



Европейская экономическая комиссия**Конференция европейских статистиков****Шестидесятая пленарная сессия**

Париж, 6–8 июня 2012 года

Пункт 4(а) предварительной повестки дня

Осуществление основных принципов официальной статистики**Проблемы внедрения Основных принципов
официальной статистики в странах с переходной
экономикой на примере Украины****Записка, представленная Государственной службой статистики
Украины***Summary*

В докладе проанализирована роль Основных принципов официальной статистики в развитии статистической системы Украины и адаптации ее к международным стандартам. Особое внимание уделено проблемам внедрения отдельных Основных принципов, в частности, обеспечению профессиональной независимости органов государственной статистики, их координирующей роли в национальной статистической системе, привлечению административной информации в качестве источника данных для официальной статистики и соблюдению конфиденциальности статистической информации.

I. Введение

1. Создание в Украине независимого государства потребовало формирования новых и кардинального преобразования существующих государственных институтов, в том числе и системы официальной статистики. Для решения этой задачи необходимо было с самого начала радикально изменить роль статистики в обществе, придать ей большую социальную направленность, обеспечить доступность, гласность и надежность, завоевать на этой основе доверие к статистике со стороны общественности.

2. Основным и первостепенным заданием государственной статистической службы на этом этапе стало создание правовых основ для ведения статистической деятельности в новых условиях. Параллельно велась разработка современной научно-обоснованной статистической методологии, осуществлялась подготовка соответствующего инструментария, реформировалась система обработки и распространения статистической информации. Выполнение этих работ было бы невозможным без поддержки международных статистических организаций и статистических служб других стран. Установление тесных профессиональных контактов, налаживание деловых отношений с партнерами, обмен наилучшим опытом стал надежным фундаментом для динамичного перехода украинской статистики к международным статистическим стандартам.

II. Реализация Основных принципов официальной статистики и развитие национальной статистической системы

3. Начало реформированию официальной статистики было положено с принятием Закона Украины "О государственной статистике" (1992), Концепции построения национальной статистики и Государственной программы перехода на международную систему учета и статистики (1993), а также ряда указов Президента Украины, направленных на развитие сферы статистики (1992-1995). Именно в эти годы были заложены основы для преобразования национальной статистики в саморазвивающийся организм, способный своевременно и адекватно реагировать на изменения, происходящие в стране и за ее пределами, обеспечивать общественность и органы государственного управления качественной информацией. В этот период чрезвычайно важную роль в становлении национальной статистики сыграли принятые в 1992 году Основные принципы официальной статистики.

4. Принятие и внедрение фундаментальных принципов с последующим их развитием в Кодексе практики европейской статистики (2005) и преломлением в Принципах деятельности органов государственной статистики Украины (2010), послужило четким ориентиром для определения приоритетов в осуществлении государственной статистической деятельности. При этом следует сказать, что далеко не все принципы одинаково легко имплементировались в существующую статистическую практику. По крайней мере, так было в Украине. Даже на сегодня, спустя два десятилетия после провозглашения Основных принципов официальной статистики, остается ряд проблем, которые не позволяют говорить о полном соответствии этим статистическим канонам.

5. Так, например, если говорить о первом принципе "Значимость, Объективность и Общедоступность", то он всесторонне может быть реализован только в высоко развитом демократическом обществе, в котором официальная статистика является в полном смысле слова достоянием общественности. К сожалению, система

распространения статистической информации в постсоветских странах пока еще не достигла такого уровня развития. Она многие десятилетия была и в значительной степени продолжает оставаться ориентированной на официальных пользователей, главным образом из правительственного сектора и научных организаций, которые финансируются из государственного бюджета. Недостаточное распространение статистической информации среди гражданского общества обуславливает ограниченный спрос на статистику и наоборот. Однако в условиях перехода, неизбежно происходят перемены в отношении общественного признания и популяризации официальной статистики. Во многом это вопрос времени и осознания общественных потребностей в информации.

6. Органы государственной статистики Украины используют различные способы для того, чтобы усилить роль и значение официальной статистики в обществе, завоевать и постоянно поддерживать доверие пользователей к статистической информации. Расширяется круг статистических публикаций, которые дополняются аналитической информацией и сопровождаются метаданными. Проводятся анкетные опросы пользователей статистической информации, с ними организуются встречи, семинары, пресс-конференции и т.п. Большие возможности для популяризации официальной статистики и обеспечения более широкого доступа граждан к информации предоставляют веб-сайты Госстата Украины и его территориальных органов.

