



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

ECE/CES/2009/22
8 May 2009

RUSSIAN AND ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Пятьдесят седьмая пленарная сессия
Женева, 8-10 июня 2009 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

**СЕМИНАР ПО СОЧЕТАНИЮ ПРИНЦИПОВ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ
САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ И ПОДОТЧЕТНОСТИ С МАНДАТОМ НА
ПОДГОТОВКУ ПОЛИТИЧЕСКИ РЕЛЕВАНТНЫХ ДАННЫХ**

**ЗАСЕДАНИЕ I: ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ СТАТИСТИКАМИ И
ПОЛИТИКАМИ: ОСТАВАТЬСЯ НЕЗАВИСИМЫМИ И ОДНОВРЕМЕННО
ОБЕСПЕЧИВАТЬ ПОТРЕБНОСТИ**

**ОПЫТ УКРАИНЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ
НЕЗАВИСИМОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ И
ОБЪЕКТИВНОСТИ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Документ представлен Государственным комитетом статистики Украины

Резюме

В июне 2008 года Конференция европейских статистиков (ECE/CES/74) избрала тему "Сочетание принципов профессиональной самостоятельности и подотчетности с мандатом на подготовку политически релевантных данных" для семинара, который состоится на ее пленарном заседании в 2009 году. Бюро, действуя от имени Конференции, одобрило план семинара на своем совещании, состоявшемся в феврале 2009 года (ECE/CES/2009/2), и просило Украину подготовить записку, которая легла бы в основу соответствующего обсуждения.

Обеспечение профессиональной независимости органов государственной статистики и объективности статистической информации одно из основных требований к деятельности статистической службы любой страны. В докладе изложены основные правовые и организационные положения обеспечения независимости профессиональной деятельности украинской статистики и создание на этой основе надежной и достоверной статистической информации.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Одно из основных требований к деятельности статистической службы любой страны в соответствии с Фундаментальными принципами официальной статистики состоит в обеспечении ее профессиональной независимости. Выполнение этого требования является необходимой основой для создания объективной и достоверной статистической информации и уверенности государства и общества в качестве и надежности статистических данных.
2. В докладе изложены основные правовые и организационные положения обеспечения независимости профессиональной деятельности украинской статистики и создание на этой основе надежной и достоверной статистической информации.

II. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ УКРАИНЫ В ВОПРОСАХ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЪЕКТИВНОСТИ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

3. Уровень фактической независимости государственной статистики формируется под влиянием многих факторов:
 - а) юридического статуса статистической службы;
 - б) реального ее авторитета;
 - в) национального правового поля;
 - г) уровня культуры общества;
 - д) исторических традиций и т.п.

Статистическая служба и ее руководитель должны быть защищены от внешнего влияния в отношении профессиональных вопросов, связанных с методологическими подходами в организации статистических наблюдений, определения источников информации и систем показателей, сроков сбора, обработки и распространения данных и т.п.

4. Работа статистической службы в определенной степени служит политическим целям, если иметь в виду задачи статистической деятельности и подходы в использовании статистической информации. На практике повседневная деятельность статистической службы нередко “пересекается” с теми или другими политическими приоритетами, пожеланиями, ожиданиями и т.п., и поэтому в некоторых случаях бывает чрезвычайно сложно избежать внешнего влияния и отстоять профессиональную независимость статистического органа. Но, в любом случае, статистика с целью сохранения объективности должна быть вне политики.
5. Конституцией Украины установлено, что организация государственной статистики и информатики определяется исключительно законодательными актами. В соответствии с этими требованиями в 2000 году Парламентом Украины был принят в новой редакции

Закон Украины “О государственной статистике”, которым определены основные положения осуществления государственной статистической деятельности, система органов государственной статистики, их основные функции и полномочия. Среди основных задач органов национальной статистики указанным Законом определено обеспечение полноты, надежности и объективности статистической информации, а также ее доступности, гласности и открытости.

