

### **О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОФИЦИАЛЬНОМ СТАТИСТИЧЕСКОМ УЧЕТЕ И СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТАТИСТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**П.И. Долгополов,  
И.И. Кондратьева,**

*Федеральная служба государственной статистики*

18 октября 2007 г. Государственной Думой принят во втором чтении проект Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (постановление Государственной Думы от 18 октября 2007 г. № 5243-4 ГД).

Законопроект разработан Федеральной службой государственной статистики совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами в соответствии с пунктом 31 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2005 г. и внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу 4 июня 2007 г. (распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2007 г. № 702-р).

В настоящее время специалистами Росстата совместно с ответственным за подготовку закона Комитетом Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму активно осуществляется работа по подготовке законопроекта и необходимых к нему материалов для его принятия Государственной Думой в третьем чтении и внесения в Совет Федерации.

Необходимо отметить, что российская государственная статистика до настоящего времени существует вне надежного правового поля. Официальный статистический учет - практически единственная сфера ведения Российской Федерации, закрепленная статьей 71 Конституции Российской Федерации, которая не имеет своего законодательного регулирования на уровне федерального закона.

Отсутствие Федерального закона об официальном статистическом учете серьезно затрудняет государственную статистическую деятельность в Российской Федерации, выполнение рекомендаций международных статистических организаций и противоречит одному из основополагающих принципов официальной статистики, одобренных Статистической комиссией ООН (1994 г.).

В подавляющем большинстве развитых стран имеются законы об официальной статистической деятель-

ности, определяющие совокупность правоотношений всех субъектов общества в области государственной статистики.

Необходимость принятия специального закона о статистике обусловлена потребностью устранения имеющихся пробелов в правовом регулировании государственной статистической деятельности.

Официальная статистическая информация формируется в рамках функционирования государственной федеральной информационной системы. Вместе с тем действующее законодательство об информации не в полном объеме учитывает специфику государственной статистической деятельности, по ряду аспектов имеются пробелы в ее правовом регулировании. Недостаточна правовая основа взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления, юридических и физических лиц при проведении официального статистического учета.

В связи с тем что государственная статистическая деятельность в России в настоящее время базируется в основном на различного рода подзаконных актах, существующий порядок управления государственной статистической системой не способствует в полной мере обеспечению своевременности, достоверности и полноты официальной статистической информации.

Основной идеей законопроекта является создание правовых основ для реализации единой государственной политики в области официального статистического учета, направленной на обеспечение информационных потребностей государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных явлениях в Российской Федерации.

Предметом правового регулирования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении официального статистического учета.

Законопроект направлен на реализацию и развитие

норм вновь принятого базового Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в сфере официальной информации. В законопроекте в соответствии с Законом об информации установлены правовые основы создания системы государственной статистики как государственной федеральной информационной системы, урегулированы вопросы осуществления правомочий обладателей официальной статистической информации, определены права субъектов официального статистического учета как операторов системы государственной статистики. Законопроект устанавливает виды документированной информации, используемой в системе государственной статистики. Он содержит нормы, регулирующие обязательное бесплатное представление официальной статистической информации пользователям.

Законопроектом установлены правовые нормы, обеспечивающие согласованность и эффективное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти в их деятельности по формированию официальной статистической информации.

Законодательно определено понятие субъектов официального статистического учета, установлены правовые основы их деятельности.

Законопроект исходит из того, что официальный статистический учет в Российской Федерации может осуществляться исключительно субъектами официального статистического учета - федеральными органами государственной власти, иными федеральными государственными органами, осуществляющими формирование официальной статистической информации в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законопроектом закреплены основы проведения федеральных статистических наблюдений, в том числе сплошных статистических наблюдений (переписей).

Ряд положений законопроекта направлен на обеспечение единых правил проведения официального статистического учета в Российской Федерации, основанных на официальной, научно обоснованной статистической методологии, соответствующей требованиям международных стандартов.

Законопроектом определены правовые нормы применения административных данных в официальной статистике, которыми являются данные, получаемые органами и организациями в связи с осуществлением ими ряда административных полномочий в соответствии с законодательством. В законодательстве многих стран предусмотрено формирование официальной статистической информации с широким использованием административных данных других ведомств. В Российской Федерации, где отсутствуют правовые основы применения административных данных в официальной ста-

тистике, оно осуществляется недостаточно, что затрудняет сбор и обработку данных, серьезно увеличивает нагрузку на хозяйствующие субъекты и бюджет.

