



СТАТИСТИКА

3. М. Султанова*

КРИТЕРИИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ СТАТИСТИЧЕСКОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В соответствии с Основополагающими принципами официальной статистики ООН¹ статистическая деятельность должна быть строго отделена от административной. У органа статистики не должно быть иных функций, кроме функций по производству статистических данных. Эти положения дают основания противопоставлять статистическую деятельность другой деятельности государственных органов, которая является административной.

Вопрос о разграничении статистической деятельности от иной деятельности государственных органов на наш взгляд заслуживает особого внимания. В настоящее время не только практические статистики, но и ученые не всегда могут четко ответить на данный вопрос. Официально, в том числе на законодательном уровне, данный вопрос также не урегулирован, т.к. не определены критерии разграничения статистической и нестатистической деятельности. В связи с этим предлагается рассмотреть данный вопрос.

История вопроса уходит в советское прошлое, когда во время революции были определены принципы статистической деятельности для централизованной экономики. Организация и развитие статистики были направлены на решение следующих задач: резкое повышение оперативности данных; увязка с задачами и показателями планирования; использование систематической государственной отчетности как основного источника данных.

К началу 30-х годов внедрение рассмотренных выше принципов привело к четкому делению учета на три вида²: оперативный или оперативно-технический; бухгалтерский; статистический учет, или статистика.

Под оперативным учетом понималось наблюдение, измерение, регистрация и документирование актов и операций хозяйственной деятельности, а также их первичная обработка, накопление и представление для целей оперативного управления. Принципиальной особенностью оперативного учета являлось то, что он обеспечивал отражение единичных фактов, которые могли использоваться для управления хозяйствующими субъектами, но не общественным производством или его отраслями.

В задачи бухгалтерского учета входило обеспечение правильных расчетов между хозяйствующими субъектами, между ними и отдельными лицами. Сводка и группировка бухгалтерских данных осуществлялась с целью получения сведений о наличии и движении средств предприятий, о распределении и источниках этих средств, о затратах и результатах хозяйственной деятельности. Важной особенностью было то, что бухгалтерский учет

© Султанова З. М., 2008

* докторант Казахского экономического университета им. Т. Рыскулова, заместитель директора департамента внутреннего аудита Агентства Республики Казахстан по статистике (г. Астана, Республика Казахстан), кандидат экономических наук

¹ Основополагающие принципы официальной статистики // Официальные документы Экономического и Социального Совета. — 1994. — Приложение № 9 (Е/1994/29). — гл. V.

² Экономическая статистика / Под ред. А. Я. Боярского, Е. Г. Ясины. — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980. — 350 с.



основывался на данных первичного учета и в методическом отношении подчинял своим требованиям оперативный учет.

Статистика использовала как данные оперативного и бухгалтерского учета, так и собственные источники данных, полученные путем проведения статистических наблюдений. С учетом этого три вида учета представляли собой три взаимосвязанных уровня или ступени сбора, накопления и обобщения данных о процессе воспроизводства. Таким образом, в условиях социализма статистика была высшим уровнем, подчиняющим своим методологическим требованиям другие виды учета.

Важная функция координации других видов учета была возложена на статистику постольку, поскольку она должна была обеспечивать контроль выполнения народнохозяйственных планов. Иными словами, советская статистика была важным контролирующим органом. В этих условиях научная и практическая статистическая деятельность были разделены. Достаточно сказать, что до революции органами статистики руководили всемирно известные академики, а после революции — партийные работники.

В современных условиях, когда государство заявляет приверженность демократическим принципам, а экономика стала рыночной, отношение к статистике тоже должно измениться. В соответствии с демократическими принципами статистика должна служить не только государственному аппарату, но всему обществу. А рыночные условия требуют, чтобы статистика была эффективной и востребованной пользователями. Пользователи имеют много возможностей получить информацию. Информационно-коммуникационные технологии значительно расширяют возможности производства информации и все государственные органы осуществляют ее сбор и обработку. В этих условиях, чтобы быть конкурентной, статистика должна предложить особый продукт, т. е. данные, которые не могут произвести другие государственные органы.

