

Руководство по модернизации статистического законодательства



ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Руководство по модернизации статистического законодательства



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2018 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей, или относительно делимитации их границ.

ECE/CES/STAT/2018/3

ПУБЛИКАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

eISBN: 978-92-1-362793-8

Авторское право © Организация Объединенных Наций, 2018 год
Все права защищены
Отпечатано в Организации Объединенных Наций, Женева, Швейцария

ПРЕДИСЛОВИЕ

Официальная статистика является неотъемлемым элементом информационной системы демократических обществ, обеспечивая правительство, экономическую систему и общественность данными, которые могут помочь им в понимании состояния экономики, населения, общества и окружающей среды и принятии соответствующих решений. Важнейшим предварительным условием для выполнения этой задачи является эффективная правовая и институциональная среда функционирования статистических систем, обеспечивающая их независимость, объективность и подотчетность, а также статистическое качество и защиту данных.

Данная публикация, опирающаяся на основополагающие принципы официальной статистики Организации Объединенных Наций, содержит рекомендации для стран по разработке статистического законодательства, необходимого для поддержки модернизации статистических систем и полного раскрытия потенциала официальной статистики.

В публикации определены общие элементы эффективной правовой основы и содержатся рекомендации для стран в отношении процесса обзора и пересмотра статистического законодательства. В ней также обсуждаются новые вопросы, имеющие последствия для статистического законодательства: открытые данные, национальный и международный обмен данными, новые методы проведения переписей, сотрудничество с центральными банками и агентствами геопространственных данных, а также управление государственными данными.

Данное руководство, разработанное Целевой группой ЕЭК ООН в составе экспертов из национальных статистических управлений и международных организаций, было одобрено главами статистических управлений более чем 60 стран на пленарной сессии Конференции европейских статистиков в 2018 году. Оно служит ценным ресурсом для стран, желающих провести сравнительный анализ или обновить правовую основу своей национальной статистической системы.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Целевая группа по общим элементам статистического законодательства подготовила настоящее руководство в следующем составе: Никола Ширман (сопредседатель, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии), Иева Зацесте (сопредседатель, Латвия), Мадарс Деакс (Латвия), Малди Дема (Албания), Эммет Джеогеган (Новая Зеландия), Доротея Клюмпен (Германия), Марко Кристоф (Хорватия), Мишель Марки (Канада), Степан Мнацаканян (Армения), Анахит Сафьян (Армения), Полонка Штрекель (Словения) и Каролин Верей (Австралия), а также Габриэль Гамес (СОООН), Клаудиа Юнкер (Евростат), Тина Луиджи (ЕЭК ООН), Ану Пелтола (ЕЭК ООН) и Малгожата Цвик (ЕЭК ООН). Ану Пелтола (ЕЭК ООН) выполняла функции секретаря группы. Кроме того, свой вклад в эту работу внесли Алиса Коварикова, Марина Шенцова, Ассель Жабагина и Фридерике Вегманн из ЕЭК ООН.

Никола Ширман и Иева Зацесте руководили работой Целевой группы, изучали все подготовленные материалы и выполняли обязанности сопредседателей на совещаниях. Члены Целевой группы совместно доработали руководство в ходе ряда видеоконференций и виртуальных спринт-сессий.

Подготовкой глав руководили следующие лица:

- Клаудиа Юнкер: Глава 2 – Обзор существующих правовых и институциональных основ официальной статистики
- Каролин Верей: Глава 3 – Обзор функциональной среды статистического производства
- Полонка Штрекель: Глава 4 – Общие элементы статистического законодательства
- Эммет Джеогеган: Глава 5 – Искомые результаты общих элементов статистического законодательства
- Марко Кристоф: Раздел 6А – Процесс обзора и пересмотра статистического законодательства
- Мишель Марки: Раздел 6В – Разъяснение необходимости создания эффективной правовой основы официальной статистики
- Полонка Штрекель и Иева Зацесте: Раздел 6С – Связь с другим законодательством
- Габриэль Гамес: Глава 7 – Управление национальными статистическими системами и его правовые аспекты
- Ану Пелтола: Глава 8 – Новые вопросы, касающиеся статистического законодательства

Члены Целевой группы работали над данным руководством совместно в различных целевых группах и проводили перекрестную проверку работы друг друга. Все главы, таким образом, представляют собой общие соображения и мнения Целевой группы. Описания различных структур управления были предоставлены Степаном Мнацаканяном и Анахит Сафьян в отношении Армении, Доротеей Клюмпен в отношении Германии и Николаем Ширманом в отношении Соединенного Королевства. Практические примеры, иллюстрирующие передовую практику, были представлены членами Целевой группы в отношении Германии, Канады, Латвии, Соединенного Королевства и Хорватии. После проведения электронных консультаций были добавлены дополнительные практические примеры Колумбии и Польши. Другие эксперты также поделились примерами передового опыта: Йоханна Рантанен (Финляндия), Дайва Юрелевичене (Литва) и Юрий Мокану (Республика Молдова).

Целевая группа ЕЭК ООН по обмену и совместному использованию экономических данных, возглавляемая Финляндией, внесла значительный вклад в подготовку руководства по вопросам обмена данными на национальном и международном уровнях. Паоло Валенте (ЕЭК ООН) отрецензировал раздел, посвященный эволюции переписи населения и жилищного фонда, а Стивен Вейл (ЕЭК ООН) представил материалы для раздела, посвященного интеграции геопространственных данных и статистики.

Работа Целевой группы опирается на *Типовой закон об официальной статистике* (ТЗОС), который был разработан совместными усилиями ЕЭК ООН, Евростата и Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) в 2014–2016 годах в рамках проекта для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, осуществлявшегося по линии Счета развития Организации Объединенных Наций. ТЗОС был разработан группой экспертов, в которую входили Генрих Брюнггер (Швейцария), Ян Бифюглиен (Норвегия), Вадим Пищейко (Украина) и Андреа Шеллер (ЕАСТ), а также ряд членов этой Целевой группы.

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ.....	1
1. ВВЕДЕНИЕ	7
A. Зачем нужно это руководство?	7
B. Ход работы	7
2. ОБЗОР СУЩЕСТВУЮЩИХ ПРАВОВЫХ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ ОФИЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ.....	13
A. Введение	13
B. Сильные стороны правовых и институциональных основ	14
C. Недостатки правовых и институциональных основ	20
D. Выводы в отношении сильных сторон и недостатков правовых основ	26
3. ОБЗОР ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ СТАТИСТИЧЕСКОГО ПРОИЗВОДСТВА.....	29
A. Введение	29
B. Проблемы, связанные с функциональной средой	29
C. Возможности, связанные с функциональной средой	36
D. Выводы относительно проблем и возможностей, связанных с функциональной средой	41
4. ОБЩИЕ ЭЛЕМЕНТЫ СТАТИСТИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	43
A. <i>Типовой закон об официальной статистике</i> в качестве основы для определения общих элементов	43
B. Перечень и определения общих элементов статистического законодательства	43
5. ИСКОМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОБЩИХ ЭЛЕМЕНТОВ СТАТИСТИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	61
A. Зачем определять искомые результаты?	61
B. В чем заключаются выгоды общих элементов?	61
6. РУКОВОДСТВО ПО РАЗРАБОТКЕ, МОДЕРНИЗАЦИИ И УКРЕПЛЕНИЮ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ОФИЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ	79
A. Процесс обзора и пересмотра статистического законодательства	79
B. Разъяснение необходимости создания эффективной правовой основы официальной статистики	84
C. Связь с другим законодательством	89
7. УПРАВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫМИ СТАТИСТИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ И ЕГО ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ.....	97
A. Введение	97
B. Армения	98
C. Германия	100
D. Соединенное Королевство	103
E. Выводы	105
8. НОВЫЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ СТАТИСТИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	107
A. Открытые данные, связанные открытые данные и официальная статистика	107
B. Обмен данными между производителями официальной статистики	112
C. Эволюция переписи населения и жилищного фонда и правовые аспекты	115

D. Сотрудничество с центральными банками	119
E. Интеграция геопространственных данных и статистики	122
F. Статистические управления и управление государственными данными	126
9. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ДАЛЬНЕЙШЕЙ РАБОТЫ	133
ПРИЛОЖЕНИЕ I. КРУГ ВЕДЕНИЯ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ ПО ОБЩИМ ЭЛЕМЕНТАМ СТАТИСТИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	137
I. Справочная информация	137
II. Мандат	137
III. Цель	137
IV. Планируемая деятельность и результаты	138
V. График работы	139
VI. Методы работы	139
VII. Членский состав	139
ПРИЛОЖЕНИЕ II. ПРИМЕРЫ ЭФФЕКТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВОВЫХ ЭЛЕМЕНТОВ	141
Практический пример 1. Канада – Активная политика в поддержку осуществления законодательства	141
Практический пример 2. Республика Молдова – Эффективное осуществление нового пересмотренного законодательства	141
Практический пример 3. Финляндия – Сотрудничество с представителями респондентов	142
Практический пример 4. Финляндия – Критерии и система официальной статистики	144
Практический пример 5. Литва – Критерии для определения других производителей официальной статистики	148
Практический пример 6. Соединенное Королевство – Брендинг национальной статистики.....	150
Практический пример 7. Германия – Недавний пересмотр статистического законодательства	151
Практический пример 8. Хорватия – Доступ к данным, хранящимся у частных юридических лиц.....	151
Практический пример 9. Латвия – Доступ к данным, хранящимся у частных юридических лиц	152
Практический пример 10. Словения – Всеобъемлющий мандат на сбор данных из всех имеющихся источников.....	152
Практический пример 11. Польша – Сотрудничество с центральным банком.....	153
Практический пример 12. Колумбия – Критерии определения официальной статистики и обеспечение статистического качества	155
Практический пример 13. Колумбия – Обмен микроданными в рамках национальной статистической системы	156

Диаграммы

Диаграмма 1 Правовая основа статистики: сильные и слабые стороны, возможности и угрозы	1
Диаграмма 2 Десять этапов процесса создания нового и пересмотра существующего статистического законодательства	4
Диаграмма 3 Этапы разъяснительной работы при пересмотре статистического законодательства	88
Диаграмма 4 Степени открытости данных.....	108
Диаграмма 5 Интеграция статистических и геопространственных данных	125
Диаграмма 6 Нормы этики данных, применяемые в Соединенном Королевстве.....	129
Диаграмма 7 Статистическое программирование и отчетность в Статистическом управлении Литвы	149



РЕЗЮМЕ

Официальная статистика является неотъемлемым элементом информационной системы демократических обществ, которая должна предоставлять правительству, экономическому сектору и обществу информацию о положении дел в экономической, демографической, социальной и экологической сферах. Для выполнения этой задачи статистические системы должны иметь эффективную правовую и институциональную среду функционирования.

В настоящем руководстве определяются общие элементы статистического законодательства и преследуемые ими цели, которые призваны служить образцом для стран, желающих провести сравнительный анализ или обновить правовую базу своих национальных статистических систем (НСС). Хотя в разных странах организационная структура статистических систем является различной, многие принципы их функционирования являются общими.

Правовая основа статистики: сильные и слабые стороны, возможности и угрозы

В руководстве рассматриваются преимущества и недостатки правовых и институциональных основ официальной статистики в странах КЕС и анализируются основные вызовы, ожидания и ограничения, связанные с функциональной средой, которые могут иметь последствия для правовых и институциональных основ официальной статистики. Диаграмма 1 кратко описывает результаты анализа, основанного на разных источниках информации, включая экспертные обзоры и глобальные оценки статистических систем.

ДИАГРАММА 1

Правовая основа статистики: сильные и слабые стороны, возможности и угрозы

СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ

- ✓ Строгая конфиденциальность
- ✓ Четко определенные права и обязанности производителей
- ✓ Профессиональная независимость
- ✓ Высокий уровень профессиональной этики
- ✓ Широкая представленность пользователей
- ✓ Четкий мандат на сбор данных
- ✓ Координационная роль НСУ
- ✓ Статистические программы
- ✓ Международное статистическое сообщество

СЛАБЫЕ СТОРОНЫ

- ✓ Доступ к административным и частным данным
- ✓ Контрактный статус Главного статистика
- ✓ Статус НСУ в правительстве
- ✓ Ограниченное влияние на ресурсы
- ✓ Нечеткое определение официальной статистики
- ✓ Несогласованная практика распространения
- ✓ Модель услуг для исследователей
- ✓ Пределы статистических систем
- ✓ Системное управление качеством
- ✓ Инвестирование в ИТ и развитие навыков
- ✓ Влияние на другое законодательство

ССВУ

ВОЗМОЖНОСТИ

- ✓ Растущий спрос на статистику и аналитику
- ✓ Интеграция новых источников данных
- ✓ Обмен данными на глобальном и национальном уровнях
- ✓ Новые технологии
- ✓ Государственно-частные партнерства
- ✓ Сотрудничество с сообществом научных исследований
- ✓ Гибкость законодательства
- ✓ Доход от оказания статистических услуг

УГРОЗЫ

- ✓ Ограниченный доступ к данным, высокая нагрузка на респондентов и высокие затраты на сбор данных
- ✓ Озабоченности по поводу неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности
- ✓ Сокращение бюджета
- ✓ Усиление конкуренции со стороны информационной индустрии
- ✓ Растущая потребность в координации
- ✓ Новые возрастающие потребности в данных
- ✓ Поддержание доверия общественности
- ✓ ИТ-ресурсы и ИТ-безопасность
- ✓ Кадровые ресурсы

Общие элементы статистического законодательства и их искомые результаты

В руководстве определены общие элементы статистического законодательства на основе *Типового закона об официальной статистике* (ТЗОС). Эти элементы были проанализированы и дополнены, с тем чтобы обеспечить их более широкое применение в разных странах и отразить результаты ССВУ-анализа. Эти общие элементы носят рекомендательный характер и призваны оказать помощь странам, желающим провести обзор или пересмотр своего статистического или связанного со статистикой законодательства.