7. Следует сказать, что создание современной статистической системы, деятельность которой могла бы обеспечивать в равной мере потребности всех категорий пользователей, формировать атмосферу доверия к статистике и мнение в обществе о статистике как общественном достоянии, а не управленческом инструменте органов государственной власти, является длительным процессом. Прогресс в этом деле, как нам кажется, может быть достигнут не только усилиями статистиков, но, возможно даже в большей степени, политикой государства в отношении демократизации общества, обеспечения открытости и прозрачности деятельности государственных органов, направленной на удовлетворение потребностей граждан, в том числе и официальной статистики.

8. Второй принцип официальной статистики "Профессиональные стандарты и этика" означает, что статистические службы должны самостоятельно принимать решения о методах и правилах организации сбора, обработки, сохранения и распространения статистической информации. То есть для обеспечения доверия к официальной статистике статистическим службам должны быть предоставлены гарантии, которые исключали бы возможность вмешательства в статистическую деятельность каких бы то ни было органов государственной власти, должностных лиц и т.д. Иначе говоря, в соответствии со своим статусом статистическая служба должна быть защищена от внешнего влияния в отношении независимого решения профессиональных вопросов, связанных с осуществлением статистической деятельности.

9. Фактическая независимость официальной статистики складывается из многих аспектов – юридического статуса статистической службы, правового поля страны, в которой она функционирует, культуры общества, исторических традиций и т.д. Поэтому на практике бывает крайне затруднительно избежать влияния извне, обусловленного разного рода причинами и потребностями в таком вмешательстве. Особенно сложно отстаивать профессиональную независимость статистической службы в условиях нестабильной политической ситуации в стране. При этом, когда определенные статистической службой терминология, классификации, системы показателей и методология ставится под сомнение, исходя из определенных внешних интересов, очень трудно обеспечивать надлежащее качество статистической

информации. Разрешение этой проблемы, с нашей точки зрения, возможно, прежде всего, путем законодательного определения независимости статистической службы и ее обеспечения таким же образом как, например, устанавливается и обеспечивается независимость судебной системы или Национального банка.

III. Вызовы при реализации Основных принципов официальной статистики

10. Достаточно сложным для практической реализации является также принцип пятый "Источники официальной статистики", в соответствии с которым статистические службы имеют право использовать данные из административных источников. Особенно принимая во внимание то, что такие источники данных должны привлекаться с учетом их качества. Использование данных из административных источников является очевидной альтернативой для сбора данных непосредственно от респондентов, позволяющей существенно снизить отчетную нагрузку, уменьшить количество ресурсов, необходимых для сбора информации и, в конечном счете, ощутимо сэкономить бюджетные средства. В соответствии с годовыми Планами государственных статистических наблюдений в среднем 40 органов государственной власти ежегодно предоставляют данные Государственной службе статистики Украины для использования в статистических целях. В настоящее время действует 25 договоров о взаимобмене информационными ресурсами между органами государственной статистики и поставщиками административных данных. Однако такая востребованность административных данных является явно недостаточной, поскольку лишь четверть статистических наблюдений, проводимых органами государственной статистики, использует эту альтернативу непосредственному сбору данных от респондентов.

11. В чем же проблема, учитывая, что Закон Украины "О государственной статистике" обеспечивает право доступа статистических органов к любой административной информации, определяет регламент их взаимодействия с органами, которые уполномочены на сбор и использование таких данных, и даже дает право влиять на качество административной информации в случае ее использования в статистических целях? Сложность заключается в том, что для выполнения своих задач статистической службе чаще всего необходимо получать от государственных органов административные микроданные, т.е. первичную информацию. В тоже время, законодательные акты, которые регламентируют деятельность органов, располагающих этими первичными административными данными, очень часто запрещают их передавать кому бы то ни было, в том числе и органам государственной статистики. В частности, Налоговым кодексом установлена обязанность налоговых органов соблюдать строгую конфиденциальность персональных данных налогоплательщиков и суровый запрет на передачу таких данных другим организациям. Эту правовую коллизию не удастся разрешить уже на протяжении многих лет, что, безусловно, негативно сказывается на обеспечении полноты и актуальности данных статистического реестра, не говоря уже о нагрузке на респондентов. Для решения этой задачи необходимо внести изменения в законодательную базу, регулирующую деятельность ведомств, которые для статистики являются поставщиками административных данных. Это, естественно, потребует проведения непростых переговоров, встречных усилий их участников и, конечно, определенного временного лага.

12. Восьмой принцип "Национальная координация", который говорит о важности взаимодействия между производителями официальной статистики в стране, изначально реализуется через планирование государственной статистической

деятельности. Законом Украины "О государственной статистике" предусмотрено, что органы статистики осуществляют разработку долгосрочных программ развития статистики (далее – Долгосрочная программа) и ежегодного плана государственных статистических наблюдений (далее – План) совместно с другими органами, производящими официальную статистику и поставляющими административные данные в статистических целях. Так, Государственная служба статистики Украины совместно с другими органами государственной власти, Национальным банком, заинтересованными учреждениями и научными организациями (в среднем около 40 организаций) каждые пять лет разрабатывает Долгосрочные программы – Стратегии развития государственной статистики и ежегодные Планы. Подготовленные проекты Долгосрочной программы и Плана согласовываются со всеми заинтересованными органами – соисполнителями и подаются на утверждение Кабинету Министров Украины. О выполнении запланированных задач органы-соисполнители также сообща информируют Правительство.