6. Действующий Закон Украины “О государственной статистике” адаптирован к международным правовым нормам и полностью соответствует Фундаментальным принципам официальной статистики. Отдельной статьей Закона установлено, что государственная статистическая деятельность осуществляется органами государственной статистики в соответствии с задачами, отнесенными к их компетенции, и на основе профессиональной независимости и самостоятельности. Вмешательство любых органов государственной власти и органов местного самоуправления, других юридических лиц, объединений граждан, должностных и других лиц в государственную статистическую деятельность, в частности, по вопросам содержания статистической информации, выбора источников ее получения, статистической методологии, форм и сроков сбора и распространения данных статистических наблюдений и т.п., запрещается. Иначе говоря, для обеспечения доверия к официальной статистике органам, уполномоченным на ее составление, предоставлены законодательные гарантии, которые исключают вмешательство в их статистическую деятельность любых органов государственной власти, должностных лиц и т.п.

7. Система органов государственной статистики Украины включает:

- a) Государственный комитет статистики (центральный офис);
- б) Территориальные органы государственной статистики;
- в) Функциональные органы государственной статистики:
 - (i) Научно-технический комплекс статистических исследований (научное учреждение);
 - (ii) Государственная академия статистики, учета и аудита (учебное заведение);
 - (iii) Информационно-аналитическое агентство (отвечает за реализацию политики распространения статистической информации).

8. В соответствии с Положением о Государственном комитете статистики (Госкомстат), утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины, он является самостоятельным независимым государственным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется непосредственно Правительством. Председатель Госкомстата и его заместители назначаются решениями Правительства.

9. В соответствии с утвержденным Регламентом Госкомстата для определения важнейших направлений развития государственной статистики и координации

мероприятий по реализации избранных стратегий создаются консультативные и совещательные органы, состав которых формируется с привлечением представителей научных учреждений, специалистов государственных органов, неправительственных организаций и т.п.

10. Профессиональная независимость и самостоятельность статистического органа в централизованной системе государственной статистики может быть гарантирована только в том случае, если установлена и строго соблюдается “вертикальная” подчиненность территориальных органов центральному офису. Так, в Украине до 2004 года существовал порядок, при котором руководители территориальных статистических органов назначались Председателем Госкомстата по согласованию с руководителями местных государственных администраций. Находясь, определенным образом, под контролем местных органов исполнительной власти, территориальные статистические органы нередко ощущали давление с их стороны в вопросах организации статистических наблюдений, сроков сбора и предоставления статистической информации и т.п. С целью обеспечения профессиональной независимости руководителей статистических органов территориального уровня Положением о Госкомстате была установлена процедура их назначения Председателем Госкомстата по согласованию с руководством Правительства, которое оказывало содействие повышению статуса руководителей территориальных органов и значительно ограничило возможности административного влияния на них со стороны местных администраций.

11. Законом Украины “О государственной статистике” Госкомстату и его территориальным органам предоставлены полномочия на получение данных, а также независимого определения их источников, решение о выборе которых принимается исключительно из соображений обеспечения высокого качества статистической информации, а также обязанностей, возникающих в связи с этим у респондентов.

12. Одним из элементов независимости статистической службы является хорошо налаженная и организованная система планирования статистической деятельности, доступность для общественности программ и планов, а также отчетности относительно их выполнения. В Украине эта система включает:

а) Долгосрочную программу развития государственной статистики, которая разрабатывается на пятилетний период;

б) План государственных статистических наблюдений, который разрабатывается на год на основании долгосрочной программы;

в) Ряд текущих планов по организационным и техническим вопросам. Программы и планы выносятся на обсуждение широкой общественности и после официального согласования со всеми заинтересованными пользователями утверждаются Правительством страны. По результатам выполнения планов ежегодно готовятся отчеты, которые размещаются на веб-сайте Госкомстата.

13. Научно-обоснованная методология проведения статистических наблюдений имеет первичное значение в обеспечении объективности статистической информации. От того, насколько она согласована с используемыми концепциями, источниками информации,

методами и т.п., зависит качество статистической информации. Разработка статистической методологии требует привлечения научных организаций. С этой целью Госкомстатом создан и уже много лет работает Научно-технический комплекс статистических исследований, который является главным разработчиком методологии многих статистических наблюдений, проводимых органами государственной статистики. В состав этого комплекса входят два института: Научно-исследовательский институт статистики и Научно-проектный институт статистических технологий.

