

*Кондратьев А. Ю.,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СТАТИСТИКИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Анотація. У статті робиться спроба систематизувати головні нормативно-правові акти, які регулюють питання державної статистики в Україні, пропонуються шляхи удосконалення законодавства в цій сфері.

Ключові слова: державна статистика, нормативно-правове регулювання, адміністративна відповідальність.

Постановка проблеми. Становлення сучасної української держави характеризується запровадженням новітніх інформаційних технологій, значним прискоренням процесу отримання, обробки, аналізу інформації. Статистична складова інформаційної сфери України чинить істотний вплив практично на всі сфери суспільного життя.

Система державної статистики України покликана забезпечити органи державної влади, громадські об'єднання, науково-дослідні організації, засоби масової інформації і громадян достовірною і своєчасною статистичною інформацією про соціально-економічне становище держави на основі наукових принципів організації збору, обробки та розповсюдження цієї інформації. Такий процес об'єктивно пов'язаний з адміністративно-правовим регулюванням правовідносин, що виникають у сфері надання статистичної інформації, становленням предметного законодавства щодо діяльності відповідальних органів державної влади та недержавних установ як суб'єктів державного статистичного обліку.

Стан дослідження. Правове регулювання у вигляді окремого об'єкту наукових пошуків достатньо часто досліджується у працях з теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права та інших юридичних наук. Зокрема, на формування основних підходів до вирішення питань, що досліджуються у статті, мали вплив праці С. С. Алексєєва, М. І. Ануфрієва, Ю. П. Битяка, Р. А. Калужного, А. М. Колодія, В. К. Колпакова, В. В. Копейчикова, С. Л. Лисенкова, В. С. Нерсєсянца, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, П. М. Рабіновича, О. Ф. Фрицького, Ю. С. Шемшученка.

Сучасні проблеми державної статистики стали об'єктом дослідження широкого кола українських науковців і фахівців, серед яких: О. І. Амоші, Г. В. Ковалевський, П. А. Кравченко, І. О. Курило, Е. М. Лібанова, С. О. Матковський, О. Г. Осауленко, М. М. Папів та ін. Вагомий внесок у організацію статистичної діяльності внесли російські вчені і практики А. М. Бондарчук, Б. В. Башкатов, І. В. Єлісєєва, М. Р. Єфімова, Ю. Н. Іванов, З. Д. Ільєнкова, М. Р. Назаров, О. С. Олейник, Б. Т. Рябушкін, М. М. Юзбашев, С. Л. Соколін, А. Л. Кевеш, В. С. Ульянов, Е. Б. Фролова та ін. У той же час адміністративно-пра-

вове регулювання державної статистики як одного з найбільш важливих елементів інформаційної інфраструктури України органічно знаходиться в колі актуальних проблем вдосконалення української державності та потребує наукового аналізу. Особливу увагу в цьому контексті слід приділити питанням нормативного забезпечення організації державного статистичного обліку, аналізу цієї проблеми за допомогою сучасних наукових підходів.

Метою статті є аналіз законодавства у сфері адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні, а також надання пропозицій щодо його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку української державності офіційна державна статистика розвивається в умовах значних соціально-політичних та економічних змін, здійснення адміністративної реформи, переходу на міжнародні стандарти статистичної звітності. Такі обставини вимагають пошуку та реалізації принципово нових підходів до державної статистичної діяльності в Україні, формування гнучкої системи інформаційно-статистичного забезпечення, яка б швидко реагувала на зміни життя в суспільстві. Ефективність державної статистики в Україні в багатьох випадках залежить від досконалості її правової основи, тому вирішення проблем нормативної регламентації офіційної статистичної діяльності є вкрай необхідним.

Нормативно-правове регулювання має виконувати такі функції, як закріплення соціально-економічних підстав державного адміністрування, компетенцію органів, які складають систему державного адміністрування, повинно встановлювати порядок діяльності органів державної влади, підприємств, установ, організацій, посадових осіб, також відносини між громадянами та громадськими об'єднаннями. Нормативно-правове регулювання являє собою єдність соціологічного, нормативного і практичного аспектів. Воно починається тоді, коли у цілях, змісті, вимогах закону виникає суспільна потреба в упорядкуванні взаємозв'язків і взаємодій людей, причому певним чином і в певному напрямку. Мається на увазі не суб'єктивне уявлення будь-якого органу влади, а саме те, що у свідомості маси людей сформулося як щось необхідне, потрібне, актуальне, вкрай важливе для їх подальшого життя.