Законодательно закреплён порядок планирования официальной статистической деятельности с учетом межведомственного характера осуществления официального статистического учета в целях удовлетворения информационных потребностей государства и общества в своевременно предоставляемой, достоверной и полной официальной статистической информации.

Законопроектом предусматривается утверждение Правительством Российской Федерации Федерального плана статистических работ, который на межведомственной основе разрабатывается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти совместно с субъектами официального статистического учета.

Федеральный план статистических работ имеет системообразующее значение для статистики, поскольку определяет тематику, объем, периодичность и сроки формирования официальной статистической информации, а также федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие официальный статистический учет.

Федеральный план статистических работ как основа деятельности министерств и ведомств по формированию официальной статистической информации хорошо зарекомендовал себя в практической деятельности в 1996-2004 гг. и в качестве инструмента организации официальной статистической деятельности используется в большинстве зарубежных стран.

В целях обеспечения методологического единства официального статистического учета законопроект возлагает на уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти обязанность по осуществлению координации в области официального статистического учета при разработке совместно с субъектами официального статистического учета Федерального плана статистических работ и подготовке предложений по его актуализации, утверждению форм федерального статистического наблюдения и указаний по их заполнению.

Законопроектом определено понятие респондентов и установлены правовые нормы по обязательному и добровольному представлению респондентами первичных статистических данных, необходимых для формирования официальной статистической информации.

Законопроект устанавливает гарантии защиты первичных статистических данных, относя их к информации ограниченного доступа, в отношении которых обеспечивается конфиденциальность информации, которые не подлежат разглашению (распространению) и используются только в целях формирования официальной статистической информации, а также устанавливает ответ-

ственность лиц, имеющих доступ к таким сведениям.

Это создаст необходимую атмосферу доверия респондентов к органам государственной статистики, благодаря которой респонденты менее склонны скрывать или искажать запрашиваемую у них статистическую информацию, повысит качество и достоверность первичных статистических данных.

В докладе Генерального секретаря ООН от 10.12.2003 г. об осуществлении основополагающих принципов официальной статистики (E/CN.3/2004/21) отмечается, что 99% из 112 стран - членов ООН, ответивших на соответствующий вопросник, полностью или в основном осуществляют принцип конфиденциальности первичных статистических данных респондентов.

Отдельная статья законопроекта впервые в отечественном законодательстве устанавливает основополагающие принципы официального статистического учета, соответствующие международным принципам официальной статистики, принятым Статистической комиссией ООН (1994 г.).

Законопроект дает определения целому ряду понятий, которые ранее либо вообще не упоминались в действующем законодательстве, либо содержание которых законодательством не раскрывалось. В частности, дано определение таких понятий, как «официаль-

ный статистический учет», «система государственной статистики», «официальная статистическая информация», «субъекты официального статистического учета», «респонденты», «федеральное статистическое наблюдение», «форма федерального статистического наблюдения», «официальная статистическая методология», «первичные статистические данные», «административные данные».

Принятие настоящего закона явится основополагающим условием успешной работы по реализации государственной политики в области официального статистического учета, обеспечит повышение качества и достоверности официальной статистической информации, будет способствовать интеграции России в мировое сообщество.

Закон позволит упорядочить взаимоотношения между уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, обеспечит оптимизацию информационных потоков и регламентацию статистической нагрузки на хозяйствующие субъекты.

## ВОПРОСЫ ПЕРСПЕКТИВНОГО И ТЕКУЩЕГО ПЛАНИРОВАНИЯ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Т.И. Котляревская,**

*Федеральная служба государственной статистики*

На современном этапе государственная статистика развивается в условиях осуществления в стране больших социально-экономических перемен, административной реформы, реформирования бюджетного процесса и др., что требует принципиально новых подходов к деятельности системы государственной статистики, формированию гибкой, быстро реагирующей на изменения жизни страны системы информационно-статистического обеспечения.