14. Уверенность респондентов, что информация, предоставляемая ими статистическим службам во время проведения статистических наблюдений, будет правильно собрана, обработана, защищена и использована, служит гарантией надежных и объективных результатов статистических наблюдений. Именно поэтому органами государственной статистики Украины проводится систематическая работа по распространению информации о методологии статистических наблюдений. Для этого используется веб-сайт, специальные методологические публикации, комментарии в статистическом ежегоднике и других статистических сборниках, пресс-выпусках и т.п. Полная и прозрачная информация об используемой методологии, в свою очередь, служит предохранительной гарантией от политического вмешательства в деятельность статистических органов.

15. С целью более четкой регламентации взаимоотношений органов государственной статистики с респондентами и пользователями на основе взаимного уважения и партнерства в марте 2009 года Парламентом Украины были внесены изменения в Закон Украины “О государственной статистике”. Отныне законодательно установлено, что взаимодействие субъектов государственной статистической деятельности базируется на принципах обеспечения:

- а) Надежности;
- б) Объективности;
- в) Конфиденциальности статистической информации;
- г) Оптимизации затрат на ее составление;
- д) Открытости статистической методологии.

16. Практическая реализация этих принципов предусматривает:

- а) Мониторинг и оптимизацию отчетной нагрузки на респондентов;
- б) Изучение удовлетворенности потребностей пользователей в статистической информации с соблюдением требований защиты конфиденциальных данных статистических наблюдений;
- в) Осуществление органами государственной статистики мероприятий, направленных на повышение доверия респондентов с целью получения надежной и объективной статистической информации;

- г) Обеспечение равного доступа пользователей к статистической информации;
- д) Обнародование основных положений статистической методологии и т.п.

17. Для уменьшения отчетной нагрузки на респондентов, избежания дублирования информационных потоков, сокращения затрат государственных средств на ведение официальной статистики Госкомстат использует в качестве источников информации многие административные данные, которые базируются на национальных классификациях, научно-обоснованных методологиях и общих требованиях к методам их сбора, обработки и использования. Для уверенности в их качестве и надежности в соответствии с положениями Закона Украины «О государственной статистике» статистические органы осуществляют обязательное согласование методологии и документации, связанной со сбором и использованием административных данных. Госкомстатом разработан и введен специальный Порядок проведения этой работы.

18. Согласно Закону Украины «О государственной статистике» первичные данные, полученные органами государственной статистики от респондентов во время проведения статистических наблюдений, являются конфиденциальной информацией, которая защищается Законом и используется исключительно для статистических целей в сводном обезличенном виде. Эта норма Закона полностью отвечает требованиям международного законодательства в области защиты персональных данных и Фундаментальным принципам официальной статистики. Гарантии защиты конфиденциальной информации о физических лицах предусмотрены также Законами Украины «О Всеукраинской переписи населения» и «О сельскохозяйственной переписи», принятыми Парламентом Украины соответственно в 2000 и 2008 годах. Только безусловное соблюдение положений этих Законов предоставляет возможность обеспечить доверие респондентов, которое, в свою очередь, является залогом получения достоверной и объективной информации. Респонденты должны быть уверены, что конфиденциальность представленной ими информации будет обеспечена. С этой целью органами государственной статистики осуществляется постоянное информирование респондентов об установленной законодательством гарантии защиты конфиденциальной информации.

19. Законом Украины «О государственной статистике» также установлен порядок и условия доступа к статистической информации, осуществляющиеся путем ее систематической публикации и обнародования с использованием электронных средств, распространения в СМИ, а также непосредственного предоставления на запросы пользователей. Наряду с обеспечением государства и общества надежной, объективной и всесторонней статистической информацией органами государственной статистики проводится постоянная работа по обеспечению ее гласности и доступности, а также подготовка пользователей к правильному восприятию этой информации. Эти задачи статистические органы осуществляют путем распространения статистической информации с комментариями и объяснениями.

