин смерти Международной классификации болезней и причин смерти (МКБ) Всемирной организации здравоохранения. Это снижение точности и информативности было особенно характерно для БСК и внешних причин смерти.

В 1999 г. статистическая система РФ совершила масштабный переход в области подхода к регистрации и кодированию причин смерти. Во-первых, причины смерти стали регистрироваться по новому пересмотру Международной классификации болезней и причин смерти (МКБ-10). Во-вторых, функция кодирования причин смерти по МКБ-10 была полностью передана медицинским работникам, ответственным за выдачу медицинских свидетельств о смерти (МСС). До этого врачи должны были указывать в МСС только словесные наименования причин смерти, а выбор основной причины смерти и ее кодирование, согласно краткой номенклатуре причин смерти, с использованием правил кодирования осуществляли специальные врачи-статистики в территориальных управлениях службы государственной статистики. Кроме того, с 1990-х гг. перестали проводиться межрегиональные школы и семинары для обучения правильному кодированию причин смерти и гармонизации практик кодирования на всей территории страны.

Делегирование кодирования причин смерти врачам было введено как сугубо временная мера по обеспечению статистического учета причин смерти по новым правилам в условиях стесненных обстоятельств конца 1990-х, однако процесс кодирования причин смерти с тех пор не изменился.

В результате, переход на МКБ-10 в конце 1990-х гг. привел к радикальной децентрализации всей системы. Анализ разброса по регионам в долях отдельных причин смерти в общей смертности обнаружил очень большие различия. Одна и та же причина смерти может составлять 0.5% в одном регионе и 5% или 8% - в соседнем. Такой огромный разброс связан с существованием разных подходов к диагностике и кодированию причин смерти в разных регионах Российской Федерации. Разброс особенно велик для «прочих» и «неустановленных» причин, а также многих других причин

из классов БСК и внешних причин смерти. Причины смерти с высокой региональной дисперсией составляют более половины общей смертности. Как результат, данные по причинам смерти в различных регионах стали мало сопоставимы, а статистика смертности по причинам в целом по стране искажается.

6. Завышение числа разводов

Начиная с 2011 г. в России были изменены правила регистрации разводов для пар, разводящихся в суде. Если раньше расторжение брака должно было регистрироваться только в том же отделе ЗАГС, где ранее был зарегистрирован данный брак, то теперь развод можно зарегистрировать в отделениях ЗАГС по месту жительства каждого из супругов или по месту расторжения брака.

Анализ показывает, что новый порядок регистрации разводов привел к искусственному *завышению коэффициентов разводимости* в 2010-х годах.

7. Проблемы данных миграции

Динамика российских показателей миграции зависит от факторов учета не меньше, чем от самой миграции. До 2011 г. в России регистрация прибытий осуществлялась только для прибывающих по месту жительства. Прибытие мигрантов на места пребывания (место временного проживания, отличное от места постоянного жительства) не попадало в статистический учет. Регистрация по месту пребывания должна была производиться в срок не позднее чем через три месяца после прибытия. При выбытии должен был заполняться листок выбытия. На практике регистрация выбытий охватывала в основном выезды на постоянное место жительства за рубеж.

Как и в других странах, этот порядок был сопряжен с традиционным недоучетом внутренних и международных миграций, особенно, выбытий. Переписи населения позволяли скорректировать и правильно оценить чистую миграцию (миграционный прирост), но не миграционные потоки и не структуру миграций по типам, странам/регионам входа и выхода.

Изменения процедур регистрации в 2011 г., помимо улучшения учета отдельных категорий мигрантов (например, направляющихся на учебу) и общего увеличения числа зарегистрированных долговременных мигрантов, привели к еще большему осложнению ситуации. Согласно новому порядку, прибытия регистрируются как по месту жительства, так и по месту пребывания, если предполагаемый срок пребывания превышает 9 мес. и включают возможность регистрации сразу на срок 9 месяцев и более. Выбытия регистрируются автоматически по истечении срока регистрации без какой-либо проверки факта выбытия или фактического места пребывания/жительства.

