



**СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ и ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ**

КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Пятьдесят вторая пленарная сессия
(Париж, 8-10 июня 2004 г.)

**КООРДИНАЦИЯ ДЕЙСТВИЙ СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СТАТИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ**

Вспомогательный документ
представлен Государственным комитетом статистики Украины

ВВЕДЕНИЕ

1. Поскольку статистика изучает различные аспекты массовых явлений, происходящих в государстве и обществе, надежные данные о развитии экономики, о ситуации в социальной, культурной и других сферах, о состоянии экологии и т.д., невозможно получить без активного участия в сборе и использовании такой информации многочисленных субъектов государственной статистической деятельности. Независимо от того, выступают ли указанные субъекты в роли производителей официальной статистики, либо в качестве источников информации или ее потребителей, данный процесс требует координации. В данном докладе кратко изложены основные правовые нормы, регламентирующие координацию деятельности органов, задействованных в сфере государственной статистики, а также приведены примеры практической реализации используемых при этом организационных форм.

ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КООРДИНАЦИИ В СФЕРЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Органы государственной статистики как основной производитель официальной статистической информации в стране

2. Прежде чем перейти к вопросам, касающимся непосредственного согласования усилий всех соисполнителей, задействованных в производстве статистической информации, необходимо отметить чрезвычайно важное положение, установленное Конституцией Украины, о том, что организация государственной статистики в стране определяется исключительно законами. В соответствии с этим, основной производитель официальной статистики в стране определен Законом Украины “О государственной статистике”. Им является система органов государственной статистики, состоящая из:

- центрального органа исполнительной власти, специально уполномоченного на обеспечение реализации государственной политики в отрасли статистики - Государственного комитета статистики Украины (Госкомстат Украины);
- территориальных органов государственной статистики, создаваемых Госкомстатом Украины в административно-территориальных единицах страны, и подчиненных ему;
- функциональных органов государственной статистики – предприятий, учреждений и организаций, создаваемых Госкомстатом Украины и находящихся в сфере его управления.

3. Этим Законом определены также задачи, права, обязанности и ответственность органов государственной статистики, установлены основные положения, касающиеся осуществления государственной статистической деятельности, регламентированы взаимоотношения, возникающие между ее субъектами в процессе реализации своих функций.

4. Национальным законодательством предусмотрено, что государственная статистическая деятельность осуществляется органами государственной статистики на основе профессиональной независимости и самостоятельности. Законом Украины “О государственной статистике” запрещено вмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления, других юридических лиц в государственную статистическую деятельность, в частности, касательно вопросов содержания статистической информации, выбора источников ее получения, относительно статистической методологии, форм и методов сбора и распространения статистических данных и т.п.

Другие органы, уполномоченные на осуществление государственной статистической деятельности

5. Наряду с этим, базовым статистическим законом установлено, что в ряде случаев статистическую информацию помимо органов государственной статистики могут производить и другие субъекты государственной статистической деятельности. Иначе говоря, в соответствии с национальным законодательством статистическую информацию, которая составляется на основании административных данных, могут разрабатывать некоторые органы государственной власти, а также Национальный банк

Украины. При этом в соответствии с конституционными требованиями, Законом Украины “О государственной статистике” установлено, что полномочия этих органов, а также основы организации сбора, обработки, распространения, сохранения, защиты и использования такой статистической информации должны быть определены отдельными законами. Так, например, в соответствии с Законом Украины “О Национальном банке Украины” на этот центральный орган государственного управления возложены функции по организации банковской статистики и статистики платежного баланса, а на Государственную таможенную службу в соответствии с Таможенным кодексом Украины – функции по организации таможенной статистики.