20. На протяжении последних лет органами государственной статистики Украины было приложено много усилий для приведения национальной статистики в соответствие к международным статистическим стандартам и требованиям. Одним из результатов этой работы стало присоединение в 2003 году Украины к Специальному стандарту

распространения данных МВФ, что является подтверждением надлежащего уровня достоверности и качества украинской статистики. Присоединение к этому стандарту стало возможным благодаря общим усилиям Госкомстата, Министерства финансов и Национального банка Украины, осуществлению комплекса подготовительных работ по усовершенствованию методологии и организации национальной статистической системы, которые проводились при активной поддержке экспертов МВФ.

21. Для обеспечения безусловного соблюдения Фундаментальных принципов официальной статистики в вопросах, связанных с защитой конфиденциальной информации и использованием статистических данных, специальным законодательным актом – Кодексом Украины об административных правонарушениях, для граждан и должностных лиц, в том числе работников органов государственной статистики, предусмотрена административная ответственность за нарушение требований защиты конфиденциальной статистической информации, а также использование данных государственных статистических наблюдений в средствах массовой информации, распространение в информационных сетях, на бумажных, магнитных и других носителях, в научных работах и т.п. без ссылки на их источник.

III. ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ УКРАИНЫ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ И ОБЪЕКТИВНОСТИ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ, ПОВЫШЕНИЯ ЕЕ КАЧЕСТВА И НАДЕЖНОСТИ

22. В 2008 году Правительством Украины утверждена Стратегия развития государственной статистики на период до 2012 года, цель которой – создание предпосылок для дальнейшего развития системы государственной статистики и более полного удовлетворения информационных потребностей общества в высококачественной статистической информации, гармонизации системы показателей с международными стандартами на уровне, рекомендованном для статистических служб стран-кандидатов на членство в ЕС. Мероприятия Стратегии направлены на усовершенствование:

- а) Законодательства в области статистики;
- б) Статистической методологии;
- в) Организационной структуры;
- г) Системы управления органов государственной статистики;
- д) Улучшение их взаимодействия с респондентами и пользователями данных и т.п.

Выполнение этих задач позволит улучшить качество статистической информации и методологии ее создания, обеспечить объективность и надежность данных, повысить уровень их доступности и понятности.

23. Среди приоритетных задач Стратегии:

- а) Обеспечение доступности, гласности и открытости статистической информации;
- б) Создание постоянно действующей системы опросов пользователей относительно их удовлетворенности информационными услугами, предоставляемыми органами государственной статистики;
- в) Создание стандартной системы метаданных и внедрение подготовки отчетов относительно качества статистических данных.

24. Соблюдение принципа обеспечения объективности статистической информации возлагает на органы государственной статистики обязательства по созданию и реализации специальной политики распространения данных, которая должна включать такие составляющие, как разработка стандартных процедур для публикации статистической информации и ее комментариев, систематического пересмотра данных, реагирования на ошибочные данные, а также неверное использование информации и т.п.

25. В рамках мероприятий Стратегии предполагается:

- а) Расширение взаимодействия информационными ресурсами между органами государственной статистики и другими заинтересованными органами государственной власти;
- б) Удификация действий органов, уполномоченных на осуществление государственной статистической деятельности;
- в) Более активное привлечение административных данных в ходе проведения государственных статистических наблюдений;
- г) Создание системы мониторинга отчетной нагрузки на респондентов и установление обратной связи с ними;
- д) Масштабное внедрение выборочных методов обследования в национальную статистическую практику.

26. Важным шагом на пути к укреплению профессиональной независимости и обеспечению объективности статистической информации является усовершенствование системы управления органов государственной статистики. Этот вопрос постоянно находится в поле зрения Госкомстата, достаточно сказать, что он был и остается приоритетом текущей и предыдущей долгосрочных программ развития государственной статистики Украины.