К числу общих элементов относятся цель и предмет статистического законодательства, основные принципы и определения официальной статистики, организационная структура НСС, Консультативный совет по статистике и другие консультативные органы, координация НСС, статистические программы, мандат на сбор данных и доступ к ним, статистическая конфиденциальность, качество официальной статистики, распространение и сообщение статистических данных, предоставление статистических услуг, международное сотрудничество, нарушения и связь с другим законодательством.

Основные принципы официальной статистики (элемент 2.1) согласуются с основополагающими принципами официальной статистики и Кодексом надлежащей практики европейской статистики, однако вместо перечисления всех принципов они сводятся воедино в виде ключевых элементов этих принципов. Страны будут сами решать, как отразить основные принципы в статистическом законодательстве. В определении официальной статистики (элемент 1.2) дается ссылка на все основополагающие принципы официальной статистики и принципы Кодекса надлежащей практики. Целевая группа приняла решение добавить затратоэффективность в число основных принципов в рамках общих элементов.

В отличие от *Типового закона об официальной статистике*, разработанного для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в 2016 году, в настоящем руководстве содержится скорректированное определение статистических единиц (в рамках элемента 2.2) и новое определение координации национальной статистической деятельности. Кроме того, в качестве нового общего элемента (элемент 3.3) был добавлен координационный комитет, состоящий из представителей всех производителей официальной статистики в стране и осуществляющий свою деятельность под руководством НСУ. Координационный комитет оказывает поддержку НСУ в координации всей деятельности в рамках НСС. В то время как Консультативный совет по статистике, представляющий пользователей официальной статистики, не входит в НСС, координационный комитет будет состоять из производителей официальной статистики, которые входят в состав НСС.

В задачах НСУ (элемент 3.2) отныне более подробно прописаны требования к координации статистической деятельности, а также указана задача оказания правительству и обществу консультационной помощи по вопросам, связанным со сбором данных, статистической методологией, распространением, сообщением и использованием статистических данных.

Круг обязанностей Главного статистика (элемент 3.6) отныне предусматривает содействие правильному толкованию статистических данных, а также право комментировать использование статистических данных, в том числе некорректное, в соответствии с основополагающими принципами официальной статистики.

Отныне статистический совет именуется Консультативным советом по статистике (элемент 4.4). Новые задачи Консультативного совета по статистике включают в себя обеспечение прозрачности и подотчетности НСС, поощрение использования статистических данных обществом и формулирование заключений в отношении последствий бюджетных решений для осуществления статистических программ. Кроме того, в целях повышения гибкости планирования статистической деятельности были сокращены положения, касающиеся содержания статистических программ (элемент 5.6).

Мандат на сбор данных (элемент 6.1) был значительно расширен и предоставляет производителям официальной статистики право на доступ к данным, в том числе к идентификаторам, и на их сбор из всех государственных и частных источников на бесплатной основе и на уровне детализации, необходимом для статистических целей. Этот элемент требует также от статистических органов стремиться к ограничению нагрузки на респондентов и к повторному использованию данных обществом. Настоящее руководство не содержит общего элемента, посвященного переписи населения и жилищного фонда, поскольку в разных странах методы проведения переписи сильно различаются и разные подходы к проведению переписи

требуют неодинаковых законодательных инструментов. Переписное законодательство рассматривается более подробно в главе 8.

В отличие от ТЗОС, руководство не содержит подробных правил в отношении конфиденциальности агрегатов (элемент 7.1), однако в нем предлагается новая формулировка защиты конфиденциальных данных (в рамках элемента 7.3) в соответствии с европейским статистическим законодательством, которая гласит, что производители официальной статистики должны обеспечивать защиту конфиденциальных данных таким образом, чтобы сделать невозможным прямую или косвенную идентификацию физического или юридического лица с помощью любых соответствующих средств, которыми могут резонно воспользоваться третьи лица. Кроме того, отныне общие элементы делают возможным распространение статистических данных, когда это может привести к идентификации физического или юридического лица, лишь в том случае, если это физическое или юридическое лицо дало свое однозначное согласие на раскрытие информации.

Данное руководство расширяет охват обмена данными в рамках НСС (элемент 7.8). Если ТЗОС позволяет НСУ получать персональные данные с идентификаторами от других производителей официальной статистики, то общие элементы расширяют возможности для обмена персональными данными с идентификаторами между всеми производителями официальной статистики. В то же время общие элементы требуют наличия четко структурированной НСС, состоящей из профессионально независимых производителей официальной статистики. Как и прежде, допускается обмен данными исключительно в статистических целях и только в пределах соответствующей компетенции каждого производителя статистики.

Для содействия развитию исследовательских услуг в статистических управлениях доступ исследователей к персональным данным был прописан более подробно (элемент 7.9).

Данное руководство рекомендует общий элемент, касающийся предоставления других услуг, помимо статистических (элемент 10.2). Это позволит производителям официальной статистики предоставлять свою инфраструктуру информационной технологии (ИТ) и оказывать нестатистические услуги другим организациям.

Оказание статистических услуг клиентам является важным условием расширения использования статистических данных в обществе. В поддержку этой задачи Целевая группа добавила рекомендацию о том, чтобы разрешить производителям официальной статистики оставлять себе доход от оказания статистических услуг (элемент 10.3) и направлять полученные средства на покрытие дополнительных затрат на оказание услуг и на разработку необходимых статистических услуг.

Результатом консультаций с Целевой группой ЕЭК ООН по обмену и совместному использованию экономических данных стала разработка общего элемента, касающегося передачи на международном уровне персональных данных в статистических целях (элемент 11.3). Согласно этому элементу, НСУ вместе с другими производителями официальной статистики могут, при необходимости, на добровольной основе наладить обмен персональными данными исключительно в статистических целях. НСУ должно убедиться, что получатель обладает достаточной правовой основой для защиты конфиденциальных данных.

Кроме того, данное руководство содержит более подробные, чем ТЗОС, положения об оказании странам помощи в борьбе с нарушениями, связанными, например, с непредоставлением информации в ходе статистических обследований и с произвольным поведением респондентов (элементы 12.2–12.3). Более подробно регулируется в нем и связь между статистическим и другим законодательством, например благодаря требованию в обязательном порядке консультироваться с НСУ при работе над новыми законами и внесении поправок в действующие нормы, если они затрагивают деятельность, осуществляемую в соответствии со статистическим законодательством.

Данное руководство призвано помочь странам, желающим провести обзор или пересмотр своего статистического законодательства, предоставляя им не только перечень общих элементов статистического законодательства, но и информацию о том, каких результатов предполагается достичь благодаря каждому из них. В нем рассказывается о выгодах каждого элемента законодательства для общества и причинах, диктующих необходимость их включения в статистическое законодательство. Поскольку существуют разнообразные способы регулирования статистической деятельности, информация об искомым результатах позволяет понять, какие цели могут быть достигнуты благодаря статистическому законодательству.

Разработка, модернизация и укрепление правовой основы официальной статистики

Для любой статистической системы, проходящей через обзор или пересмотр статистического законодательства, большое значение имеет сообщение его необходимости. Функционирование НСС значительно зависит от статистического законодательства. В рекомендациях указано, с кем и как следует консультироваться при создании новой или изменении существующей правовой основы. Рекомендуется разработать и обновлять концептуальный документ, описывающий существующие недостатки и цели статистического законодательства. Процесс создания нового и пересмотра существующего статистического законодательства состоит из десяти этапов (см. диаграмму 2).

ДИАГРАММА 2

Десять этапов процесса создания нового и пересмотра существующего статистического законодательства



В данном руководстве особо отмечается, что на требования, предъявляемые к статистическому законодательству, оказывает влияние модель управления НСС. Общие элементы статистического законодательства в принципе применимы ко всем статистическим системам, однако требуют адаптации к национальному контексту и модели управления. Общие элементы наиболее непосредственно применимы к более централизованным статистическим системам. В связи с этим в руководстве приводится обзор трех других моделей управления и связанных с ними правовых аспектов. Например, регулирование координации НСС может иметь особое значение для функционально или регионально децентрализованных статистических систем, а для тех систем, которые осуществляют свою деятельность автономно от правительства, особенно важным является наличие отдельной статьи о руководящем органе.

При принятии решения о разработке нового или пересмотре существующего законодательства следует провести обзор другого законодательства и соответствующим образом принимать его во внимание. Статистическое законодательство может содержать ссылки на другие законы, уже регулирующие тот или иной конкретный аспект, или (наоборот) оказывать влияние на другое законодательство. В руководстве рассматриваются и другие наиболее важные нормативно-правовые акты и их связь со статистическим законодательством, например законодательство, касающееся организации государственного управления, уголовного кодекса, информационной безопасности, частной жизни и защиты и архивирования данных.

Новые вопросы, касающиеся статистического законодательства

И наконец, в руководстве подчеркивается, что общие элементы служат основой для рассмотрения вопроса о внесении изменений в статистическое законодательство. Они не должны препятствовать дальнейшему развитию и модернизации статистической работы. В руководстве подчеркивается необходимость обеспечить создание прочной, гибкой и современной законодательной и институциональной инфраструктуры, позволяющей решать новые проблемы, развивать новые бизнес-модели, выстраивать партнерства и использовать новые источники данных и технологии.

Сценарий будущей работы

Цикличность процесса пересмотра статистического законодательства (диаграмма 2) говорит о том, что, хотя статистическое законодательство должно обеспечивать прочную и достаточно стабильную основу для статистической работы, процесс оценки и совершенствования правовой и институциональной основ должен носить непрерывный характер.

В целях содействия дальнейшему прогрессу в обеспечении непрерывности этой деятельности Целевая группа сформулировала следующие предложения.

- Всем странам предлагается использовать *Руководство по модернизации статистического законодательства* при проведении обзора национального статистического и другого законодательства и при выстраивании собственного стратегического подхода к дальнейшему развитию статистического законодательства.
- В рамках Конференции европейских статистиков следует на регулярной основе проводить совещания экспертов из статистических управлений, занимающихся правовыми и управленческими вопросами, в целях активной работы по совершенствованию правовой и институциональной основ официальной статистики с акцентом на будущее.
- Для организации таких совещаний экспертов, рассмотрения необходимости в дополнительных руководящих указаниях и координации запросов стран, занимающихся совершенствованием своего собственного статистического законодательства, об оказании помощи можно было бы создать организационный комитет или руководящую группу в составе представителей нескольких стран.
- Для рассмотрения конкретных вопросов, имеющих правовую составляющую, например вопросов обмена данными, можно было бы проводить дополнительные специальные совещания. На этих совещаниях должны присутствовать эксперты из других смежных областей, например безопасности данных.
- На совещаниях экспертов странам следует представлять свои релевантные материалы для обмена опытом, особенно по самым новым вопросам, имеющим отношение к правовой основе.
- Экспертам по правовым вопросам и руководителям статистических управлений предлагается обсудить, в каком ключе должен проходить обмен опытом и какие вспомогательные материалы и практические руководства необходимо разработать для укрепления статистического законодательства и его эффективного применения.
- ЕЭК ООН следует стремиться к сотрудничеству с другими международными организациями и странами-донорами в целях оказания поддержки странам, занимающимся совершенствованием своих собственных статистических систем в этой области.
- Работа ЕЭК ООН должна вносить вклад в глобальные инициативы по разработке правовой и институциональной основ официальной статистики за пределами региона КЕС, например в обновление *Руководства для статистических организаций СОООН*.
- Было бы целесообразно через пять лет подумать над тем, нуждается ли руководство в обновлении с учетом опыта, накопленного на национальном и международном уровнях, и новых изменений в статистической и правовой среде.



1. ВВЕДЕНИЕ

А. Зачем нужно это руководство?

1. Официальная статистика является неотъемлемым элементом информационной системы демократических обществ, которая должна предоставлять правительству, экономическому сектору и обществу информацию о положении дел в экономической, демографической, социальной и экологической сферах. Для выполнения этой задачи статистические системы должны иметь эффективную правовую и институциональную среду функционирования.
2. В настоящем руководстве определяются общие элементы статистического законодательства и преследуемые ими цели, которые призваны служить образцом для стран, желающих провести сравнительный анализ или обновить правовую основу своих национальных статистических систем (НСС). Хотя в разных странах организационная структура статистических систем является различной, многие принципы их функционирования являются общими. В последнее время во многих странах возникла потребность в дальнейшем укреплении правовой основы в целях обеспечения независимости, объективности и подотчетности статистических систем, высокого качества официальной статистики и безопасности данных.
3. Обновленное статистическое законодательство обеспечит поддержку процессу модернизации официальной статистики и устранил лишние барьеры, препятствующие полному раскрытию потенциала статистики. В условиях быстро меняющегося спектра производителей информации статистическим управлениям требуется такая законодательная и институциональная инфраструктура, которая стимулировала бы разработку новых бизнес-моделей, установление партнерских отношений и использование новых технологий и источников данных.
4. В этих условиях руководство по основным элементам статистического законодательства поможет странам в дальнейшем укреплении их статистических систем. Совершенствование правовой основы делает возможным более быстрое стратегическое развитие официальной статистики и обеспечит ее большее соответствие основополагающим принципам официальной статистики Организации Объединенных Наций.