6. Однако параллельно с этим не только не исключается возможность, а иногда и предусматривается обязанность органов государственной статистики принимать участие в производстве такой статистической информации. К примеру, законодательством предписано обязательное согласование в органах государственной статистики методологии составления данных банковской, финансовой, таможенной статистики, статистики платежного баланса, ведения хозяйственного учета в сельских населенных пунктах и т. п., а также предусмотрено бесплатное предоставление этих данных по требованию статистических органов. Согласно Закону Украины “О Национальном банке Украины”, с целью обеспечения гласности данных о банковской деятельности и статистике платежного баланса Национальный банк Украины уполномочен издавать ежемесячный статистический бюллетень и журнал “Вестник Национального банка Украины”, публиковать в официальных изданиях текущую информацию о денежно-кредитной и банковской статистике, предоставлять указанную информацию для публикации в соответствии с международными договорами. В то же время статьей 68 данного Закона предусмотрено, что состав сведений, предоставляемых Национальным банком Украины для публикации в средствах массовой информации, согласовывается с Госкомстатом Украины.

Координирующая роль органов статистики в государственной системе учета и отчетности

7. Как уже отмечалось выше, на Госкомстат Украины возложены полномочия по формированию и реализации государственной политики в отрасли статистики, что предполагает обеспечение функционирования единой системы учета и статистики на всей территории страны и согласованность каждого из компонентов этой системы с международными стандартами и методологией. Исходя из этого, в числе основных заданий органов государственной статистики Украины законом определены следующие: обеспечение взаимодействия информационной системы органов государственной статистики с информационными системами органов государственной власти, органов местного самоуправления, других юридических лиц, международных организаций и статистических служб других стран путем взаимного обмена информацией, проведения методологических, программно-технологических и иных работ, направленных на эффективное использование информационных ресурсов; координация действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и других юридических лиц в вопросах организации деятельности, связанной со сбором и использованием административных данных.

8. Вся информация, собираемая от респондентов органами государственной власти

(кроме органов государственной статистики и тех органов, которые законодательно уполномочены на производство статистической информации), органами местного самоуправления, иными юридическими лицами с целью выполнения своих функций и заданий, относится к административной информации. В соответствии с Законом Украины “Об информации” система административной информации, полномочия органов, которые занимаются деятельностью, связанной со сбором и использованием административных данных, их источники и режим устанавливаются законодательством. Таким образом, сбором, обработкой и использованием как статистической, так и административной информации в Украине занимаются субъекты информационных отношений, которые имеют специальные законодательно определенные полномочия на выполнение этих функций.

9. Так как статистическая и административная информация прямо или косвенно используются для осуществления государственного управления, возникает необходимость в координации действий органов, которые занимаются производством такой информации. В целях осуществления единых подходов в управлении системой сбора и использования статистической и административной информации Законом Украины “О государственной статистике” установлены нормы, определяющие характер взаимоотношений между органами государственной статистики и органами, которые занимаются деятельностью, связанной со сбором и использованием административных данных. Эти нормы предусматривают обязательное согласование в органах государственной статистики методологии и отчетной документации, связанных со сбором и использованием административных данных, а также их бесплатное предоставление по требованию органов государственной статистики.

МЕТОДЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ КООРДИНИРУЮЩЕЙ ФУНКЦИИ

10. Согласно “Положению о Государственном комитете статистики Украины”, утвержденному Указом Президента Украины, как государственный орган со специальным статусом, Госкомстат Украины в ходе реализации возложенных на него функций уполномочен на взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, другими юридическими лицами. Например, по действующему Положению Госкомстат Украины обязан не только составлять общий табель (перечень) и альбом форм статистической отчетности, анкет, переписных листов, других статистических формуляров, а также типовых форм первичной учетной документации, необходимых для проведения государственных статистических наблюдений, но и согласовывать табели форм отчетности остальных органов государственной власти, органов местного самоуправления, других юридических лиц, которые осуществляют деятельность по сбору и использованию статистической информации, а также административных данных. Эта мера призвана упорядочить информационные потоки и обеспечить согласованность административных и статистических систем показателей, сократить расходы на сбор, обработку, распространение данных и значительно снизить нагрузку на респондентов. Надо отметить, что для обеспечения высокой эффективности сотрудничества между субъектами информационных отношений Госкомстату Украины дано право привлекать специалистов упомянутых выше органов, предприятий, учреждений и организаций для рассмотрения вопросов, относящихся к его компетенции, создавать соответствующие

экспертные и рабочие группы по выработке единых подходов к разрешению возникающих проблем.