27. В 2006 году Правительством Украины было принято постановление "Об утверждении Программы внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти". Для выполнения этого решения Госкомстатом на протяжении 2007-2008 лет были осуществлены мероприятия по разработке системы управления

качеством в соответствии со стандартом ISO 9001-2000. Реализация этих мероприятий позволило оптимизировать процессы планирования и распределения ресурсов, усовершенствовать статистическую деятельность, и на этой основе улучшить качество информационных услуг, предоставляемых пользователям. В рамках выполнения задач Стратегии развития государственной статистики до 2012 года Госкомстатом предполагается внедрение и сертификация специальной системы управления качеством.

28. В ходе внедрения системы управления качеством в 2008 году Госкомстатом была проведена самооценка соответствия своей деятельности принципам Кодекса деятельности европейской статистики. Эта работа выполнялась с целью создания информационной основы для позиционирования украинской статистики как составляющей Европейской статистической системы, а также для выявления приоритетных сфер ее усовершенствования и дальнейшего развития. Проведенная работа разрешила создать инструментарий для институционального развития Госкомстата, в частности в таких аспектах:

- а) Применение программно-целевого подхода в управлении финансами и планировании, которое обеспечивает объединение целей развития с имеющимися ресурсами;
- б) Совершенствование отбора и профессиональной подготовки персонала, а также создание информационной системы управления персоналом;
- в) Управление качеством в соответствии с процессным подходом, позволяющим осуществлять постоянный мониторинг удовлетворения потребностей пользователей на разных этапах производства статистической продукции.

29. Результаты самооценки деятельности Госкомстата были использованы во время обследования соблюдения Фундаментальных принципов официальной статистики, которое проводилось Европейской экономической комиссией ООН в марте 2009 года в странах Юго-Восточной Европы и СНГ.

30. В 2009-2010 годах Госкомстат планирует подготовить Национальные принципы деятельности органов государственной статистики и разработать Порядок проведения самооценки деятельности органов государственной статистики, который будет определять соответствующие правила и процедуры, а также устанавливать способы и методы анализа результатов работы для выяснения степени соответствия деятельности национальной статистики принципам Кодекса европейской статистической деятельности и выявления проблем, требующих решения.

31. Создание в стране устойчивой, высокоразвитой статистической системы, обеспечивающей государство и общество надежной и объективной статистической информацией, возможно лишь при условии адекватной организационной структуры и наличия квалифицированного персонала. С этой целью Госкомстатом в ходе реализации Стратегии развития государственной статистики на период до 2012 года предполагается осуществить поэтапную реорганизацию системы органов государственной статистики для приведения ее в соответствие со стандартами Европейской статистической системы.

32. Важную роль в укреплении независимости украинской статистики и ее развитии играет международное сотрудничество, а также использование опыта стран с развитыми статистическими системами. Плодотворное и всестороннее сотрудничество с международными организациями, в частности с Мировым банком, МВФ, ЕЭК ООН, Евростатом, МОТ, направленное на усовершенствование статистики Украины, предоставляет возможность повысить эффективность ее деятельности и, в конечном счете, качество статистической информации.

IV. БИБЛИОГРАФИЯ

Закон Украины "О внесении изменений в Закон Украины "О государственной статистике" от 13 июля 2000 г. № 1922-III // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2000. – № 43.

Закон Украины "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно организации статистических наблюдений" от 05 марта 2009 г. № 1070-VI // Голос Украины. – 2009. – № 3.

О Государственном комитете статистики Украины: Постановление Кабинета Министров Украины от 11 июля 2007 г. // Официальный вестник Украины. – 2007. – № 52.

Об одобрении Стратегии развития государственной статистики на период до 2012 года: Распоряжение Кабинета Министров Украины от 05 ноября 2008 г. // Официальный вестник Украины. – 2008. – № 86.

Приказ Госкомстата Украины "О разработке Системы управления качеством в органах государственной статистики" от 07 марта 2007 г. // www.liga.net

Осуществление основополагающих принципов официальной статистики. Доклад Генерального секретаря. 35 сессия Статистической комиссии ООН, 2-5 марта 2004 года.

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

Совершенствование законодательства Украины в области статистики / Авт. кол. О.Г. Осауленко, Ф. Нанопулос, Ю.М. Остапчук, О.Э. Остапчук – К.: ИИЦ Госкомстата Украины, 2002.

* * * * *