В настоящее время Федеральная служба государственной статистики осуществляет свою деятельность в соответствии с *Перечнем (планом) статистических работ Росстата на 2007-2009 гг.*

Главной целью разработки Перечня является реализация в соответствии с Положением о Федеральной службе государственной статистики, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 399, полномочий Росстата по формированию официальной статистической информации о социальном,

экономическом, демографическом и экологическом положении страны для ее предоставления в установленном порядке пользователям, а также организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по формированию государственных информационных ресурсов в области государственной статистики.

Формирование указанного документа базировалось на стратегических целях и задачах органов госстатистики с учетом новой бюджетной политики.

Кроме того, сформирован перечень работ, планируемых к выполнению в этот период другими федеральными органами государственной власти, содержащий информационные ресурсы других министерств и ведомств, необходимые Росстату для организации проведения статистических наблюдений и формирования наиболее полной официальной статистической информации.

Отражая достаточно представительную систему статистических показателей, характеризующих социальное,

экономическое, демографическое и экологическое положение страны, Перечень направлен на повышение качества статистических разработок, обеспечение надежности статистических данных. Это достигается комплексом следующих мер:

- использование в качестве основы для организации статистических наблюдений в целях обеспечения полного охвата хозяйствующих субъектов статистического регистра, формирование и ведение которого осуществляется на основе межведомственного информационного взаимодействия по технологии «одного окна»;
- использование системы стандартных общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации, являющейся важнейшим инструментальным средством, обеспечивающим систематизацию, структурирование и сопоставимость экономико-статистической информации на международном и национальном уровнях;
- применение прогрессивных ресурсосберегающих выборочных методов статистического наблюдения в сочетании со сплошными обследованиями (переписями);
- применение научно обоснованных методик статистических оценок и расчетов (в первую очередь, в сфере скрытой и неформальной деятельности);
- осуществление контроля за уровнями взаимоувязанных макроэкономических показателей.

Сроки выполнения статистических работ и их отдельных этапов сбалансированы и обеспечивают как потребности пользователей, так и гарантию качества первичной и сводной статистической информации. Перечнем предусмотрено представление Федеральной службой государственной статистики пользователям комплексной оперативной статистической информации по основным показателям социально-экономического положения страны ежемесячно на 12-14-й рабочий день.

В настоящее время Росстат осуществляет формирование документа на период 2008-2010 гг. При этом проводится работа в двух направлениях: уточнение состава работ, планируемых на 2008-2009 гг.; планирование статистических работ на 2010 г.

Важным условием обеспечения эффективного информационного взаимодействия Росстата с министерствами и ведомствами является принятие Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», проект которого прошел второе чтение на заседании Государственной Думы 18 октября сего года.

В дальнейшем, после принятия указанного законопроекта, проект Перечня (плана) статистических работ Росстата на 2008-2010 гг., а также проект перечня работ, планируемых к выполнению в этот период другими федеральными органами государственной власти, лягут в основу проекта федерального перечня (плана) статистических работ.

Проект Перечня включает в себя работы в соответствии с важнейшими приоритетными направлениями деятельности Росстата в 2009-2010 гг. К ним относятся:

- формирование окончательных итогов Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2006 г. и их публикация;
- организация работ по подготовке к проведению Всероссийской переписи населения 2010 г.;
- получение информации, необходимой для мониторинга социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также результатов деятельности Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- обеспечение в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 гг. выполнения работ, позволяющих оценить эффективность бюджетных расходов;
- участие в информационном обеспечении хода реализации приоритетных национальных проектов «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», «Здоровье», «Образование», «Развитие агропромышленного комплекса» и других программ, нацеленных на улучшение экономической и социально-демографической ситуации в стране;
- подготовка и проведение Всероссийского экономического обследования;
- подготовка к разработке базовых таблиц «Затраты-Выпуск» по детализированной номенклатуре отраслей и продукции с учетом перехода на Общероссийский классификатор видов экономической деятельности;
- развитие информационной статистической базы для разработки перспективных мер социальной политики и оценки их эффективности с учетом организации мониторинга бедности населения на основе выборочного обследования доходов населения (домашних хозяйств);
- осуществление мероприятий по реализации положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по организации муниципальной статистики;
- осуществление мероприятий, обеспечивающих совершенствование информационных ресурсов по малому бизнесу.