11. Государственные статистические наблюдения за социально-экономическим положением страны и ее регионов, развитием демографических и миграционных процессов, состоянием окружающей среды, осуществляется Госкомстатом Украины в соответствии с Планом государственных статистических наблюдений. План ежегодно разрабатывается и согласовывается с ведущими министерствами и ведомствами, после чего рассматривается и утверждается Правительством. В ходе обсуждения проекта Плана ведутся широкие дискуссии о направлениях статистических исследований, о перечнях показателей и детализации их разработок, а также о сроках обработки данных и способах распространения полученных результатов. Параллельно определяются аналогичные характеристики для источников информации, то есть для тех данных, которые предоставляются органам государственной статистики другими государственными органами, осуществляющими деятельность по сбору и использованию как статистической, так и административной информации. Все договоренности находят свое отражение в соответствующих разделах Плана, что является одним из основных методов координации совместной работы субъектов, непосредственно участвующих в производстве официальной статистики.

12. Кроме того, некоторые статистические работы, требующие особо четкой и согласованной координации действий целого ряда исполнителей, осуществляются в соответствии с отдельными решениями Правительства. Так, например, с целью обеспечения своевременного и качественного составления внешнеторгового и платежного балансов Кабинетом Министров Украины были приняты соответствующие постановления, которые определили органы государственной власти, ответственные за разработку необходимой информации, установили порядок подготовки этой информации, формы ее представления и т.д.

13. Наряду с ежегодным согласованием мероприятий, проводимых органами, задействованными в реализации государственной статистической деятельности, Госкомстатом Украины также осуществляется координация этой работы на перспективу. Такая координация находит свое выражение в пятилетних Программах развития национальной статистики. Так, например, в начальном периоде проведения социально-экономических преобразований в стране, исходя из задач, стоявших тогда перед органами государственной статистики и в целях адаптации украинской статистики к международным стандартам, в 1993 году Правительством Украины была утверждена Концепция построения национальной статистики Украины и Государственная программа перехода на международную систему учета и статистики. В процессе реализации этой Программы была создана статистика национальных счетов, внешнеэкономической деятельности, статистика платежного баланса, денежно-кредитная и банковская статистика. Существенных изменений претерпели практически все отрасли статистики, был сформирован Единый реестр предприятий и организаций, разработаны новые классификаторы, начаты работы по созданию банков данных. Все эти мероприятия проводились комплексно при активном содействии многочисленных субъектов государственной статистической деятельности.

14. В результате их осуществления были созданы предпосылки для перехода к

следующему этапу реформирования национальной статистической системы в направлении ее интеграции в международное статистическое содружество. Учитывая реальное состояние государственной статистики и важность проблем ее дальнейшего преобразования, в ноябре 1997 года Президентом Украины был подписан Указ “О мерах, направленных на развитие государственной статистики”. Это послужило началом реализации очередной пятилетней Программы реформирования статистики на период до 2002 года. Направленность этой программы заключалась в создании статистической информационной системы, адаптированной к особенностям рыночных отношений, гибкой и восприимчивой к изменениям в международной методологии и стандартах. Ее основным заданием было усиление интеграционной и координирующей роли статистики в процессе информационного обеспечения общества объективными данными об экономическом и социальном развитии.

15. В ходе выполнения этой Программы была создана законодательная база в области статистики, гармонизированная с международными правовыми нормами, на основе которой в статистическую практику введен новый механизм взаимодействия субъектов государственной статистической деятельности. Были также проведены работы по созданию Единой автоматизированной системы ведения классификаторов, которая предусматривает синхронизацию и ретроспективные пересчеты данных. Начато проведение на постоянной основе таких статистических наблюдений, как ежегодное структурное обследование предприятий, ежеквартальное обследование условий жизни домохозяйств и др.

16. В настоящее время Госкомстатом Украины разработан проект новой пятилетней Программы развития государственной статистики до 2008 года. Как и предыдущие Программы, она разрабатывалась в тесном сотрудничестве с другими органами государственной власти, Национальным банком, научными организациями. Приоритетом этой Программы стало создание новой системы сбора, обработки и распространения информации, включающей в себя три взаимосвязанных компонента: респондентов, органы, производящие статистическую информацию и пользователей данных. Основные задания по ее реализации будут лежать в плоскости достижения консенсуса между нагрузкой на респондентов в ходе статистических наблюдений и степенью удовлетворения информационных потребностей всех групп пользователей.