В. Ход работы

5. Данное руководство опирается на *Типовой закон об официальной статистике* (ТЗОС), разработанный ЕЭК ООН в сотрудничестве с Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ) и Евростатом и при поддержке Статистического отдела Организации Объединенных Наций (СОООН), и дополняет его. ТЗОС был разработан в рамках проекта по линии Счета развития Организации Объединенных Наций для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.
6. Бюро Конференции европейских статистиков (КЕС) провело углубленный обзор ТЗОС на своем совещании в феврале 2016 года. В связи с этим Бюро постановило учредить Целевую группу по общим элементам статистического законодательства в составе представителей Соединенного Королевства и Латвии в качестве сопредседателей, а также Австралии, Армении, Германии, Канады, Новой Зеландии, Словении, Соединенных Штатов Америки, Хорватии, Евростата, СОООН и ЕЭК ООН в качестве членов. В соответствии с ее кругом ведения задача Целевой группы заключалась в определении общих элементов национального статистического законодательства для использования странами КЕС в соответствии с основополагающими принципами официальной статистики, Кодексом надлежащей практики европейской статистики и Рекомендацией по надлежащей статистической практике Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).
7. В июне 2016 года пленарная сессия КЕС решительно поддержала и одобрила *Типовой закон об официальной статистике* и пояснительные примечания к нему в качестве рекомендации для стран субрегиона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Конференция отметила, что, хотя Типовой закон был специально разработан для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, в нем кратко излагаются стратегические аспекты создания прочной рамочной основы официальной статистики на базе основополагающих принципов официальной статистики и он является полезным в глобальном масштабе в качестве справочной основы для совершенствования статистического законодательства.

8. Совершенствование управления статистическим производством и его правовой основы является приоритетом для большого числа стран и имеет основополагающее значение для формирования высококачественной статистики. Исходя из этого Конференция решительно поддержала инициативу распространить охват этого руководства на все страны КЕС и за пределы региона с целью выявления общих элементов статистического законодательства и разработки руководящих указаний по передовой практике, с тем чтобы помочь странам в сравнительном анализе их национального статистического законодательства.
9. В 2016 году Целевая группа рассмотрела ключевые факторы, сильные стороны и недостатки правовых и институциональных основ официальной статистики в странах КЕС и проанализировала основные вызовы, ожидания и ограничения, связанные с функциональной средой, которые могут иметь последствия для правовых и институциональных основ официальной статистики.
10. Для целей данного рассмотрения Целевая группа использовала рекомендации экспертных обзоров, проведенных в рамках Европейской статистической системы для выявления общих сильных сторон и потребностей в совершенствовании. Целевая группа также рассмотрела итоги недавних совещаний, касающихся статистических основ в балканских странах, и использовала рекомендации глобальных оценок статистических систем, проведенных в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии¹. Целевая группа обратилась к странам за пределами Европы с просьбой высказать свои мнения об основных сильных сторонах и потребностях в улучшении. В результате обзора был проведен анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (ССВУ) применительно к правовой основе официальной статистики.
11. Одновременно Целевая группа провела обзор *Типового закона об официальной статистике* для оценки его применимости ко всем странам региона КЕС и за его пределами. Целевая группа определила общие элементы Типового закона и отобрала из них элементы для повторного использования с незначительными изменениями, элементы, требующие корректировки в целях более широкого применения, и элементы для включения в руководство, предназначенное для более широкой группы стран.
12. В 2017 году Целевая группа определила искомые результаты общих элементов статистического законодательства, подготовила проект рекомендаций по процессу пересмотра статистического законодательства и по необходимой разъяснительной деятельности и рассмотрела сложные и новые области будущей правовой основы статистики. Целевая группа также изучила конкретные условия в странах, которые необходимо учитывать, и собрала некоторые примеры передовой практики для включения в руководство. Целевая группа представила свои выводы для обсуждения на заседании на тему «Нуждаются ли современные статистические институты в современном законодательстве?», которое было проведено в рамках Всемирного статистического конгресса Международного статистического института (МИС) в июле 2017 года в Марракеше (Марокко).
13. Искомые результаты описывают системные выгоды, которые каждый общий элемент должен обеспечить обществу. Целевая группа сформулировала искомые результаты на основе пояснительных примечаний к *Типовому закону об официальной статистике*, Основополагающих принципов официальной статистики, Кодекса надлежащей практики европейской статистики, Рекомендации по надлежащей статистической практике ОЭСР и ряда других источников, включая национальные руководящие документы, используемые статистическими управлениями.
14. В феврале 2018 года Бюро КЕС рассмотрело окончательный вариант руководства, который был впоследствии направлен всем членам КЕС для проведения электронных консультаций и одобрен на пленарной сессии КЕС в июне 2018 года. В руководстве отражены все отзывы, полученные в процессе обзора и консультаций.

¹ Глобальные оценки представляют собой углубленный и всеобъемлющий анализ институционального, организационного и технического потенциала стран по формированию официальной статистики в соответствии с международными и европейскими руководящими принципами и рекомендациями, включая Основополагающие принципы официальной статистики Организации Объединенных Наций и Кодекс надлежащей практики европейской статистики. Они проводятся ЕЭК ООН в сотрудничестве с Евростатом и ЕАСТ в странах Юго-Восточной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. См. <https://www.unecsc.org/statcoop/ga.html>.

Структура руководства

15. В главе 2 обсуждаются сильные и слабые стороны правовых и институциональных основ на основе анализа нынешней правовой среды функционирования официальной статистики. С использованием ряда источников Целевая группа проанализировала существующие основы статистического производства в регионе КЕС и за его пределами и обобщила информацию о сильных и слабых сторонах, связанных с правовой основой. В этой главе главное внимание уделяется областям, о совершенствовании которых необходимо задуматься при пересмотре и сравнительном анализе статистического законодательства.

16. В главе 3 освещаются трудности и возможности, связанные с функциональной средой официальной статистики. В ней поднимаются ключевые вопросы, непосредственно связанные с этой средой, которые необходимо учитывать при внесении поправок в статистическое законодательство. Цель этой главы заключается в обеспечении того, чтобы руководство было ориентировано на будущее и предлагало общие элементы статистического законодательства, которые отражали бы новые тенденции и были бы достаточно гибкими для адаптации статистической деятельности к меняющейся среде.

17. В главе 4 излагаются общие элементы, определенные Целевой группой. Для организации и представления общих элементов статистического законодательства в этой главе используется структура, предложенная в ТЗОС. Большинство общих элементов заимствованы из ТЗОС. Некоторые из них используются повторно почти напрямую, а некоторые были скорректированы для обеспечения более широкого применения руководства. Целевая группа добавила также некоторые новые общие элементы статистического законодательства, которые в ТЗОС непосредственно не фигурируют.

18. Глава 5 описывает искомые результаты общих элементов статистического законодательства, определенные Целевой группой. Искомые результаты призваны обеспечить странам определенную гибкость в применении руководства с учетом специфики их национальной правовой основы. В зависимости от национального правового и политического контекста одних и тех же результатов можно достичь разными законодательными или иными средствами. Искомые результаты также обосновывают наличие разных элементов в рамках правовой основы и могут служить аргументом в пользу внесения необходимых изменений в статистическое и другое законодательство. По мнению международного статистического сообщества, искомые результаты служат полезным инструментом оценки статистических систем и наращивания потенциала.

19. Глава 6 посвящена руководящим принципам укрепления правовой и институциональной основы официальной статистики. В ней обсуждаются такие важные темы, как, например, процесс обзора и пересмотра статистического законодательства, разъяснительная работа в отношении необходимости создания эффективной правовой и институциональной основы и взаимосвязь между статистическим и другим законодательством.

20. В главе 7 обсуждаются различные структуры управления статистическими системами и их влияние на статистическое законодательство.

21. В главе 8 обсуждаются новые вопросы, связанные со статистическим законодательством. В этой главе рассматриваются правовые аспекты предоставления официальной статистики в качестве открытых данных и правовые аспекты обмена данными на национальном и международном уровнях в целях статистического производства. В ней анализируется меняющийся характер переписи и его последствия для статистического законодательства и обсуждаются возможные пути регулирования работ по проведению переписи населения и жилищного фонда. В этой главе также обсуждаются механизмы эффективной координации и сотрудничества с центральными банками, поскольку они играют особую независимую роль, но часто также входят в число основных производителей официальной статистики. В этой главе также поднимается тема сотрудничества с агентствами геопространственных данных в целях повышения уровня интеграции официальной статистики и геопространственных данных. И наконец, в ней затрагиваются вопросы управления государственными данными и последствия для статистического законодательства.

22. В главе 9 излагаются предложения по дальнейшей работе над статистическим законодательством в целях поддержки совершенствования правовой основы официальной статистики и обеспечения непрерывного обмена опытом и развития правовой и институциональной основы официальной статистики.

23. В приложении I приводится круг ведения Целевой группы по общим элементам статистического законодательства, в котором детально описаны цель и направления ее деятельности по определению общих элементов статистического законодательства и совершенствованию руководства для широкого использования странами в ходе проведения обзора или пересмотра статистического законодательства.

24. В приложении II приводятся практические примеры передовой практики эффективного регулирования странами статистической деятельности и внедрения методов такого регулирования. Первые два примера из опыта Канады и Республики Молдова иллюстрируют способы эффективного применения пересмотренного законодательства. Практический пример 3 посвящен практике регулярных широких консультаций с представителями респондентов в Финляндии. Примеры 4–6 дают представление о том, какие критерии и процедуры используются для определения официальной статистики и производителей официальной статистики в Финляндии, Литве и Соединенном Королевстве. В практическом примере 7 описываются последние поправки к статистическому законодательству Германии. В примерах 8 и 9 Хорватия и Латвия рассказывают о своих механизмах регулирования доступа к данным о других респондентах, хранящимся у частных юридических лиц, а в примере 10 Словения описывает всеобъемлющий мандат на доступ ко всем источникам данных в статистических целях. Пример 11 иллюстрирует сотрудничество между центральным банком и национальным статистическим управлением в Польше. В практических примерах 12 и 13 описываются критерии для определения официальной статистики и механизм обмена микроданными между официальными производителями в Колумбии соответственно.

25. Сводная таблица, в которой общие элементы статистического законодательства увязаны с искомыми результатами и которая иллюстрирует изменения, внесенные в общие элементы статистического законодательства по сравнению с первоначальным текстом ТЗОС, доступна только в режиме онлайн на вики-сайте ЕЭК ООН, посвященном модернизации статистического законодательства².

² См. вики-сайт ЕЭК ООН по модернизации статистического законодательства по адресу <https://statswiki.unece.org/x/TAH2DQ>.



2. ОБЗОР СУЩЕСТВУЮЩИХ ПРАВОВЫХ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ ОФИЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ

А. Введение

26. В этой главе рассматриваются ключевые факторы, сильные стороны и недостатки правовых и институциональных основ официальной статистики в странах КЕС с использованием имеющихся материалов и анализа, касающиеся:

- профессиональной независимости статистических управлений;
- роли и статуса руководителя национального статистического управления (НСУ);
- сферы охвата национальных статистических систем и определений официальной статистики;
- роли НСУ в координации статистической системы;
- мандата на сбор данных, доступ к административным данным и использование информации в НСС;
- обязательств и практики в отношении конфиденциальных данных и доступа к микроданным;
- систем управления качеством;
- систем сотрудничества с поставщиками данных, включая респондентов или поставщиков административных данных, пользователей статистики и основных заинтересованных сторон, включая другие НСУ;
- статистических программ работы;
- стратегий сообщения и опубликования статистики, включая доступ исследователей к данным;
- независимого регулирования и обеспечения объективности официальной статистики;
- других вопросов, имеющих отношение к полной реализации потенциала официальной статистики.

27. Эта глава основана на анализе существующих основ статистического производства и содержит обобщенную информацию о сильных и слабых сторонах правовых основ³, подготовленную с использованием ряда источников:

- основные сильные стороны и недостатки национальных правовых основ, определенные членами Целевой группы в их странах;
- результаты экспертных обзоров, проведенных в рамках Европейской статистической системы и охватывающих 33 правовые основы статистического производства;
- рекомендации по результатам глобальных оценок национальных статистических систем, проведенных в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии;
- доклады стран Юго-Восточной и Восточной Европы, представленные на недавно состоявшихся рабочих совещаниях по статистическому законодательству, например в Охриде, бывшая югославская Республика Македония, в 2016 году и в Кишиневе, Республика Молдова, в 2017 году;
- небольшой опрос с участием Бразилии, Израиля, Колумбии, Мексики, Российской Федерации, Турции, Филиппин, Чили, Южной Африки и Японии (доля ответивших составила 50%) для расширения охвата стран.

28. Анализ позволяет выявить некоторые общие сильные стороны и недостатки в странах, но как сильные стороны, так и области, требующие улучшения, существенно различаются в зависимости от условий в каждой стране. Важная сильная сторона в одной стране может быть недостатком в другой.