Основою правового регулювання державної статистики в Україні є нормативний аспект, тобто розробка та юридичне закріплення (встановлення) норм (правил) поведінки людей. Такі норми (правила) сприймаються по-різному, що залежить від їх цілей і змісту; часом

вони обмежують свободу, окреслюючи її межі, але в більшості є порадою, допомогою людям в упорядкуванні їх взаємовідносин. Норми ряду галузей права, наприклад трудового, сімейного, житлового тощо, практично не знають серйозних обмежень і санкцій, а передають людям досвід, приклад поведінки в житті.

Організація державної статистики в Україні регламентується правовими нормами, що містяться в різноманітних нормативних актах. В юридичній літературі прийнято класифікувати джерела права на різних підставах. Найбільш поширеною є класифікація, що здійснюється за ознакою їх юридичної сили та суб'єктами, що ухвалюють ці акти [1, с. 218-230]. Згідно із ст. 2 Закону України «Про державну статистику» правовою основою державної статистичної діяльності є Конституція України, Закон «Про державну статистику», інші закони України та нормативно-правові акти, які регулюють відносини в галузі статистики, інформації, інформатизації, науково-технічної діяльності, стандартизації, а також міжнародні договори України в галузі статистики, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [2]. Отже, усі акти, що становлять правову основу адміністративно-правового регулювання державного статистичного обліку в Україні доцільно поділити на дві групи:

1) загальні нормативні акти – акти, що регулюють організацію державного статистичного обліку в Україні взагалі;

2) спеціальні акти, тобто акти, що регулюють діяльність органів державної влади та недержавних установ зі збору, обробки та надання статистичних даних.

Обидві ці групи містять нормативні акти, що знаходяться на різних рівнях ієрархії правових актів – норми міжнародного права, закони, укази Президента України, постанови Верховної Ради та Кабінету Міністрів, нормативні акти органів виконавчої влади та інші підзаконні акти.

Інтеграційні процеси, що відбуваються у світі та, зокрема в Європі, вплинули й на статистику, поступово почали створюватися міжнародні та європейські стандарти організації статистики, які дозволяють ефективно і якісно організувати статистичний облік за різними напрямками. Міжнародні контакти статистичних служб здійснюються відповідно до основних принципів офіційної статистики ООН [3] і Кодексу поведінки, прийнятого Комітетом зі статистичної програми ООН. У Кодексі передбачено, що «статистичні дані в Європі повинні бути порівнянні між собою, між регіонами і країнами і однорідні за часом; повинна бути забезпечена можливість комбінації і спільного використання пов'язаних між собою даних з різних джерел» [4].

Центральне місце в механізмі правового регулювання державної статистики в Україні займають закони та інші законодавчі акти України. Закони регулюють найважливіші питання державного та суспільного життя, їх норми складають серцевину, фундамент формування і розвитку інших адміністративно-правових норм [5, с. 55-67]. При регулюванні відносин у сфері державного статистичного обліку термін «закон» вживається як узагальнююче поняття, під ним розуміються усі нормативні акти, які мають силу закону, або іншими словами

законодавчі акти, до яких належать й основи законодавства, статuti, кодекси, положення та інші акти, які приймаються Верховною Радою України.

Нормативно-правове регулювання державної статистики в Україні у першу чергу відбувається дією нормативних актів Верховної Ради України, що підпадають під поняття «закон». Це Закони України «Про державну статистику», «Про Всеукраїнський перепис населення», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну статистику», «Про сільськогосподарський перепис», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну службу», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо організації статистичних спостережень» та ін.