Рассмотрим с этих позиций особенности продукта статистики:

— во-первых, объективность или беспристрастность. Статистика является единственным государственным органом, который не имеет (или не должен иметь) функций надзора и контроля. Например, налоговые органы отвечают за сбор налогов, правоохранительные — за снижение преступности и т. д. Ведомственные функции управления, контроля и надзора порождают ведомственный интерес. Налоговые органы заинтересованы в завышении данных о сборе налогов, а правоохранительные — в снижении уровня преступности. Соответственно ведомственный интерес приходит в противоречие с объективностью при производстве данных. Иными словами в отличие от других государственных органов статистика и только статистика имеет необходимые условия для производства объективных данных;

— во-вторых, охват. Правительство и общество нуждаются в макроэкономических показателях, которые дают общую, комплексную оценку социально-экономического развития государства. Каждый государственный орган отвечает за определенную сферу социально-экономических отношений, и только статистика, не имея привязанности к определенной отрасли или сфере деятельности, может дать такую оценку (в частности, рассчитать ВВП);

— в третьих, достоверность. Современная статистика тесно связана с научной деятельностью. Научная составляющая в статистической деятельности является основой для производства достоверных данных. Производство макроэкономических показателей является настолько сложным, что от специалистов требуется глубокое знание и правильное применение научной теории и методологии. Достаточно сказать, что в некоторых стран орган государственной статистики носит название института.

Отмеченные характеристики продукта статистики взаимосвязаны. Причем эти связи многоуровневые. Достоверность предполагает отсутствие ведомственного интереса, а отсутствие ведомственного интереса означает исключение контрольных функций. Отсутствие контрольных функций позволяет выстраивать особые доверительные отношения с респондентами и пользователями статистики. Доверительные отношения являются необходимым условием предоставления респондентами достоверных данных органам статистики. А отсюда качество первичных данных, которое является необходимым условием качества выходных статистических данных или продукта статистики.

Можно сделать следующее заключение. Статистическая деятельность имеет принципиальные отличия от деятельности других государственных органов. Она тесно связана с научной деятельностью, не имеет (или не должна иметь) ведомственного интереса



и контрольных функций. На этой основе статистика и только статистика имеет возможность производить данные обо всех социально-экономических процессах в обществе и быть при этом объективной, беспристрастной и достоверной.

При решении практических задач данное положение не всегда позволяет однозначно отделить статистическую деятельность от иной деятельности государственных органов, а статистические данные от нестатистических. Действительно, в Казахстане еще наблюдается дублирование функций государственных органов. В результате отдельные показатели, например, развития образования, сельского хозяйства производятся как органом статистики, так и соответствующими отраслевыми министерствами. При этом за отдельные периоды времени эти показатели могут совпадать.

В связи с этим одной из актуальной задач является определение критериев разграничения статистической деятельности от иной деятельности государственных органов.

В целях обоснования критериев разграничения статистической и нестатистической деятельности государственных органов, связанной со сбором, обработкой и распространением данных, на наш взгляд следует обратиться к национальному законодательству и Основополагающим принципам официальной статистики.

В настоящее время в национальном законодательстве нет критериев разграничения статистической и нестатистической деятельности, однако имеются нормы, которые можно использовать для обоснования этих критериев. Согласно Закону «О государственной статистике» государственная политика в области статистики строится на принципах централизации и имеется уполномоченный орган государственной статистики. Это означает, что система официальной статистики Казахстана является централизованной. Действительно, по данным на начало 2008 года³ статистическая работа сосредоточена в основном в Агентстве по статистике: Агентство проводит 240 обследований в год, а другие государственные органы от 1 до 14 обследований. Исключение составляют Национальный Банк (26 обследований) и МСХ (37 обследований в год).

Централизация системы статистики обеспечивается следующими положениями. Все нормативно-правовые акты по вопросам государственной статистики, в том числе приказы об утверждении статистических форм, издаются только уполномоченным органом, все статистические наблюдения, проводимые всеми государственными органами, а также работы, связанные с наблюдениями, указаны в одном плане статистических работ.

Из приведенного выше следует, что границы статистической деятельности в части проведения статистических обследований в национальном законодательстве косвенно определены. Это обследования и связанные с ними работы, которые проводятся по формам, утвержденным уполномоченным органом и включенным в план статистических работ. Единственным исключением из этого правила являются национальные переписи.