29. Кроме того, страна может обладать некоторыми практическими сильными сторонами, даже если ее законодательная основа не обеспечивает мощного стимулирующего фактора. Например, профессиональная независимость НСУ является сильной стороной во многих странах, в то время как некоторые из ее элементов могут быть недостаточно отрегулированы. В некоторых странах, например,

³ Правовая основа может включать в себя – в зависимости от конкретной страны – статистическое законодательство, а также другие оказывающие влияние факторы в юрисдикции страны, включая конвенции и/или общественные нормы.

отсутствует четкая норма, регулирующая процедуру назначения и основания для отставки Главного статистика⁴, что может оказывать существенное влияние на независимость НСУ. Профессиональная независимость других производителей официальной статистики является аспектом, который даже не регулируется во многих странах.

30. Приводимый ниже перечень сильных и слабых сторон не отражает порядка их значимости. Сильные и слабые стороны просто служат основой для разработки рекомендаций по основным элементам статистического законодательства. Целью является обеспечение того, чтобы в руководство были включены рекомендации, направленные, с одной стороны, на сохранение основных сильных сторон статистических систем, а с другой – на устранение их основных недостатков в будущем статистическом законодательстве.

31. В заштрихованных пунктах в конце каждого раздела излагаются рекомендации по развитию каждой сильной стороны или устранению недостатка в правовой основе.

В. Сильные стороны правовых и институциональных основ

32. В результате анализа был составлен следующий перечень основных сильных сторон существующих основ статистического производства:

- Строгая конфиденциальность персональных данных
- Четко определенные права и обязанности производителей официальной статистики
- Профессиональная независимость статистических управлений
- Высокий уровень профессиональной этики, опирающийся на основополагающие принципы официальной статистики
- Эффективные механизмы представительства пользователей
- Четкий мандат на сбор данных
- Мандат НСУ на координацию статистической системы
- Статистическая программа как инструмент координации и консультаций
- Активное международное статистическое сообщество

33. В настоящем разделе основное внимание уделяется тем вопросам, которые были определены странами чаще в качестве сильных сторон, чем недостатков. Небольшие изменения в составе группы подвергшихся обзору стран способны изменить оценку. Например, профессиональная независимость является главной сильной стороной многих подвергшихся обзору стран, и в то же время она является одной из самых слабых сторон в некоторых других странах. Аналогичным образом мандат НСУ на координацию НСС несколько чаще рассматривался в качестве сильной стороны, чем недостатка. Во многих случаях НСС еще недостаточно четко определена, в то время как в последнее время все больше и больше стран улучшают координацию работы между всеми производителями официальной статистики. Поэтому в приводимых ниже текстах рассматривается вопрос о том, что понимается под сильной стороной и что означает ее отсутствие для функционирования НСС.

1. Строгая конфиденциальность персональных данных

34. Конфиденциальность является ключевым элементом любой НСС. Целью статьи о конфиденциальности в статистическом законодательстве является установление доверительных отношений между НСУ и гражданами/респондентами. Речь идет о правовой и технической защите персональной информации, а также о том, как эта информация будет использоваться и потенциально распространяться.

⁴ Термин «Главный статистик» используется во всем документе для обозначения главы национального статистического управления, независимо от того, является ли это его официальным названием или нет.

35. Что касается правовой и технической защиты информации, то важно учитывать тот факт, что граждане все больше осознают важность обеспечения безопасности и защиты информации и придают этим вопросам повышенное значение. Статья о конфиденциальности в статистическом законодательстве, представляющая собой правовое требование к НСУ, способна повысить доверие респондентов и, следовательно, коэффициенты участия в обследованиях и точность статистики. Однако крайне важно, чтобы гарантия конфиденциальности имела преобладающую силу над другими нормами национального законодательства, которые могут требовать от НСУ предоставления персональных данных для других целей (например, судебного разбирательства, полицейского расследования). Предоставление данных государственным органам для иных, чем статистические, целей может нанести ущерб имиджу и репутации НСУ. Отсутствие гарантированного законом требования статистической конфиденциальности может подвергнуть НСУ политическому или бюрократическому давлению с целью раскрытия персональных данных и может существенно повлиять на его репутацию.

36. Как и законодательство о неприкосновенности частной жизни, принципы ограниченного использования, ограниченного сбора и хранения информации являются важными аспектами управления информацией, непосредственно связанными с ожиданиями в отношении конфиденциальности. Статистическая конфиденциальность должна непосредственно распространяться на любые данные, собранные непосредственно у респондентов или из административных источников, на протяжении всего их жизненного цикла, и нарушения гарантии конфиденциальности производителем официальной статистики, его сотрудниками или другими организациями и лицами, которые получают данные в соответствии с соглашениями о конфиденциальности, должны караться санкциями. Отсутствие санкций размывает гарантию конфиденциальности и делает ее несущественной.

2. Четко определенные права и обязанности производителей официальной статистики

37. Четкое определение роли и задач НСУ, касающихся сбора, использования, распространения, сообщения и раскрытия информации в статистических целях, укрепляет его позицию в НСС и обществе. Оно также способствует хорошо функционирующей структурной организации НСС и выстраиванию отношений с руководящими органами, обладающими соответствующими полномочиями и задачами, а также процессов бюджетирования, управления ресурсами и т. д. Четко определенные задачи поддерживают профессиональную независимость НСУ. Четкое определение задач имеет особенно важное значение при координации деятельности НСС, а также в отношениях с поставщиками данных и заинтересованными сторонами.

38. Было бы полезно перечислить ключевые задачи НСУ в статистическом законодательстве. Ключевые задачи включают в себя ответственность за повышение качества статистики НСС в соответствии со статистическими принципами и рекомендациями, изучение процедур, применяемых при формировании статистических данных другими производителями официальной статистики, а также в некоторых случаях одобрение новых статистических обследований, если это необходимо в соответствующей юрисдикции. В законодательстве следует также определить требования к другим производителям официальной статистики, а не перечислять их по названиям или точным статистическим областям, для обеспечения гибкости. Все производители официальной статистики должны нести ответственность за постоянное повышение качества статистики. Законодательство должно предусматривать право производителей официальной статистики получать от государственных учреждений информацию о любом новом наборе административных данных или о любых изменениях в наборе административных данных и участвовать в разработке этих источников данных. Кроме того, отношения с руководящими органами НСУ должны быть четко регламентированы в соответствии с национальным контекстом.

3. Профессиональная независимость статистических управлений

39. Поскольку НСУ финансируются в основном из государственного бюджета, для защиты их профессиональной независимости требуется соответствующее законодательство. Статистическое законодательство должно наделять статистические управления достаточной степенью самостоятельности для обеспечения высокого качества статистики и доверия к НСС и формируемой официальной статистике. Авторитет строится на доверии пользователей к официальной статистике как объективному источнику информации, который не обслуживает ничьи

интересы. Доверие общественности к статистике в значительной степени зависит от строгого соблюдения статистическими управлениями научных принципов, принципов конфиденциальности и беспристрастности, а также от использования согласованных на международном уровне методологий. Статистика является мощным инструментом в тех случаях, когда соблюдаются научные принципы и применяются общепризнанные методологии, но может вводить в заблуждение, когда они не соблюдаются.

40. Профессиональная независимость является краеугольным принципом, означающим, что производители официальной статистики должны самостоятельно и без какого-либо давления или вмешательства со стороны политических или других внешних источников и только на основе надежной статистической методологии принимать решения о разработке, производстве, распространении и разъяснении статистических данных. Это включает в себя отбор источников данных, концепций, определений, классификаций и методов, которые будут использоваться, и определение временных рамок и содержания всех форм распространения и сообщения. Производители официальной статистики могут, в пределах своей соответствующей компетенции, публично комментировать статистические вопросы и любые факты некорректного использования официальной статистики. Любое несоблюдение принципа профессиональной независимости может подорвать доверие общественности и способность официальной статистики служить легитимной основой информационного обеспечения процессов принятия решений в государственном и частном секторах.

41. Профессиональная независимость требует следующего подхода в статистическом законодательстве:

- Сильный правовой статус НСУ и других производителей официальной статистики.
- Соответствующие административные механизмы (прозрачные процедуры отбора, назначения и отставки Главного статистика, которые должны основываться только на профессиональных критериях).
- Главный статистик должен обладать полномочиями принимать профессиональные решения (без какого-либо вмешательства), особенно в отношении объема, содержания и частоты сбора данных, управления персоналом, руководства деятельностью НСУ, публикации статистической информации и пресс-релизов, а также прямой связи с директивными органами и ведомствами. Главный статистик также должен быть должностным лицом высшего официального уровня в стране, он должен рассматриваться главами других правительственных ведомств в качестве коллеги и участвовать в любых регулярных совещаниях таких должностных лиц в целях продвижения и обеспечения выполнения решений.
- Четкие положения в законодательстве для обеспечения научных стандартов и использования согласованных на международном уровне стандартов и методологий.

4. Высокий уровень профессиональной этики, опирающийся на основополагающие принципы официальной статистики

42. Профессиональная этика является одним из основных структурных элементов статистического производства. В ходе внешних обзоров сотрудники НСУ продемонстрировали высокий уровень соблюдения этических норм, которые неукоснительно применяются на практике при подготовке статистических данных и аналитических материалов. Многие статистические управления разработали этические принципы для своих сотрудников. Статистики несут конкретные обязательства перед физическими лицами, предприятиями, общинами и респондентами, которые являются субъектом статистической информации, а также перед пользователями статистики и обществом в целом. Необходимо учитывать различные виды использования статистических данных, вопросы неприкосновенности частной жизни и защиты данных, а также нагрузку на респондентов, связанную со сбором данных в статистических целях.

43. Статистическое законодательство должно определять ключевые принципы официальной статистики на основе основополагающих принципов официальной статистики, Кодекса надлежащей практики европейской статистики или национального кодекса надлежащей практики и Рекомендации ОЭСР по надлежащей статистической практике, а также на основе ключевых статистических стандартов, согласованных на международном уровне. Страны могут доработать эти принципы путем, в частности, разработки национального кодекса надлежащей статистической практики. Этические нормы пронизывают все аспекты статистического законодательства, начиная с равного доступа и заканчивая

такими вопросами, как профессиональная независимость, эффективное использование имеющихся данных, защита данных, экономическая эффективность статистического производства, использование научных методов, уменьшение нагрузки на респондентов, а также точность и релевантность статистических данных.

5. Эффективные механизмы представительства пользователей

44. Большинство статистических управлений имеют хорошо отлаженные механизмы представительства пользователей, например Консультативный совет по статистике, который консультирует управление по вопросам составления программы статистических работ. Кроме того, могут проводиться другие консультации, связанные с планированием статистической работы или сбором отзывов о степени удовлетворенности пользователей. В принципе Консультативный совет по статистике играет двойную консультативную роль по отношению как к НСС, так и к правительству и другим пользователям. Действенный Консультативный совет по статистике обеспечивает учет мнений пользователей при определении приоритетов статистической программы. Надзор, осуществляемый Консультативным советом по статистике, важен для снижения зависимости от политических органов, например парламента или министров, которым подотчетно НСУ.

45. Статистическое законодательство должно содержать требование о создании Консультативного совета по статистике, состоящего из пользователей статистических данных, обладающих консультативными компетенциями, согласно национальной юрисдикции. Такой орган будет действовать в качестве хранителя принципов официальной статистики, обеспечивать релевантность официальной статистики и содействовать прозрачности и подотчетности НСС. Закон может также признавать возможность учреждения других консультативных органов в составе членов, как относящихся, так и не относящихся к НСС, в поддержку стратегической и методологической работы в области официальной статистики.

46. Задачи Консультативного совета по статистике должны быть определены в законодательстве в общих чертах, с тем чтобы члены Консультативного совета по статистике осознавали свою важную задачу широкого представления пользователей статистики. Например, Консультативному совету по статистике следует высказывать свое мнение о программах и их осуществлении, отражающее точки зрения пользователей. Это мнение должно учитываться при принятии окончательного решения ответственным органом об утверждении статистической программы.

6. Четкий мандат на сбор данных

47. Согласно экспертным обзорам, многие НСУ уже имеют четкий мандат на сбор данных от респондентов и объявляют некоторые обследования обязательными для респондентов. Это является важным условием предоставления полных, точных и высококачественных статистических данных. Кроме того, для эффективного функционирования разработчики официальной статистики должны иметь полномочия на бесплатный доступ к административным источникам данных, существующим в стране, а также на обмен данными и метаданными в рамках национальной статистической системы в статистических целях. Не во всех странах дело обстоит таким образом. Кроме того, растущие потребности в данных в обществе, не в последнюю очередь в связи с представлением отчетности по Повестке дня на период до 2030 года, требуют расширения мандата на сбор данных, в том числе от частных держателей данных. Действенный мандат на сбор данных должен уравниваться ответственностью за информирование респондентов, мониторинг нагрузки респондентов на принятие мер по ее снижению.

48. Включение в мандат производителей официальной статистики полномочий на сбор информации от любой организации, государственной или частной, насколько это позволяет политическая конфигурация государственного сектора соответствующей юрисдикции, и от отдельных лиц в статистических целях будет способствовать своевременному и эффективному формированию высококачественной статистики. В законодательстве должно быть четко прописано, что сбор данных ведется НСС только в статистических и исследовательских целях. Законодательство должно гарантировать респондентам, что данные, собранные в статистических целях, не будут использоваться в любых административных целях или для принятия каких-либо решений в отношении физических и юридических лиц. Доступ к существующим данным, хранящимся в государственных или частных структурах, должен предоставляться бесплатно и на уровне детализации, необходимом в статистических

целях, и сопровождаться информацией о качестве. Хорватия и Латвия привели примеры нормативных актов, регулирующих доступ к имеющимся у частных субъектов данным о других респондентах, а Словения сообщила о мандате на доступ ко всем источникам данных в статистических целях (см. практические примеры 8–10, приложение II).