Новая методология учета миграций основана на упрощенных допущениях, которые расходятся с реальной жизнью и приводят к ошибкам в оценке миграций. Считается, что иностранцы и граждане РФ встают на миграционный учет только после трех месяцев пребывания. На самом деле, многие могут сразу оформлять регистрацию на весь срок предполагаемого пребывания, что может приводить к переучету прибытий.

Считается, что все мигранты с предполагаемым сроком пребывания больше 9 мес. оформляют регистрацию сразу на весь срок. Это предположение не соответствует реалиям для иностранцев, которые должны вновь вставать на миграционный учет после каждого пересечения границы РФ. Таким образом, возможен недоучет мигрантов с длительными сроками пребывания.

Считается, что все мигранты доживают в месте временной регистрации до момента ее окончания, что может приводить к недоучету выбытий и дублированию в регистрации прибытий. Считается, что все временные мигранты выбывают в те места, откуда они прибыли. Это предположение является неоправданным в отношении множества внутрироссийских перемещений, что может приводить к ошибкам в распределении выбывших по регионам и населенным пунктам нового пребывания.

В результате нововведений произошел резкий рост прибытий, а также рост выбытий с лагом в 1-2 года. «Возвратившиеся» имеют фиктивные

характеристики или не имеют характеристик, как «не указавшие». Происходит переучет одних категорий мигрантов и недоучет других категорий, а также недоучет или переучет населения территорий и населенных пунктов.

В 2011-2018 гг., по данным Росстата, миграционный прирост населения составил более 2 миллионов человек. Из них 1 млн. Россия получила благодаря новой методологии текущего учета миграции. Значительная доля этого прироста могла быть искусственной, не связанной с фактическими изменениями объемов миграции.

Нынешнее качество данных о миграции можно назвать критическим, поскольку не предвидится перспектив перехода на автоматизированную передачу в Росстат сведений о прибывших и выбывших, а также актуализации данных о досрочных выбытиях и повторных прибытиях временно зарегистрированных мигрантов. Невозможно определить накопленный срок пребывания долгосрочных мигрантов, оформляющих регистрацию дробно, на короткие сроки. При существующей методологии также невозможно решить проблему актуализации характеристик мигрантов, которые для выбывших представляются фиктивными. Кроме того, с 2018 года Министерство внутренних дел передает в Росстат сведения по иностранным гражданам по сокращенному перечню переменных, что существенно ограничивает возможности изучения этих потоков. В условиях усиливающейся тенденции к закрытию административной статистики ситуация с данными Росстата о миграции будет приводить к дальнейшему искажению фактической картины миграционного движения и снижению возможности проводить качественные исследования в этой области.

Заключение

Проведенный экспертный анализ показал, что запуск ЕГР ЗАГС с резким замещением устойчиво работавшей прежней системы Росстата, без переходного периода с дублированием регистраций старой и новой системами, а также практика дополнения переписи населения административными данными, автоматическая регистрация возврата после временного выбытия на основе упрощенных допущений приводят к искажению демографической статистики,

существенно влияя на агрегированные демографические показатели, используемые как целевые показатели руководством страны. Также не проводятся давно необходимые шаги по улучшению системы статистического учета, прежде всего по унификации кодирования причин смерти (с проведением обучения в регионах) и улучшению точности регистрации разводов.

Без серьезных усилий по нормализации ситуации российская статистика населения может утратить тот уровень качества и достоверности, который был достигнут за многие десятилетия. Одним из необходимых шагов является вовлечение экспертного сообщества в процессы принятия решений о реформировании системы демографического учета. Более того, анализ зарубежного опыта показывает, что адекватно решать постоянно усложняющиеся задачи по производству достоверной и точной демографической статистики способны только статистические службы, имеющие в составе научные (демографические) отделы или институты, или находящиеся с такими отделами/институтами в тесном контакте.