Нормативно-правове регулювання державної статистики в Україні неможливо уявити поза компетенцією глави держави та органів виконавчої влади. Серед визначальних актів Президента України, що регулюють порядок державного статистичного обліку, слід виділити Укази Президента України «Про Державну службу статистики України», «Про День працівників статистики», «Про символіку Державної служби статистики України» та ін. Крім цього, значну роль у регулюванні статистичних відносин відіграють: постанови Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 749 «Про надання органами державної статистики платної адміністративної послуги з видачі довідки з Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України»; від 8 листопада 2000 р. № 1659 «Про затвердження Положення про проведення статистичних спостережень та надання органами державної статистики послуг на платній основі»; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про проведення Першого всеукраїнського загального сільськогосподарського перепису» та ін.

У межах нашого дослідження першорядне значення має Закон України «Про державну статистику», який був прийнятий Верховною Радою України, введений в дію окремою постановою 17 вересня 1992 року та згодом викладений у новій редакції від 13 липня 2000 року. Слід зауважити, що країни Європейського Союзу також намагаються здійснювати регулювання статистичних відносин законодавчим порядком, що зайвий раз підкреслює важливість цієї сфери. Наприклад, у Німеччині діє Закон про статистику для федеральних потреб (закон про федеральну статистику – BstatC) від 22 січня 1987 року [6].

Ретельне вивчення тексту Закону України «Про державну статистику» дозволило встановити його позитивні сторони та виявити, на наш погляд, певні недоліки. Насамперед необхідно об'єктивно підкреслити, що даний закон визначив основи для реалізації державної політики у сфері державного статистичного обліку, спрямованої на забезпечення інформаційних потреб держави і суспільства повною, достовірною, науково обґрунтованою статистичною інформацією про соціальні, економічні, демографічні та інші суспільні процеси в Україні. Згідно зі ст. 3 Закону, державна політика

в галузі статистики спрямована на створення єдиної системи обліку та статистики на всій території України та її узгодження з міжнародними стандартами і методологією [2].

В законі відображені усі головні елементи, які дозволяють на первинному, якісному рівні організувати державну статистичну звітність: суб'єкти дії закону, джерела статистичної інформації, статистична методологія, порядок діяльності органів державної статистики тощо. Разом з тим у даному законі допущено ряд суттєвих недоліків для його практичного застосування, які ми спробуємо розкрити.

Для того щоб органи державної влади отримували дані офіційної системи державної статистики, що охоплюють всю територію країни, необхідно було б передбачити в законі обов'язковість подання первинних статистичних даних усіма наявними на даній території організаціями (юридичними особами) незалежно від форм власності. Вкрай важливо законодавчо закріпити за ними цей обов'язок і одночасно визначити їх відповідальність у конкретних формах за неподання звітності, матеріалів для обстеження або перепису. Порушенням має визнаватися також неповнота і несвоєчасність подання зазначених матеріалів.

Не визначивши в законі обов'язок всіх організацій представляти статистичну інформацію на вимогу відповідної служби (Державної служби статистики України) і відповідальність керівників об'єктів статистичного обліку, ми ніколи не доб'ємося повноти збору даних. Отже, матеріали Державної служби статистики України будуть неповними, обстеження та перепису – лише вибірковими. Як і раніше органам виконавчої влади доведеться бути обережними з використанням офіційних даних системи державної статистики при прийнятті управлінських рішень. Будь-які юридичні особи (організації) не повинні самі визначати необхідність їх участі у статистичному обліку, а повинні бути зобов'язані безумовно виконувати вимоги держави. Причому за їх невиконання держава може застосовувати до них найжорсткіші санкції, включаючи реєстраційні, економічні і фінансові. Розмір санкцій повинен відповідати обсягу порушення.

Іншим істотним недоліком прийнятого закону є відсутність визначеного переліку користувачів державної статистичної інформації. Слід було б більш детально перерахувати таких користувачів. І насамперед передбачити в переліку користувачів державної статистичної інформації Президента України, органи законодавчої і виконавчої влади, фінансові, податкові органи, державні позабюджетні фонди, а при необхідності банки та інші кредитні установи. Саме цим владним суб'єктам та державним організаціям необхідні повні й достовірні дані офіційної статистики.