7. Мандат для национальных статистических управлений на координацию статистической системы

49. Мандат на координацию относится к возложенной на НСУ задаче по координации статистической деятельности НСС с целью обеспечения соответствия релевантным стандартам качества. Мандат на координацию является ключевой задачей по поддержке соблюдения основных принципов официальной статистики. Литва описывает свои процедуры координации статистической деятельности с помощью практического примера (см. практический пример 5, приложение II). Эффективная координация является залогом затратоэффективного и слаженного функционирования НСС, демонстрирующей высокие профессиональные стандарты. НСУ должна отвечать за координацию деятельности производителей официальной статистики для обеспечения общесистемной слаженности и соблюдения законодательства, основных принципов официальной статистики и других согласованных на международном уровне стандартов и рекомендаций.

50. Действенный мандат на координацию позволяет статистическим органам:

- планировать и осуществлять статистические работы на основе широкого участия – посредством слаженных программ статистической работы, в которых приоритет отдается статистической деятельности в целях получения информации, необходимой для разработки политики, принятия решений и измерения экономических, социальных и экологических явлений;
- поощрять применение национальных и международных статистических стандартов и консультировать по этим вопросам;
- повышать, поощрять, гарантировать и поддерживать качество официальной статистики;
- избегать дублирования в работе;
- минимизировать нагрузку на респондентов;
- обеспечивать максимальную интеграцию между различными видами статистических работ и их результатами;
- повышать сопоставимость статистики;
- поощрять использование надлежащих методов при сборе и формировании статистических данных;
- выявлять пробелы в национальной статистике;
- повышать доверие к статистической системе;
- поощрять развитие статистических разработок.

51. Законодательство должно предусматривать, насколько это позволяет политическая конфигурация государственного сектора соответствующей юрисдикции, четкий мандат НСУ на координацию путем определения задач и полномочий НСУ и Главного статистика по координации статистической деятельности НСС. Эту роль НСУ можно было бы дополнительно упростить путем включения в законодательство положения об учреждении координационного комитета по вопросам статистического производства. Этот комитет мог бы состоять из глав организаций-производителей официальной статистики и служить платформой для совместной работы.

8. Статистическая программа как инструмент координации и консультаций

52. Статистические программы являются основными инструментами координации в НСС в большинстве стран (см. практический пример 5 Литвы, приложение II). Целью статистических программ является планирование деятельности НСС и эффективная координация работы между производителями официальной статистики. В некоторых странах статистическая программа предусматривает мандат на получение бюджета, проведение статистических обследований, получение доступа к определенным наборам данных и формирование определенных статистических данных. В этом случае программа узаконивает сбор данных от респондентов и формализует предоставление административных данных. Статистические программы могут также служить инструментом назначения тех или иных организаций производителями официальной статистики путем привлечения их к подготовке и указания в программе работы. В некоторых странах статистические программы не имеют правового статуса, несмотря на то, что они являются важными инструментами планирования и координации. В ряде стран статистические программы пока не охватывают другие виды статистических работ, кроме тех, которые осуществляются НСУ. Это является упущенной возможностью с точки зрения обеспечения надлежащей координации и эффективной статистической работы.

53. Законодательство может предусматривать два типа статистических программ: многолетнюю программу в целях стратегического развития и годовую программу более конкретных работ, в зависимости от национального контекста. Главный статистик должен обладать всеми полномочиями для принятия решений по содержанию проектов многолетних и годовых статистических программ и отчетов об их выполнении. Это объясняется тем, что статистические программы охватывают многочисленные вопросы, связанные с профессиональной независимостью управления, и могут включать, например, указания на отобранные источники данных и временные рамки статистического производства. Однако этот процесс должен осуществляться в консультации с другими производителями официальной статистики, пользователями статистических данных, респондентами и поставщиками административных данных, и законодательство может требовать представления программ Консультативному совету по статистике для вынесения заключения. Процедура утверждения и полномочия по утверждению статистической программы зависят от конкретной страны. В некоторых странах могут существовать отдельные правовые документы, обеспечивающие правовую основу для формирования статистики. Вместе с тем важно отметить, что при утверждении статистических программ соответствующий орган не может вмешиваться в вопросы профессиональной независимости.

9. Активное международное статистическое сообщество

54. Одной из наиболее важных сильных сторон нынешних статистических систем является активное международное сотрудничество и совместная работа в рамках международного статистического сообщества. Эта работа способствует разработке международных стандартов, повышению сопоставимости, согласованности и качества статистических данных, укреплению статистического потенциала и повышению профессиональной независимости. Согласованные на международном уровне стандарты, опирающиеся на оценки, экспертные обзоры, аудиторские проверки и рекомендации международных статистических организаций, способствуют достижению высокого уровня профессиональной независимости и доверия общественности и помогают привлекать техническую помощь, необходимую той или иной стране.

55. Статистическое законодательство должно поощрять соблюдение согласованных на международном уровне статистических стандартов и рекомендаций, включая активное участие в международных разработках и совещаниях по текущим и новым темам в области статистики. Главный статистик должен иметь право представлять НСС на международном уровне, если это позволяет политическая конфигурация государственного сектора соответствующей юрисдикции, и это право должно быть закреплено в статистическом законодательстве. НСУ может быть назначено координатором международной статистической деятельности в стране.

С. Недостатки правовых и институциональных основ

56. В результате проведенного анализа был составлен следующий перечень основных недостатков существующих основ статистического производства:

- ограниченное право доступа к административным и частным источникам статистических данных;
- нечетко прописанные положения о назначении и отставке высшего руководства;
- статус НСУ в правительстве;
- отсутствие полномочий по принятию решений о распределении ресурсов;
- отсутствие четкого определения или обособления официальной статистики;
- непоследовательная практика распространения и сообщения в рамках НСС;
- слабо развитые услуги по предоставлению доступа исследователям к микроданным;
- нечеткие границы НСС;
- необходимость более эффективного управления качеством в рамках НСС;
- необходимость увеличения инвестиций в безопасность, ресурсы и навыки в области информационных технологий;
- учет потребностей статистики в других законодательных актах.

Опять же, некоторые из перечисленных выше недостатков являются сильными сторонами в других странах, например, доступ к административным данным и их использование очень хорошо развиты в скандинавских странах. В некоторых странах разработаны образцовые услуги для исследователей, и многие из них располагают механизмами весьма системного управления качеством. Поэтому в нижеследующем тексте рассматривается вопрос о том, каким образом возможные недостатки могут препятствовать функционированию статистической системы и как предотвратить негативные последствия с помощью соответствующей правовой основы.

1. Ограниченное право доступа к административным и частным источникам статистических данных

57. Для снижения затрат и нагрузки на респондентов производители официальной статистики должны иметь доступ к данным, собранным для других целей, таким как административные данные и данные, имеющиеся у частных держателей данных. Растущий спрос на своевременную и всеобъемлющую официальную статистику также повышает потребность в возможностях использования данных, имеющихся у частных учреждений.

58. Поскольку о доступе к административным данным было упомянуто в первой версии Основопологающих принципов официальной статистики в 1991 году, статистическое законодательство большинства стран разрешает его. Однако во многих странах некоторые данные все еще недоступны для производителей статистики. Это касается налоговых данных в нескольких странах. Ряд статистических управлений должны платить за обработку данных, а некоторые не получают данные на необходимом уровне дезагрегирования, с необходимыми идентификаторами и метаданными, требующимися для формирования статистики. Кроме того, административные данные могут быть недостаточно высокого качества, поскольку они собираются и обрабатываются в административных, а не статистических целях.

59. Одной из ключевых характеристик официальной статистики является ее четкое отличие от административной информации. Для поддержания доверия к официальной статистике и обеспечения максимально высокого качества статистической информации производители официальной статистики должны обеспечить, чтобы персональные данные, собранные в статистических целях, не использовались для административных целей и не публиковались таким образом, чтобы это позволяло идентифицировать респондента. Поэтому проведение четкого различия с административной информацией является необходимым.

60. Недостатком может быть также неограниченный доступ к административным данным, поскольку бюджетные органы могут с неохотой предоставлять дополнительные средства, необходимые для осуществления сбора других данных, особенно если такой сбор данных должен использоваться исключительно в статистических целях.

61. Закон о статистике должен включать положения, обязывающие все национальные и местные органы власти и частные органы предоставлять имеющиеся в их распоряжении данные производителям официальной статистики, если это необходимо в статистических целях и соответствует политической конфигурации государственного сектора соответствующей юрисдикции. Данные должны предоставляться бесплатно, на уровне детализации, необходимым для формирования официальной статистики (включая идентификаторы), и с метаданными, которые позволяют оценить качество данных. Закон о статистике должен также включать положения, обязывающие держателей административных данных консультироваться с НСУ и, при необходимости, с другими производителями официальной статистики, если они планируют разработать новый набор данных или провести серьезный пересмотр своих методов сбора или обработки данных таким образом, что это может повлиять на данные, предоставляемые для официальной статистики. Следует поощрять Главных статистиков активно содействовать дальнейшему совершенствованию административных и частных источников данных, например путем использования статистических классификаций, особенно в наборах данных, которые могут использоваться в статистических целях.

2. Нечетко прописанные положения о назначении и отставке высшего руководства

62. Одна из ключевых задач Главного статистика состоит в том, чтобы гарантировать и поощрять профессиональную независимость НСС. Процедуры назначения и основания для отставки высшего руководства, и в частности Главного статистика, имеют важное значение для независимости НСУ и НСС. В настоящее время процедуры назначения и отставки Главного статистика относятся к числу наиболее распространенных недостатков существующего национального статистического законодательства.

63. Сильный статус Главного статистика обеспечит формирование статистики на беспристрастной основе и повысит доверие к официальной статистике. Назначение Главного статистика должно носить неполитический характер и основываться только на соображениях профессиональной пригодности. Принятие решений по вопросам профессиональной независимости, таким как источники данных и статистические методы, требует конкретного профессионального опыта и знаний. Замещение должности Главного статистика должно производиться путем публичного объявления с изложением профессиональных требований и проведения открытого конкурса среди кандидатов. В идеале должность Главного статистика не должна быть частью программ мобильности в системе государственного управления. Кроме того, срок полномочий Главного статистика должен соблюдаться независимо от изменений в правительстве.

64. Крайне важно обеспечивать своевременный отбор и назначение Главного статистика, чтобы позволить НСУ сохранять сильный и независимый статус в любое время, особенно в критически важные годы планирования и проведения переписи населения и жилищного фонда или во время планирования законодательных изменений.

65. Статистическое законодательство должно устанавливать прозрачные правила назначения и отставки Главного статистика. Это должно включать в себя публичное объявление вакансии и открытый конкурс, основанный только на соответствующей профессиональной компетенции. Кроме того, его полномочия не могут быть прекращены до срока их истечения ни по каким причинам, ставящим под угрозу профессиональную независимость. В общих элементах статистического законодательства перечисляются возможные причины прекращения полномочий Главного статистика, которые могут быть использованы в национальном статистическом законодательстве, при наличии такой целесообразности.

3. Статус национального статистического управления в правительстве

66. Статус НСУ в административной системе в основном определяется статусом Главного статистика, в случае если он/она назначаются исходя из критерия профессиональной компетентности. В зависимости от конституционного устройства страны одной из альтернатив обеспечения значительной профессиональной независимости и высокого статуса в правительстве может являться автономный статус НСУ с советом производителей в качестве высшего директивного органа. Эта и некоторые другие модели управления рассматриваются в главе 6 и главе 7. Хотя наличие НСУ, автономной от правительства, не всегда возможно в каждой стране, крайне важно рассмотреть вопрос о наилучшем месте для НСУ, обеспечивающем его профессиональную независимость и предоставление беспристрастной статистической информации.

67. Независимо от того, обладает НСУ автономным статусом или нет, было бы полезно иметь координационный комитет производителей, предусмотренный статистическим законодательством для обеспечения координации работы в рамках НСС. Этот орган мог бы готовить годовую программу статистических работ, многолетнюю программу, доклад о реализации программ, осуществлять мониторинг и пропаганду статистической деятельности, контроль качества и содействовать использованию общих стандартов в рамках НСС, организовывать обучение и обсуждать потребности в разработках.

4. Отсутствие полномочий по принятию решений о распределении ресурсов

68. Статистические управления являются государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета. Ограничение их полномочий по управлению ресурсами может привести к задержкам в формировании статистики. В некоторых странах даже набор персонала может не полностью находиться в руках руководителя НСУ. Бюджет НСУ должен покрывать общие расходы по формированию статистики и расходы на персонал, а также обеспечивать необходимые средства для инвестиций в инфраструктуру, новые технологии, новые статистические методологии и т. д.