Однако вопрос усложняется тем, что многие государственные органы являются одновременно исполнительным органом и органом статистики. Согласно ст. 7 Закона «О государственной статистике» государственные органы, осуществляющие статистическую деятельность, являются органами государственной статистики. При этом статистические обследования, которые ими проводятся, называются ведомственными. Схематически данное положение представлено в табл. 1.

Таблица 1.

Границы статистической деятельности

Виды деятельности	Уполномоченный орган		Государственные органы	
	По плану	Национальные переписи	По плану	Вне плана статработ
Сбор				
Обработка				
Распространение				
	Статистическая деятельность			Не статистическая деятельность

Если обратиться к Основополагающим принципам официальной статистики, то согласно пятому принципу «данные для статистических целей могут быть получены из всех видов источников, будь то статистические обследования или административный учет». С учетом выводов, сделанных выше, из этого следует, что всякая деятельность по сбору, обработке и распространению данных, которая осуществляется не по формам,

³ Об утверждении плана статистических работ на 2008 год: Постановление Правительства Республики Казахстан от 28.03.2008 г., № 297 [Электронный ресурс] — Источник доступа: http://www.zanorda.kz/find_form.php?lang_id=1



утвержденным уполномоченным органом статистики, и вне плана статистических работ является административным учетом.

Понятие «административный учет» в национальном законодательстве не определено и это является актуальным вопросом официальной статистики в Казахстане. Отсутствие в нормативной правовой базе данного понятия ведет к тому, что не всегда возможно четко ограничить сферу официальной статистики и правильно, т. е. с учетом Основополагающих принципов строить отношения между органами статистики, их респондентами, пользователями и иными органами.

Если вновь обратиться к национальному законодательству в сфере официальной статистики и к другим законам, регулирующим деятельность государственных органов, провести сравнительный анализ, то можно выделить следующие принципиальные различия между отношениями в и вне статистики.

В статистике все отношения регулируются одним законом, согласно которому на органы статистики возлагается высокая миссия обеспечения всех пользователей объективной и достоверной информацией. Для выполнения этой миссии статистики имеют право получать первичную статистическую информацию от юридических и физических лиц согласно плану статистических работ или при проведении переписей.

Таблица 2.

Статистический и административный учеты

Цель сбора	Государственные органы	
	Статистические формы	Нестатистические формы
Производство данных для всего общества	Государственная статистика Закон о государственной статистике: Право получать конфиденциальную информацию; Обязанность обеспечивать ее конфиденциальность; Обязанность распространять данные.	
Выполнение контрольных функций		Административный учет Другие законы: Право получать и использовать информацию для выполнения контрольных функций; Нет обязательства распространять всю информацию для всего общества.

Это важное право, т. к. юридические лица представляют данные, которые могут составлять коммерческую тайну, а физические лица представляют данные, которые согласно Конституции страны являются личными сведениями и не могут контролироваться государственными органами. Органы статистики также имеют право получать информацию от других органов для производства статистических данных и ведения регистров. При этом органы статистики обязаны строго соблюдать конфиденциальность первичных данных и использовать их только в целях производства статистики.

На иных принципах строятся отношения вне статистики. Сбор информации осуществляется в целях выполнения контрольных и надзорных функций государственных органов. Содержание запрашиваемых данных и круг респондентов регламентируются иными законами. В табл. 2 показано, как эти положения могут быть использованы в качестве критериев разграничения статистической и нестатистической деятельности.

Таким образом, главным критерием разграничения статистической деятельности от иной деятельности государственных органов по сбору и обработке данных является ее цель. Производство статистических данных осуществляется для всего общества в целом. Данные, полученные в результате статистической деятельности, должны быть доступны всему обществу. Их распространение является неотъемлемой частью статистической деятельности, ее заключительным звеном. Наряду с целью производства статистических данных признаками статистической деятельности является инструментарий. Прежде всего, это формы и инструкции, утвержденные уполномоченным органом и включенные в план статистических работ. Эти критерии и признаки позволяют выделить сферу государственной статистики, что имеет не только научное, но и практическое значение.