13. Следует отметить, что принцип восемь "Национальная координация" тесно связан с пятым принципом "Источники официальной статистики", так как общими для них являются аспекты сотрудничества либо во взаимообмене данными, либо в их производстве. Вместе с тем, надо сказать, что законодательные акты, которые регулируют деятельность органов-производителей официальной статистики в Украине, на сегодня недостаточно четко скоординированы. К примеру, правовое поле в сфере статистики не определяет верховенство основного статистического закона в существующей иерархии соответствующих нормативно-правовых актов. С другой стороны, Закон Украины «О государственной статистике» пока что не содержит понятия «национальная статистическая система», а оперирует другим термином – «органы государственной статистики», который не охватывает, например, Национальный банк.

14. Несоответствия в действующем законодательстве являются также причиной большинства проблем, связанных с реализацией в статистической практике принципа шесть "Конфиденциальность". Речь идет о защите конфиденциальной статистической информации. В этой связи необходимо обратить внимание на то, что изменение законодательства, регламентирующего государственную статистическую деятельность, в странах с переходной экономикой можно было осуществлять двумя путями. Первый – это путь решительных изменений в статистическом законодательстве и как можно полное и быстрое приведение его в соответствие с международными правовыми нормами. Второй – эволюционный путь постепенного приближения национального законодательства в отрасли статистики к международным стандартам в сочетании с последовательной адаптацией к нему всех других законодательных актов, регулирующих виды деятельности, сопряженные с официальной статистикой.

15. В Украине был избран первый путь – радикальных изменений, который внешне выглядит более эффективным. Однако, как показал опыт, этот путь имеет и ряд недостатков, которые могут существенно повлиять на качество достигнутых при этом результатов. Так, быстрые сегментарные изменения национального законодательства, как правило, приводят к возникновению правовых коллизий, о некоторых из них уже упоминалось выше. В данное время, например, наблюдается очевидное правовое противоречие, состоящее в том, что, с одной стороны, органы государственной статистики в соответствии с действующим законодательством обязаны обеспечить защиту конфиденциальной статистической информации, а с другой – выполняя законы Украины «О прокуратуре», «О милиции», «О Службе безопасности Украины», «Об оперативно-поисковой деятельности», «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью», должны предоставлять правоохранительным органам в соответствии с письменными

запросами все необходимые для их работы сведения (в том числе и конфиденциальную информацию, содержащуюся в статистической отчетности). Это объясняется тем, что внесение изменений в законодательные акты, регламентирующие деятельность правоохранительных органов, особенно изменений ограничительного характера, очень осложнено в связи с определенной спецификой этой сферы государственного регулирования.

IV. Выводы

16. Рассмотренные в докладе проблемы внедрения некоторых из Основных принципов официальной статистики в Украине, прежде всего таких из них, как "Значимость, Объективность и Общедоступность", "Профессиональные стандарты и этика", "Источники официальной статистики", "Конфиденциальность" и "Национальная координация", по имеющейся у нас информации, характерны для многих стран с переходной экономикой, в том числе для постсоветских стран. Основной причиной большинства проблем, возникающих при практической реализации указанных принципов, являются несоответствия в действующем национальном законодательстве, которые возникают в результате недостаточной координации изменений в законодательных актах, регулирующих отрасль официальной статистики и другие сферы государственной деятельности, определенным образом влияющие на национальную статистическую деятельность. Поэтому реализация данных принципов на нынешнем этапе развития национальных статистических систем в этих странах требует особого внимания и усиленной работы.

17. В завершение необходимо отметить, что исключительно важную роль в становлении и развитии национальной статистики играет международное сотрудничество, о котором идет речь в десятом принципе. Так, благодаря помощи, оказанной Государственной службе статистики Украины международными организациями и статистическими службами других стран, украинская статистика по результатам Адаптированной глобальной оценки, проведенной в сентябре-ноябре 2011 года, получила достаточно высокие положительные отзывы относительно своего состояния и тенденций развития. Выводы и рекомендации по итогам работы экспертной миссии в настоящее время используются Государственной службой статистики Украины в ходе разработки будущей долгосрочной программы – Стратегии развития государственной статистики на период до 2017 года, направленной на дальнейшее реформирование национальной статистики сообразно Основным принципам, которые вот уже более 20-ти лет исповедует мировое статистическое сообщество.