69. Как правило, управление финансовыми и людскими ресурсами осуществляется в соответствии с другими законодательными актами, регулирующими использование ресурсов всеми государственными учреждениями. Согласно принципу профессиональной независимости, производители официальной статистики должны принимать независимые решения без какого-либо давления или вмешательства, например в отношении разработки, производства, распространения и сообщения статистики, т. е. своих продуктов. Однако на практике эта разработческая деятельность может быть ограничена отсутствием необходимых ресурсов для этой работы, например в случае, когда разработка новых статистических данных не поддерживается по политическим причинам. В этом случае НСУ следует ссылаться на свою профессиональную независимость и пытаться обосновать потребность в ресурсах. По крайней мере руководитель НСУ должен иметь возможность определять приоритеты на основе консультаций с пользователями в отношении распределения ресурсов внутри организации.

70. Поскольку существует спрос на специализированные информационные услуги, производителям официальной статистики в статистическом законодательстве может быть предоставлена возможность оставлять себе доходы от оказания специализированных статистических услуг, если это позволяет национальный контекст. Средства, оставленные на развитие статистики, могут также способствовать повышению качества рабочей среды и степени удовлетворенности персонала.

71. Статистическое законодательство должно наделять НСУ полномочиями распоряжаться своими ресурсами, особенно кадровыми ресурсами, определять структуру организации и цели использования средств, накопленных от оказания специализированных услуг для развития статистики.

5. Отсутствие четкого определения или обособления официальной статистики

72. Как правило, под официальной статистикой понимают статистические материалы, производимые НСУ или другими назначенными государственными органами. Однако также возможно, что не вся статистика, формируемая НСУ, будет являться официальной, например экспериментальная статистика. В некоторых странах определенная официальная статистика может формироваться неправительственными организациями в соответствии с конкретными нормативными актами. Обычно официальная статистика описывает экономику, демографию, окружающую среду, социальную и культурную ситуацию в конкретной стране и формируется в рамках статистической программы, которая направляет работу НСС. Как ни странно, многие страны не имеют четких критериев определения официальной статистики или четкого указания на то, являются ли публикуемые статистические данные официальной статистикой или нет.

73. В принципе термин «официальная статистика» служит определенным знаком качества, поскольку официальная статистика разрабатывается, производится и распространяется в соответствии с согласованными на международном уровне статистическими стандартами и рекомендациями, основополагающими принципами официальной статистики и Кодексом надлежащей практики европейской статистики.

74. Установление критериев для определения того, какая статистика является официальной, сопряжено с трудностями. Опять же в зависимости от национального контекста в некоторых странах, помимо статистической программы, требуется правовая основа для формирования официальной статистики. Вместо перечисления всех видов официальной статистики в законодательстве правовая основа, скорее, должна устанавливать критерии для определения официальной статистики и производителей официальной статистики, а также процедуру принятия решений о статусе статистики и производителей.

6. Непоследовательная практика распространения и сообщения в рамках национальной статистической системы

75. В настоящее время страны, как правило, не имеют политики распространения и сообщения, применимой ко всей НСС. Выработка общесистемной политики распространения и сообщения могла бы стать важным инструментом разработки более последовательной и скоординированной практики публикации официальной статистики. Единая политика распространения и сообщения позволила бы достичь согласия по схожим видам практики, в том числе в отношении заранее установленных графиков публикации официальной статистики. Календари предварительных сроков публикации данных имеют важное значение для предотвращения любых манипуляций с датами публикации в политических целях. Политика распространения и сообщения должна включать в себя согласованные принципы и руководящие положения, касающиеся распространения и сообщения статистических данных, а также процедуры устранения ошибок и внесения изменений. Она также могла бы способствовать созданию общей платформы официальной статистики, на которой размещалась бы статистика, формируемая всеми производителями официальной статистики. Это могло бы помочь гармонизации публикуемых статистических таблиц, графиков и аналитических материалов, а также терминологии, применяемой в статистике. Все это способно помочь избежать путаницы и некорректного толкования и облегчить сопоставление статистических данных в различных областях.

76. С учетом имеющихся недостатков, а также важных преимуществ наличия политики распространения и сообщения, статистическое законодательство могло бы предусматривать требование разработки скоординированной политики распространения и сообщения с транспарентными процедурами, подлежащими применению в рамках всей НСС, в соответствии с основополагающими принципами официальной статистики, Кодексом надлежащей практики европейской статистики и Рекомендацией ОЭСР по надлежащей статистической практике. Требование использования единой статистической терминологии, которая должна применяться во всей официальной статистике, может быть включено в статистическое законодательство в качестве составного компонента политики распространения и сообщения.

7. Слабо развитые услуги по предоставлению доступа исследователям к микроданным

77. Доступ к микроданным для исследователей имеет важное значение для предоставления им возможности выявлять новые закономерности в динамике развития общества и углублять понимание происходящих изменений в экономической, социальной и экологической областях. По соображениям конфиденциальности доступ к микроданным в исследовательских целях строго регламентирован. Более тесное сотрудничество с исследователями может также помочь определить потребности в совершенствовании статистических данных и разработать новые статистические данные и статистические услуги в рамках совместных с исследователями проектов.

78. НСУ должно иметь полномочия разрешать доступ к микроданным для исследователей с соблюдением определенных условий и требований. Эти условия должны быть отражены в статистическом законодательстве и включают в себя следующие принципы:

- Ограничение использования – доступ к данным предоставляется исключительно в статистических и исследовательских целях, а не для использования в административных, судебных или иных программных целях, с запретом последующей передачи.
- Цель и спецификация проекта – исследователи должны предоставить подробные сообщения в отношении цели, задач и методологии конкретных проектов, для которых предоставляется доступ.
- Сведение данных к минимуму – НСУ должно ограничивать доступ данными, имеющими непосредственное отношение к цели и задачам исследовательского проекта и необходимыми для их осуществления.
- Конфиденциальность, неприкосновенность частной жизни и безопасность – НСУ должно обеспечивать защиту конфиденциальных и частных данных, а также наличие адекватных и необходимых гарантий безопасности для минимизации риска потери, несанкционированного доступа, уничтожения, изменения, непреднамеренного или ненадлежащего раскрытия.
- Предотвращение конфликта интересов со стороны исследователя – НСУ должно убедиться, что исследователь не несет обязанности перед своим работодателем разглашать аномалии, выявленные в ходе исследования.
- Подотчетность – НСУ должно обеспечить механизмы, демонстрирующие, что в случае каждого конкретного проекта используются надлежащие процедуры рассмотрения, утверждения и гарантии.

79. Возможно, потребуется учесть и дополнительные соображения, вытекающие из других правовых требований или политики в зависимости от страны.

8. Нечеткие границы национальной статистической системы

80. НСС представляет собой институционально-правовую систему, в рамках которой различные заинтересованные стороны осуществляют свои права и обязанности. Целью статистического законодательства является установление четких критериев для определения того, кто может входить в НСС. Наличие четких границ НСС является предварительным условием надлежащего управления статистическим производством и функционирования общих элементов статистического законодательства, предлагаемых в настоящем руководстве. Литва описывает свои процедуры и критерии для определения других составителей официальной статистики на конкретном примере (см. практический пример 5, приложение II). НСС обладают национальной спецификой, и управление ими сильно различается, иллюстрацией чему служит глава 7. Тем не менее обычно НСС состоит из НСУ и других учреждений, формирующих официальную статистику. Различные совещательные, консультативные или руководящие органы, играющие особую роль в облегчении формирования статистики, как правило, не входят в состав НСС.

81. В статистическое законодательство следует включить положения о том, кто в принципе может быть частью НСС, каким критериям следует удовлетворять для того, чтобы стать производителем официальной статистики, и кто принимает решение о включении учреждений в состав НСС. Соединенное Королевство и Финляндия представили конкретные примеры из своей практики в отношении критериев и процедур определения официальной статистики и ее производителей (см. практические примеры 4

и 5, приложение II). Следует избегать перечисления в законодательстве членов НСС, поскольку это лишь уменьшает гибкость и усиливает необходимость частого пересмотра законодательства. Такой перечень следует вести в другом месте, например в рамках статистической программы. В этом вопросе необходима ясность для обеспечения того, чтобы производители официальной статистики считали себя частью НСС и осуществляли права и обязанности, предусмотренные правовой основой. Формирование НСС только из профессионально независимых организаций, основной задачей которых является формирование статистики, закладывает фундамент для слаженной и хорошо функционирующей НСС, в рамках которой возможен обмен персональными данными между производителями официальной статистики.

9. Необходимость более эффективного управления качеством в рамках национальной статистической системы

82. Необходимость совершенствования управления качеством часто упоминается в обзорах статистических систем, таких как глобальные оценки или экспертные обзоры Европейского союза (ЕС). Хотя качество часто считается вопросом, который не подлежит регулированию в статистическом законодательстве, помимо принципов качества, очевидно, что при формировании официальной статистики ему необходимо уделять внимание. Очень часто ключевые элементы, поддерживающие формирование высококачественной статистики, регулируются в статистическом законодательстве, таком как основные принципы официальной статистики, включая объективность, точность, надежность, своевременность, согласованность, релевантность и другие вопросы, непосредственно влияющие на качество статистики. Для обеспечения более системного управления качеством в статистическое законодательство можно было бы включить ссылку на системы и инструменты обеспечения качества.

83. Статистическое законодательство должно включать в себя основные принципы официальной статистики, которые оказывают влияние на ее качество. Законодательство может также требовать, чтобы производители официальной статистики стремились к постоянному повышению качества в дополнение к соблюдению основных принципов официальной статистики. Качество статистики обеспечивается на каждом этапе процесса статистического производства институциональной структурой НСС. Аналогичным образом этап формирования статистики является наименее регулируемой областью, но оказывает решающее влияние на качество статистики. В правовой основе можно было бы упомянуть о том, что производители официальной статистики имеют право осуществлять редактирование и валидацию данных, комбинировать данные из различных источников и использовать методы статистической оценки для восполнения пробелов.

10. Необходимость увеличения инвестиций в безопасность, ресурсы и навыки в области информационных технологий

84. Во многих странах приобретение и внедрение самых современных информационных технологий (ИТ) характеризуется в НСС отставанием из-за нехватки ресурсов. Статистическое производство и возможности повышения эффективности в значительной степени зависят от ИТ-инфраструктуры. Аналогичным образом статистическим управлениям, возможно, недостает гибкости в вопросах найма и оплаты труда сотрудников, что также усугубляет неспособность НСС конкурировать в области привлечения квалифицированных кадров с частным сектором или другими организациями государственного сектора. Кроме того, некоторые общеправительственные процедуры обеспечения безопасности ИТ могут навязывать стандарты или методы, которые не соответствуют международно согласованным статистическим стандартам и рекомендациям.

85. В плане набора персонала НСУ должна быть предоставлена в статистическом законодательстве оперативная гибкость, схожая с другими государственными учреждениями. Кроме того, насколько это возможно, НСУ должно быть разрешено устанавливать заработную плату и другие виды выплат, по крайней мере, на уровне если не частного сектора, то других государственных учреждений, когда это целесообразно, в отношении определенных должностей (например, главного ИТ-менеджера). И наконец, что касается общеправительственных требований, то НСУ должны быть освобождены от выполнения общеправительственных требований к ИТ, несовместимых со статистической практикой или не соответствующих статистическому законодательству.

11. Неучет потребностей статистики в других законодательных актах

86. Некоторые НСУ испытывают трудности с доступом к административным источникам данных в тех случаях, когда законодательство, регулирующее деятельность организаций, осуществляющих сбор административных данных, не позволяет им передавать эти данные никому даже в статистических целях. В этих случаях проблема не может быть решена даже путем подписания меморандумов о взаимопонимании, поскольку соответствующие законы не разрешают сторонам действовать вопреки действующему законодательству. Аналогичные расхождения можно обнаружить и между статистическим и другим законодательством, о чем говорится в главе 6.

87. Статистическое законодательство должно иметь преимущественную силу над любыми другими законодательными актами в вопросах, касающихся статистики и доступа к данным в статистических целях. Необходимо заблаговременно информировать НСУ о новых инициативах по разработке правовых актов или внесению в них изменений, чтобы предотвратить возникновение расхождений. Такой подход также укрепит роль НСУ как координатора НСС. Статистическое законодательство должно требовать проведения консультаций с НСУ до одобрения любых проектов правовых документов, которые могут повлиять на статистическую работу.

D. Выводы в отношении сильных сторон и недостатков правовых основ

88. Главное внимание в приведенном выше анализе уделяется областям, о совершенствовании которых необходимо задуматься при пересмотре и сравнительном анализе статистического законодательства. Статистическое законодательство должно сохранять ключевые сильные стороны существующих статистических систем, а также устранять те существующие недостатки, которые могут быть ликвидированы с помощью законодательства.

89. Сильные стороны и недостатки являются различными в зависимости от страны. Поэтому данный анализ не применим к каждой отдельной стране как таковой. Однако выявленные сильные и слабые стороны могут служить полезным контрольным перечнем в отношении вопросов, которые следует учитывать при пересмотре статистического законодательства в любой стране. В этой главе не предпринималось попытки оценить значимость различных сильных сторон и недостатков, хотя некоторые элементы являются более актуальными, чем другие, для целей обновления статистического законодательства.

90. Сохраняя традиционные сильные стороны статистических систем, законодательство должно также позволять модернизацию и совершенствование тех элементов, которые в настоящее время могут рассматриваться в качестве слабых сторон. Например, в странах, где основное внимание в статистическом законодательстве уделяется НСС, модернизация НСС потребует разработки более всеобъемлющего законодательства, охватывающего роль, права и обязанности всей НСС.