17. Нельзя не сказать и о координирующей роли Госкомстата Украины в развитии национальной статистической науки. На протяжении многих лет в системе органов государственной статистики работает научно-исследовательский институт статистики, на который возложены функции координатора в этой сфере деятельности. Научно-исследовательский институт является основным разработчиком статистической методологии большинства наблюдений, проводимых Госкомстатом Украины. Он осуществляет также большую работу по изучению международного опыта в совершенствовании методов статистического наблюдения и адаптирует его для потребностей нашей страны. В своей деятельности Институт тесно сотрудничает с профильными институтами Национальной академии наук Украины, экономическими кафедрами многих высших учебных заведений, ведомственными научными учреждениями. При этом, Институт является одним из разработчиков и координатором целого ряда работ, предусмотренных Программой реформирования статистики до 2008 года.

18. Госкомстат Украины также активно участвует в работе по подготовке национальных статистических кадров. Создана и развивается система учебных заведений органов государственной статистики, которые активно занимаются подготовкой и переподготовкой (повышением квалификации) кадрового потенциала. В 1992 году на базе Института подготовки специалистов статистики и рынка был создан Институт статистики, учета и аудита, который позднее был реорганизован в Государственную академию статистики, учета и аудита. Академия имеет широкую сеть филиалов во многих регионах страны, готовит специалистов для органов государственной статистики, финансовых, налоговых органов, государственных и коммерческих банков, а также активно сотрудничает с другими учебными заведениями.

19. Помимо координации работ, непосредственно связанных со сбором и обработкой статистической информации, Госкомстат Украины осуществляет координацию действий органов государственного управления по распространению статистических данных. На протяжении 2002 года Госкомстатом, Министерством финансов и Национальным банком Украины проводились подготовительные работы, ставившие своей целью подготовку к присоединению Украины к Специальному стандарту распространения данных (ССРД). В процессе подготовки совместными усилиями этих учреждений была разработана система показателей, страницы метаданных, графики подготовки и передачи данных. С целью обеспечения своевременного получения данных и их размещения на веб-сайте Госкомстата Украины был разработан и утвержден Порядок подготовки материалов, связанных с выполнением работ, предусмотренных Специальным стандартом распространения данных МВФ. В январе 2003 года Украина официально стала 52-ой страной, которая присоединилась к Специальному стандарту. Так как в большинстве стран координация работ, связанных ССРД возложена на статистические ведомства, Кабинетом Министров Украины было принято решение о том, что в Украине также функции национального координатора этих работ будет выполнять Госкомстат Украины.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

20. В заключении следует отметить, что все возрастающие требования к прозрачности и согласованности используемых механизмов государственного управления, а также ставшие реалиями сегодняшнего дня – стремительное совершенствование информационных технологий и прогресс в области развития средств связи чрезвычайно усиливают значение координации в деятельности по производству как статистической, так и любой другой информации. Информационное общество нуждается в получении как можно более полных и оперативных данных. Эта потребность может быть удовлетворена только на основе хорошо продуманной и умело организованной работы всех задействованных в ней участников.

БИБЛИОГРАФИЯ

Очерки по истории статистики Украины. - Киев: Госкомстат Украины; НИИ Госкомстата Украины, 1999. – 187 с.

Совершенствование законодательства Украины в области статистики. - Киев.: Информационно-издательский центр Госкомстата Украины, 2002.- 764 с.

Руководство по организации статистической деятельности, Третье издание: функционирование и организация статистического ведомства. – Публикация ООН. - 279 с.

Отчеты по странам на 2001 г., Обзор о системах национальной статистики в странах ТАСИС - European Commission. Eurostat. - 341 с.

Образец Закона о статистике, Материалы заседания Координационной группы по вопросам сотрудничества ЕС с Новыми независимыми государствами и Монголией в области статистики, документ SG/99/10 - European Commission. Eurostat. - 31 с.