Крім цього, в законі не розкрито також і такі важливі питання, як: а) складання та подання офіційної статистичної інформації про промислові, торгівельні, фінансові, банківські, освітні, медичні та інші суспільно важливі процеси в Україні; б) взаємозв'язок статистичної та бухгалтерської звітності; в) що відноситься до службової таємниці, що згідно з чинним законодавством належить зараз до державної комерційної таємниці; г)

необхідність систематичної публікації статистичної інформації в електронних виданнях.

Розділом IV Закон України «Про державну статистику» передбачена можливість понести відповідальність за порушення законодавства про державну статистику. Найбільш розповсюдженим видом юридичної відповідальності за порушення порядку статистичних праводносин слід визнати адміністративну відповідальність, яка передбачена статтею 1863 Кодексу України про адміністративні правопорушення. В останній час спостерігається тенденція к підвищенню кількості правопорушень цього виду. Так, у 2011-2012 рр. Державною службою статистики України за результатами перевірки роботи за порушення встановленого порядку подання даних державних статистичних спостережень відповідно до статей 1863 та 2443 Кодексу України про адміністративні правопорушення було притягнуто до адміністративної відповідальності 17093 посадові особи.

Диспозиція статті 1863 КУпАП одним з елементів об'єктивної сторони правопорушення передбачає перекручення даних державних статистичних спостережень, а також використання їх в засобах масової інформації, для поширення в інформаційних мережах, на паперових, магнітних та інших носіях, в наукових працях тощо без посилання на їх джерело. Зважаючи, що така практика в останні роки в Україні набуває все більшої розповсюдженості, а також те, що неправдиві статистичні дані за резонансними напрямками державного розвитку вводять в оману суспільство і навіть несуть загрозу демократичному розвитку нашої держави, слід посилювати штрафні санкції відносно посадових осіб та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності, які свідомо, переслідуючи власні цілі, вчиняють такі дії.

Висновок. Перехід до ринкових відносин, суттєві зміни у суспільному і економічному житті України викликали потребу докорінного реформування державної статистики, комплексного перегляду всієї системи обліку і звітності у відповідності з досвідом зарубіжних країн. Такий процес об'єктивно пов'язаний з вдосконаленням нормативно-правового регулювання праводносин, що виникають у сфері надання статистичної інформації. Особливу увагу слід звернути на необхідність внесення змін до Закону України «Про державну статистику» та посилення адміністративної відповідальності посадових осіб та громадян-суб'єктів підприємницької діяльності за надання неправдивих статистичних даних.

Література:

1. Алексеев С. С. Общая теория права : В 2-х т. – Т. 2 / С. С. Алексеев. – М. : Финансы и статистика, 1982. – 312 с.
2. Про державну статистику : Закон України від 17 вересня 1992 року № 2615-ХІІ (викладений у новій редакції відповідно до Закону України № 1922-ІІІ від 13 липня 2000 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 43. – Ст. 362.
3. Основные принципы официальной статистики Организации Объединенных Наций : Принято стат. комиссией ООН 14 февр. 1994 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/FP_Russian.pdf.
4. Кодекс поведения (Code of Practice) Европейского сообщества : Принято Ком. по стат. программе 24 февр. 2005 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://epp.eurostat>.

5. Ківалов С. В. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса : Юридична думка, 2001. – 304 с.
6. Закон о статистике для федеральных нужд от 22 января 1987 года. – Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz - BstatG) vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 462, 565). – Stand: 21. Juni, 2005.

Кондратьев А. Ю. Нормативно-правовое регулирование государственной статистики в Украине: проблемы и пути совершенствования

Аннотация. В статье делается попытка систематизировать основные нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы государственной статистики в

Украине, предлагаются пути совершенствования законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: государственная статистика, нормативно-правовое регулирование, административная ответственность.

Kondratiev A. Legal regulation of state statistics in Ukraine: problems and ways of improvement

Summary. The article attempts to organize the basic normative legal acts regulating issues of state statistics in Ukraine, the ways of improvement of the legislation in this sphere.

Key words: state statistics, normative-legal regulation, administrative responsibility.