3. ОБЗОР ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ СТАТИСТИЧЕСКОГО ПРОИЗВОДСТВА

А. Введение

91. В настоящей главе приводится обзор функциональной среды⁵ статистических управлений и описываются основные проблемы, ожидания и ограничения, которые могут иметь последствия для правовых и институциональных основ официальной статистики. В ней анализируется существующий спектр производителей информации, который быстро меняется в последние годы. Данные имеются повсюду, и статистическим управлениям предлагают делиться своим опытом и знаниями с новыми инициативами, которые требуют оценки. Например, в обществе, основанном на данных, требуется найти ответы на следующие сложные вопросы: Кому принадлежат данные? Кто имеет право доступа к данным? Могут ли данные повторно использоваться? Каковы будущие виды использования данных, собираемых в сегодня? Кто будет заботиться о конфиденциальности?

92. Данный обзор позволяет выявить основные элементы отвечающего требованиям времени законодательства в поддержку модернизации официальной статистики для полного раскрытия ее потенциала. Анализ проблем и возможностей позволяет выявить вопросы, возникающие в связи со средой статистического производства, которые необходимо принимать во внимание при внесении поправок в законодательство. Если статистическое законодательство в достаточной степени учитывает основные проблемы и возможности, оно с большей вероятностью обеспечит эффективную и действенную статистическую работу и позволит более динамично развивать официальную статистику. Следует подчеркнуть, что некоторые вопросы, затронутые в этой главе, такие как защита конфиденциальности, интеграция новых источников данных и обмен данными на национальном и глобальном уровнях, взаимосвязаны и не должны рассматриваться обособленно.

93. В заштрихованных пунктах в конце каждого раздела излагаются рекомендации в отношении того, как решать каждую проблему или учитывать каждую возможность в правовой основе.

В. Проблемы, связанные с функциональной средой

94. Ниже приводимый перечень проблем был составлен на основе оценки членами Целевой группы основных проблем, с которыми сталкиваются их управления и которые могут иметь последствия для статистического законодательства. Они кратко излагаются в таблице ниже в виде основных тенденций в эволюции функциональной среды статистических управлений.

- Доступ к данным, нагрузка на респондентов и расходы на сбор данных
- Обеспокоенность по поводу неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности
- Урезание бюджетов
- Конкуренция со стороны информационной индустрии
- Усиление потребностей в координации статистического производства
- Новые возрастающие потребности в данных, например в связи с Целями в области устойчивого развития
- Доверие общественности и предотвращение ненадлежащего использования
- ИТ-ресурсы и безопасность
- Кадровые ресурсы

⁵ В настоящем контексте термин «функциональная среда» означает политические, социальные, законодательные, экономические, культурные и природные экологические факторы, которые могут оказывать существенное влияние на статистическую деятельность.

1. Доступ к данным, нагрузка на респондентов и расходы на сбор данных

95. Правительства оказывают все большее давление на государственные организации с целью сокращения бюрократических формальностей и административной нагрузки, включая нагрузку, связанную со сбором данных. Статистические управления все больше полагаются на административные данные для сокращения размеров выборки, когда это возможно, и снижения нагрузки и расходов, связанных со сбором данных. Однако данные, получаемые из внешних источников, контролируются не статистическими, а другими органами, что может негативно влиять на деятельность НСС. В идеале информация должна собираться единожды государственными органами и передаваться в НСС бесплатно, как только будет продемонстрирована статистическая потребность в них. Если НСУ не имеет контроля над административными данными, на него распространяются ограничения поставщика данных и его решения в отношении продолжения или изменения сбора данных. Прекращение потока данных или ухудшение качества без предварительного уведомления представляют собой растущий риск для НСУ, чья зависимость от внешних источников данных усиливается. НСУ также необходимо разработать новые методы и подходы для обеспечения качества статистики при использовании административных данных. Решения, принимаемые при планировании сбора данных, требуют сбалансированности между затратами, качеством данных и нагрузкой на респондентов.

96. В идеале государственная политика должна предусматривать сбор информации только один раз от граждан, предприятий и учреждений, а затем (бесплатную) передачу ее в НСС после того, как будет продемонстрирована статистическая потребность в них. В зависимости от законодательной основы каждой юрисдикции статистическое законодательство должно предусматривать широкие полномочия для производителей официальной статистики на получение данных в статистических целях из любого источника без ограничений на их хранение и использование.

97. Такой широкий мандат в отношении доступа к данным должен уравниваться обязанностью производителей официальной статистики осуществлять мониторинг нагрузки на респондентов и проводить с ними консультации. Пример передовой практики проведения консультаций с респондентами приводится в приложении II (см. практический пример 3, предоставленный Финляндией). Этого можно добиться путем создания органа, представляющего поставщиков различных данных – административные органы, коммерческих поставщиков данных, ассоциации предприятий и частных лиц. Любой новый сбор данных или доступ к новым источникам данных должны обсуждаться с соответствующими представителями для обеспечения использования наименее обременительных мер по получению данных. НСУ следует также обязать проводить критический анализ затрат на сбор данных статистической системы, респондентов и других поставщиков данных.

2. Обеспокоенность по поводу неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности

98. Растущая обеспокоенность по поводу конфиденциальности становится одной из главных обсуждаемых тем, поскольку данные уже повсюду, а источники больших данных содержат массу персональной информации. НСУ должны быть в состоянии свести к минимуму риск злоупотреблений, таких как нарушение правил обращения с персональными данными, интрузивное использование данных, направленное против отдельных лиц, дискриминация на основе информации, злонамеренное использование статистики в преступных целях и ограничение личной свободы по типу «старшего брата». Репутация НСУ зависит от сохранения доверия общественности к строгому соблюдению конфиденциальности данных. Ожидается, что НСУ будут обеспечивать конфиденциальность по определению и избегать любых рисков ненадлежащего использования данных.

99. Поддержание полного доверия к конфиденциальности требует повышенного внимания со стороны НСУ, особенно при использовании новых источников данных, углублении интеграции данных и расширении повторного использования данных в рамках НСС и на международном уровне. Готовность физических лиц и компаний предоставлять НСУ информацию, причем правдивую информацию, в значительной степени зависит от их доверия к конфиденциальности.

Неприкосновенность частной жизни также обеспечивается принципами конфиденциальности, принятыми в той или иной стране. Соответствующие требования также устанавливаются уполномоченными по вопросам неприкосновенности частной жизни и законами о неприкосновенности частной жизни. Производителям официальной статистики также необходимо заручиться согласием и расположением общества в отношении того, как будут использоваться данные, особенно в рамках проектов по сопоставлению, увязке и интеграции данных.

100. Защита конфиденциальности данных, полученных в целях статистического производства, должна строго обеспечиваться статистическим законодательством независимо от источника данных. Речь идет о четкой базовой норме, закреплённой в законодательстве, которая гарантирует физическим лицам, что НСС будет сохранять конфиденциальность их информации и не будет предоставлять доступ к ней для каких-либо иных целей, кроме согласованных статистических. Статистическое законодательство должно включать в себя положения, запрещающие сотрудникам НСС раскрывать конфиденциальные данные, а производителям официальной статистики – передавать конфиденциальные данные другим организациям (за исключением других статистических учреждений в статистических целях). Статистическое законодательство должно также предусматривать санкции за ненадлежащее использование конфиденциальных данных. Статистическое законодательство должно содержать обязательство для производителей официальной статистики обезличивать⁶ данные перед их опубликованием.

101. Особое внимание следует уделять применению норм о конфиденциальности данных к статистической деятельности и взаимосвязи между статистическим законодательством и другими законодательными актами, касающимися неприкосновенности частной жизни. НСС должна иметь доступ ко всем данным, необходимым для статистического производства, без каких-либо ограничений, кроме как на основании статистического законодательства. Данные, собранные в статистических целях, используются в статистических публикациях не на индивидуальном уровне, а в качестве агрегированных показателей.

3. Урезание бюджетов

102. Многие правительства во всем мире сталкиваются с долгосрочными бюджетными ограничениями, и, следовательно, многие НСУ сталкиваются с ограничением расходов или сокращением бюджетов. НСУ вынуждены искать пути повышения эффективности и результативности своей деятельности в целях сокращения расходов и прибегать к инновационным решениям, сотрудничеству с другими государственными органами и партнерами из академического и частного секторов.

103. Статистическое законодательство должно способствовать повышению эффективности НСС, например, позволяя производителям официальной статистики обмениваться данными и поощряя использование административных и других источников данных в статистических целях. В зависимости от законодательной и политической конфигурации каждой юрисдикции статистическое законодательство может также позволять производителям официальной статистики широко сотрудничать и развивать партнерские отношения как в государственном, так и в частном секторах, будь то с производителями официальной статистики иностранных государств или с государственным, академическим или частным секторами, и задействовать их потенциал.

4. Конкуренция со стороны информационной индустрии

104. С наступлением информационной эпохи объем доступной информации постоянно растет, а технологии значительно упрощают и ускоряют анализ данных. Конечным результатом является то, что официальные статистики сталкиваются с растущей конкуренцией со стороны нишевых частных производителей данных и статистики и исследовательских компаний частного сектора. Коммерческие производители данных часто сообщают данные анализа более оперативно и привлекают к себе больше внимания в СМИ. Однако, как известно, существует компромисс между скоростью и качеством. Кроме того, объективность статистики не может быть гарантирована, если производитель данных не имеет юридически определенного

⁶ Обезличивание представляет собой комплекс процедур и мер, которые направлены на то, чтобы предотвратить как прямую, так и косвенную идентификацию индивидуальных единиц. Этот термин не следует путать с псевдонимизацией, т. е. удалением прямых идентификаторов из набора данных.

профессионально независимого и беспристрастного статуса. Производители официальной статистики придерживаются основополагающих принципов официальной статистики, Кодекса надлежащей практики европейской статистики, в соответствующих случаях, и других согласованных на международном уровне статистических стандартов и рекомендаций. Они должны предоставлять надежную, беспристрастную и точную статистику вместе с транспарентной информацией о применяемой методологии.

105. Прежде всего, статистическое законодательство должно сохранять уникальную ценность официальной статистики и обеспечивать применение основополагающих принципов официальной статистики. Когда данные имеются повсеместно, их качество должно становиться решающим фактором при выборе источника информации. Статистическое законодательство наделяет производителей официальной статистики сильным профессионально независимым статусом, что является одним из их лучших преимуществ в конкуренции с информационной индустрией.

5. Усиление потребностей в координации статистического производства

106. Координация формирования официальной статистики имеет важное значение для обеспечения последовательности, согласованности и сопоставимости статистических данных внутри стран и между ними. Координация приобретает все большее значение в связи с растущими потребностями в данных и новыми требованиями к статистическим органам, такими как связанные с мониторингом осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В тех случаях, когда НСУ является основным производителем официальной статистики, оно по логике вещей также является координатором НСС и, например, потоков данных по ЦУР.

107. В предыдущих докладах коллегиальных обзоров ЕС часто указывалось на необходимость налаживания более тесного сотрудничества в рамках НСС и улучшения координации статистических методов и обеспечения качества. Наличие гарантированного бренда официальной статистики становится все более важным для того, чтобы выделить статистику НСС из массы других данных, доступных в обществе.

108. Федеральные системы и сильно децентрализованные статистические системы сложнее координировать, если в них не имеется главного производителя официальной статистики или если количество производителей велико. В некоторых странах был создан специальный координационный орган, на который возложена задача планирования, разработки, координации, мониторинга и представления отчетности о деятельности и результатах работы производителей официальной статистики. Руководитель этого координационного органа может быть выбран из числа глав производителей официальной статистики, и на него могут быть возложены задачи, связанные с общей координацией НСС.

109. Статистическое законодательство должно четко возлагать функцию координации НСС на Главного статистика НСУ или другой статистический орган. Официальная статистика, формируемая различными производителями официальной статистики, должна отвечать одним и тем же требованиям качества и нормам и принципам профессиональной этики. Главный статистик должен поощрять использование согласованных на международном уровне статистических стандартов, определений и классификаций в НСС и иметь возможность обосновывать национальный кодекс надлежащей практики и принимать меры по оказанию поддержки статистическим органам в применении этого кодекса. Главному статистику должно быть также поручено представлять НСС на международном уровне и координировать международную деятельность в рамках НСС.

110. В статистическом законодательстве должны быть определены ключевые координационные механизмы и инструменты, такие как стратегическая программа работы и годовые рабочие программы, охватывающие всю НСС. Для того чтобы координация была эффективной, в НСС должны быть четко определены обязанности и права тех статистических организаций, которые являются частью системы. Полезным инструментом координации мог бы стать координационный комитет, состоящий из всех производителей официальной статистики, хотя это будет зависеть от законодательной основы каждой юрисдикции. Независимо от того, какие вопросы качества иногда рассматриваются в качестве относящихся к «мягкому праву» или рекомендациям, они должны регулироваться в статистическом законодательстве.

111. Координация деятельности производителей официальной статистики в федеративном государстве или в рамках децентрализованной статистической системы может потребовать регулирования на конституционном уровне. Однако важно отметить, что некоторые федеративные государства не располагают типичной федеральной статистической системой, как, например, Швейцария, поскольку Конституция предусматривает, что это является прерогативой федеральной (центральной) государственной власти (статья 65 Федеральной конституции).