С учетом целей трехлетнего стратегического и финансового планирования, в Перечне отражаются статистические разработки каждого из трех лет, данные по которым предполагается предоставлять в планируемом периоде пользования, с указанием периодичности и сроков их выполнения.

В Перечень, помимо осуществляемых в настоящее время статистических обследований и расчетов, в соответствующие разделы включены работы по подготовке и проведению перспективных выборочных обследований различных сфер экономики и социальной сферы, работы по разработке и внедрению общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации, гармонизированных с международными экономическими и социальными классификациями ООН и Европейского Союза.

В целях реализации пункта 4а Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 12 июля 2007 г. № МФ-П11-3391 в Перечень включен специальный раздел «Показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Раздел содержит показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации согласно уточненному перечню показателей, утвержденному в соответствии с вышеуказанным Указом Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия с учетом дополнительных показателей (протокол № 1 от 18 июля 2007 г.).

Технология реализации Перечня (плана) статистических работ центральным аппаратом Росстата, его территориальными органами и организациями определяется **ежегодно утверждаемым Росстатом Производственным планом**.

Производственный план содержит конкретные задания по выполнению отдельных этапов работ: территориальным органам государственной статистики - по представлению сводной по территории информации на федеральный уровень; проектным организациям - по разработке программных средств электронной обработки данных, их опытной эксплуатации; вычислительному центру - по представлению в Росстат сводных итогов по России по утвержденной программе разработки данных.

Не менее важным документом, разрабатываемым ежегодно Росстатом, является **План научно-методологических работ**, который по своей сути представляет собой план совершенствования информационных статистических ресурсов на перспективу. План содержит как мероприятия, нацеленные на решение приоритетных направлений развития государственной статистики, так и работы по подготовке новых и актуализации действующих порядков заполнения и представления отчетности по формам федерального государственного статистического наблюдения.

Важным направлением статистического планирования в российской статистике является разработка **долгосрочных программ** ее развития - как федеральных целевых, утверждаемых Правительством Российской Федерации, так и ведомственных. В России были разработаны и реализованы две Федеральные целевые программы по статистике, касавшиеся внедрения СНС и реформирования методологии статистики в связи с изменившимися экономическими условиями. Кроме того, была реализована также ведомственная программа развития государственной статистической системы до 2005 г. В настоящее время Росстат осуществляет реализацию **новой Федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах»**, утвержденной

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2006 г. № 595 (далее - Программа).

Целью Программы является создание единой системы информационно-статистического обеспечения органов государственной власти и общества, направленной на получение качественной, своевременной и полной статистики.

Создание единой системы предполагается реализовать путем объединения статистических информационных ресурсов всех федеральных органов исполнительной власти, формирующих официальные статистические данные, с обеспечением оперативного доступа пользователей к этим ресурсам.

Только на этой основе может быть достигнут качественно новый уровень информационного обеспечения общества при более эффективном использовании бюджетных средств за счет исключения параллелизма в работе министерств и ведомств и снижения отчетной нагрузки на бизнес.

Достижение цели Программы будет обеспечиваться решением следующих основных задач:

*Задача 1* предполагает модернизацию статистической методологии для:

- адекватного количественного описания экономических, социальных и других общественных явлений в стране, в том числе таких новых и активно развивающихся, как информатизация, инновационная деятельность, туризм, непрерывное образование;
- максимального соответствия российской официальной статистики международным статистическим стандартам;
- достижения целостности и сопряженности статистической информации всеми федеральными органами исполнительной власти, которые участвуют в ее разработке.

*Задача 2* направлена на минимизацию информационной нагрузки на респондентов на основе применения современных методов статистического наблюдения.

Предполагается широкое внедрение в статистическую практику современных выборочных методов обследований и административных источников данных министерств и ведомств. Это обеспечит сокращение затрат и сроков проведения статистических работ и уменьшит информационную нагрузку на респондентов, что является одним из главных принципов государственной статистики в современном обществе - уважение прав респондентов.

*Задача 3* предполагает создание на базе государственных информационных ресурсов Росстата и федеральных органов исполнительной власти единого государственного интегрированного информационного статистического ресурса, включая возможность оперативного доступа к статистической информации всех ее потребителей. В этой связи в рамках проекта Интернет-портала государственной статистики должна быть реализована единая точка входа в информационные ресурсы ведомств - производителей статистических данных, размещенные на их

Интернет-сайтах. При этом обеспечивается возможность поиска статистической информации и доступа к ней по унифицированным процедурам.

**Задача 4.** При решении указанной задачи предусмотрены работы по внедрению проектно-технологических решений создания трехуровневой корпоративной информационно-вычислительной системы, отработанных ранее в пилотных территориальных органах Росстата (предусмотрено 2,8 млрд. рублей для Росстата).

При этом будут проведены работы по созданию современных центров обработки данных, оснащению каждого работника государственной статистики современным компьютерным оборудованием (в настоящее время оснащенность рабочих мест составляет менее 65%), внедрению современных информационно-телекоммуникационных систем с использованием высокоскоростных каналов связи и хранилищ большой емкости.

Для обеспечения требуемых условий функционирования создаваемой вычислительной и сетевой инфраструктуры планируется провести реконструкцию здания центрального аппарата Росстата и частичную реконструкцию производственных помещений 75 территориальных органов государственной статистики.

Следует отметить, что активное развитие информационных технологий требует скорейшего внедрения имеющихся проектных наработок, которые ранее были апробированы. Только в этом случае будут эффективно использованы уже вложенные инвестиции.

**Задача 5** предполагает развитие системы обратной связи с респондентами и пользователями статистической информации.

Создание канала обратной связи позволит оценить степень востребованности статистических данных, выработать новые подходы к распространению статистической информации, разработать соответствующие регламентные документы. Потребности пользователей в статистической информации предполагается выявить на основе проведения специальных обследований.

Результаты Федеральной целевой программы по указанным задачам будут оцениваться по следующим результатам и показателям.

Охват статистическим наблюдением показателей, включенных в мониторинг деятельности субъектов бюджетного планирования, увеличится вдвое.

Освоение международных стандартов (заполняемость статистических вопросников международных организаций гармонизированными показателями) возрастет с 82 до 90%; доля федеральных ведомств, обеспечивающих оперативный доступ к своим статистическим ресурсам по сетям общего пользования (имеют раздел «Статистические данные»), - с 50 до 100%.

Достижение указанных выше целей в развитии официальной статистики может быть осуществлено только на основе инновационных решений, механизмом реализации и финансирования которых является Федеральная целевая программа. Финансирование мероприятий Про-

граммы предполагается осуществлять за счет средств федерального бюджета в объеме 5,3 млрд. рублей.

Средства федерального бюджета предполагается направить на:

- модернизацию методологии статистики - 315 млн. рублей;
- создание вычислительной и сетевой инфраструктуры (прочие затраты) - около 3 млрд. рублей;
- капитальные вложения - около 2 млрд. рублей.

Заказчиком-координатором Программы является Росстат, заказчиками Программы - девять федеральных органов исполнительной власти: Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России, Минсельхоз России, МПР России, Росинформтехнологии, Ростуризм, Росспорт, ФСТ.

Для управления Федеральной целевой программой «Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах» создан Межведомственный координационный совет Федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах» (далее - Совет). Совет является коллегиальным совещательным органом и действует в целях привлечения общественности к управлению Федеральной целевой программой «Развитие государственной статистики России в 2007-2011 годах».

Межведомственный координационный совет сформирован из должностных лиц и специалистов государственного заказчика-координатора Программы, государственных заказчиков Программы, а также заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и реализует следующие функции:

- межведомственную координацию деятельности государственных заказчиков Программы по реализации программных мероприятий и рациональному использованию выделяемых на ее выполнение финансовых средств;
- утверждение разработанных государственными заказчиками Программы планов и отчетов по реализации программных мероприятий, а также перечня целевых индикаторов и показателей для осуществления мониторинга реализации программных мероприятий.

Решения Совета принимаются простым большинством голосов членов Совета, как присутствующих на заседании, так и отсутствующих, выразивших свое мнение в письменной форме. При равенстве голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий на заседании. Особое мнение членов Совета, голосовавших против принятого решения, излагается в письменной форме и прилагается к решению Совета.

Решения, принимаемые на заседаниях Совета, оформляются протоколами, которые подписывает председатель Совета или его заместитель, председательствовавший на заседании.

Совет по результатам рассмотрения вопросов по программным мероприятиям принимает решение об их одобрении или направляет для доработки.