6. Новые возрастающие потребности в данных, например в связи с Целями в области устойчивого развития

112. В наших обществах наблюдается рост потребностей в высококачественных и своевременных данных, и уровень сложности этих потребностей постоянно повышается. Пользователям необходима более индивидуализированная информация, интегрированная в их работу и жизнь. Вместо статистических таблиц общество ищет ответы и новые идеи. В то же время национальные и международные стратегические инициативы создают свои собственные механизмы мониторинга и обращаются к статистикам за данными. Ожидается, что НСУ будут предоставлять продукты и услуги, отвечающие потребностям различных пользователей при разумных затратах, которые будут являться легкодоступными и эффективно распространяемыми. Поскольку объем и охват цифровой информации постоянно растут, НСУ должны суметь адаптировать свои процессы для обеспечения адекватного реагирования в областях своей компетенции. Например, НСУ работают над интеграцией административных, коммерческих и других данных и над расширением возможностей использования этих данных, занимаясь одновременно разработкой соответствующих методов и стандартов. Все это должно осуществляться с учетом проблемы сокращения бюджетов и возросших требований к повышению эффективности.

113. В зависимости от того, что является подходящим для каждой юрисдикции, статистическое законодательство должно быть достаточно гибким, чтобы позволять производителям официальной статистики адаптировать свои процессы и не быть ограниченными законодательством в отношении инноваций в плане того, какие источники данных они хотели бы использовать, с какими партнерами они хотели бы сотрудничать, как сделать большие статистических данных доступными в открытом формате для поддержки повторного использования или как предоставить исследователям более широкий доступ к обезличенным микроданным.

114. Это также означает, что статистические материалы не должны перечисляться или ограничиваться в статистическом законодательстве. Статистические области также претерпевают изменения. Менее десяти лет назад статистики не рассматривали измерение устойчивого развития в качестве своей сферы компетенции. В настоящее время НСУ играют ключевую координирующую роль в разработке статистики о ЦУР, а также в организации соответствующих потоков данных на национальном уровне с привлечением других производителей официальной статистики и ряда других участников. То же самое можно сказать и в отношении измерения человеческого капитала.

7. Доверие и поддержка общественности, предотвращение ненадлежащего использования данных

115. В наших обществах все острее ощущается дефицит доверия, о чем свидетельствуют опросы об отношении к крупному бизнесу и правительству. Недоверие может поставить под угрозу способность официальной статистики информировать общество. Поддержка общественностью статистических программ и ее доверие к официальной статистике имеют решающее значение для надлежащего функционирования процесса принятия решений. На репутацию НСУ могут негативно повлиять примеры и предполагаемые случаи ненадлежащего использования данных в обществе, независимо от того, связаны они с официальной статистикой или нет. О ненадлежащем использовании данных можно говорить, например, когда нарушается конкретный закон, регулирующий использование информации, и когда статистическая информация или материалы цитируются в целях, которые являются научно несостоятельными или несовместимыми с целями, для которых эта информация предназначалась. Статистические учреждения имеют право комментировать случаи ошибочной интерпретации и

ненадлежащего использования статистики. Однако это право используется ими не часто. Прозрачность и эффективная коммуникация с заинтересованными сторонами способствуют укреплению доверия и поддерживают непрерывное участие поставщиков статистической информации. Возможно, было бы полезно создать совет по конфиденциальности данных в качестве внутреннего органа национальной статистической системы. Такой совет мог бы консультировать Главного статистика по вопросам обмена данными в статистических целях и доступа исследователей к статистическим данным.

116. Доверие пользователей также поддерживается путем обеспечения подготовки статистики в соответствии со строго профессиональными соображениями, научными методами и этическими нормами. Иногда недоверие может быть вызвано политическим вмешательством в статистику. Такие ситуации могут оказаться весьма пагубными для официальной статистики и с трудом преодолимыми, поэтому очень важно, чтобы статистическое законодательство обеспечивало защиту от них.

117. Статистическое законодательство должно обеспечивать прочный фундамент, способствующий укреплению доверия к НСС. Профессиональная независимость должна обеспечиваться и определяться статистическим законодательством. Использование полученных данных только в статистических целях (и в целях научных исследований) имеет первостепенное значение для обеспечения доверия респондентов. Процедуры безопасной обработки данных и сроки их архивирования должны быть четко регламентированы, хотя решение о том, как и что регулировать, должно приниматься каждой юрисдикцией в соответствии с ее законодательной основой. Возможно, было бы важно прописать в статистическом законодательстве, что данные НСС не должны использоваться в любых целях, связанных с расследованием, надзором, судебным разбирательством, принятием административных решений или другими подобными действиями в отношении физического или юридического лица.

118. Законодательство должно также предусматривать санкции в случае нарушения неприкосновенности частной жизни и несанкционированного использования, например в целях личной выгоды, и предусматривать средства, с помощью которых может быть обеспечено их применение. В идеале статистическое законодательство должно также включать запреты на использование информации, полученной с нарушением, третьими сторонами. Статистическое законодательство должно разрешать статистическим управлениям разрабатывать механизмы «корректировки данных» в тех случаях, когда статистические данные интерпретируются неверно или вводящим в заблуждение образом. Вопрос о том, как обеспечить укрепление доверия с помощью статистического законодательства, должен решаться самими индивидуальными юрисдикциями.

8. ИТ-ресурсы и безопасность

119. ИТ-ресурсы играют ключевую роль в статистическом производстве, где основной деятельностью является управление информационными потоками, обработкой и хранением информации. Производители официальной статистики должны найти способы извлечения выгод из новых технологий, например в плане более широкого использования административных данных и углубления интеграции данных. Стремясь идти в ногу с темпами развития новых технологий, НСУ тесно сотрудничают на международном уровне в целях распределения инвестиционных затрат и разработки стандартных решений для интеграции данных.

120. Кроме того, многие правительства переходят к правительственным корпоративным архитектурам и централизованным ИТ-услугам. Как правило, НСУ и другие производители статистических данных не остаются в стороне от этих тенденций, но они должны тщательно изучать их во избежание любых компромиссов в отношении профессиональной независимости и безопасности данных. В главе 8 более подробно рассматриваются вопросы, связанные с управлением государственными данными.

121. Одного лишь наличия в статистическом законодательстве норм, регулирующих конфиденциальность данных, недостаточно для обеспечения информационной безопасности. НСУ и другие статистические организации часто становятся объектами кибератак на их веб-сервисы и хакерских атак на их базы данных. Общественность должна быть уверена в том, что НСС имеют строгие правила и бдительный персонал для обеспечения информационной безопасности.

122. Статистическое законодательство должно поощрять использование электронной среды и оказание цифровых услуг, облегчающих респондентам предоставление данных в электронном виде, а пользователям – получение данные в полезных форматах. Статистическое законодательство должно позволять создание систем обработки данных, обеспечивающих необходимую интеграцию между

источниками данных и в рамках НСС, а также конфиденциальность и стандартизацию информационных потоков. Для обеспечения гибкости в законодательстве не следует упоминать о конкретных используемых технологиях.

123. В зависимости от законодательной основы каждой юрисдикции статистическое законодательство может допускать передачу на внешний подряд отдельных элементов статистического производства или ИТ-поддержки. Однако производителям официальной статистики должна быть гарантирована их профессиональная независимость при использовании государственных или других внешних ресурсов. Статистическое законодательство должно, например, обеспечивать, чтобы никакие внешние ИТ-услуги не влияли ни на выбор методологии, ни на вопросы независимости, ни на сроки публикации статистических данных.

124. Необходимо оценить взаимосвязь между статистическим законодательством и соответствующей государственной политикой и актами в области данных. В некоторых странах разработана специальная политика в отношении ИТ государственного сектора и государственных услуг в области ИТ-инфраструктуры, например закон о цифровизации государственных услуг и национальная схема корпоративной архитектуры для электронного правительства.

125. Статистическое или другое законодательство в зависимости от законодательной основы юрисдикций должно обеспечивать надежную защиту данных с помощью безопасной ИТ-среды и процедур, обеспечивающих безопасное хранение персональных данных. Необходимо более четко регламентировать вопросы ответственности и последствия нарушений в области информационной безопасности.

9. Кадровые ресурсы

126. Функциональная среда статистических управлений различается в зависимости от того, насколько они независимы в вопросах политики подбора и найма персонала. Людские ресурсы являются самым важным активом статистических управлений, и важно, чтобы Главный статистик обладал независимостью при принятии решений о структуре, задачах и персонале НСУ. Главный статистик или его представитель должны иметь возможность назначать сотрудников на основе их профессиональной компетентности с учетом потребностей статистического управления, используя прозрачную процедуру. Однако в некоторых странах кандидаты должны пройти официальный конкурс на «государственного служащего», а будущие статистики отбираются из реестра кандидатов, успешно сдавших стандартные экзамены.

127. Кроме того, Главный статистик должен контролировать организационную структуру НСУ, а также расстановку и перестановку нынешних и будущих кадровых ресурсов. В некоторых странах Главный статистик должен следовать бюрократическим процедурам представления вышестоящей администрации предложений по укомплектованию штатов, что отрицательно сказывается на профессиональной независимости и эффективности статистической работы.

128. Статистическое законодательство должно, в соответствующих случаях, наделять Главного статистика полномочиями по решению на условиях полной независимости всех кадровых вопросов в рамках имеющегося бюджета НСУ и любых региональных отделений. Структура НСУ и ее задачи не должны быть подробно регламентированы. Некоторые НСУ меняют свою структуру в соответствии с возникающими потребностями или используют матричную организацию, которую нелегко регулировать фиксированным образом.

129. Вопрос о выделении достаточных ресурсов следует упомянуть в статистическом законодательстве, например в связи со стратегическим планированием. Многолетняя статистическая программа, описывающая концепцию и приоритеты развития НСС, должна определять искомые результаты и меры по развитию с указанием требуемых ресурсов. По возможности, хотя это будет зависеть от законодательной и политической конфигурации каждой юрисдикции, в законодательстве следует прописать, что производителям официальной статистики должны предоставляться достаточные людские, финансовые и технические ресурсы, необходимые для осуществления статистических программ. Консультативный совет по статистике может выносить свое заключение относительно достаточности ресурсов для осуществления статистических программ.

130. Подготовка официальных статистиков, как правило, не регулируется статистическим законодательством и осуществляется на основе руководящих принципов эффективной практики. Однако в качестве одного из ключевых элементов управления качеством статистическое законодательство могло бы включать положения об ответственности Главного статистика за повышение квалификации сотрудников и осуществление скоординированной программы подготовки официальных статистиков.

С. Возможности, связанные с функциональной средой

131. Настоящий перечень возможностей был составлен на основе оценки членами Целевой группы ключевых возможностей, которые могут иметь последствия для статистического законодательства. В приводимой ниже таблице кратко изложены основные выявленные тенденции.

- Увеличение спроса – интерес к аналитической обработке данных и разработке политики на основе фактических данных
- Интеграция новых источников данных – больших данных, геопространственных данных и коммерческих данных
- Обмен данными в статистических целях на глобальном и национальном уровнях
- Новые технологии
- Государственно-частные партнерства в целях укрепления потенциала
- Более тесное сотрудничество с научными исследованиями и участие в них
- Гибкость в сравнении со стабильностью законодательной среды
- Возможность оставлять себе доход от оказания статистических услуг

1. Увеличение спроса – интерес к аналитической обработке данных и разработке политики на основе фактических данных

132. Более широкое использование фактических данных для обоснования политических решений и оценки прогресса стало общей тенденцией во всех правительствах. Это создает возможности для того, чтобы статистические организации могли вносить более непосредственный вклад в политические дебаты своей статистикой и разрабатывать новые статистические данные для предоставления подробных фактических данных, которые стремятся получить директивные органы. Статистические организации интегрируют источники данных для сведения воедино административных и коммерческих данных, данных обследований и переписей в целях создания более широких аналитических возможностей. Аналогичным образом спрос на оценку программ на основе фактических данных открывает для статистических организаций возможности по оказанию государственным учреждениям и программам статистических услуг, адаптированных к их потребностям. Предоставление отчетности о прогрессе в реализации Повестки дня на период до 2030 года потребует разработки большого числа показателей совместно с многими новыми партнерами. Другими словами, меняющийся спрос требует некоторых изменений и в том, как мы формируем статистику. Статистикам также предлагается участвовать в предоставлении данных для мониторинга стратегических программ, например Парижского соглашения по климату, Сендайской рамочной программы по уменьшению опасности бедствий и инициатив в области прав человека.

133. Статистическое законодательство должно содержать упоминание о прямой взаимосвязи между статистической организацией и укреплением фактологической базы и оценкой, или, по возможности, ссылкой на нее. Для удовлетворения меняющегося спроса требуются специализированные статистические услуги, оказание которых должно позволять статистическое законодательство. Кроме того, в законодательстве следует предусмотреть возможность оказания

других услуг, таких как экспертные статистические услуги и услуги в области управления данными, другим организациям. По мере роста спроса правовая основа должна эволюционировать и предусматривать возможность налаживания партнерских отношений в области статистического производства и, возможно, передачи на внешний подряд некоторых элементов работы при условии соблюдения принципов профессиональной независимости и конфиденциальности данных. Для случаев, когда потребуется установить новые партнерские связи, в законодательстве следует предусмотреть роль НСУ или его руководителя поощрению применения статистических стандартов и методологий за пределами НСС. Увеличивая объем данных, доступных в статистической системе для различных пользователей, статистическое законодательство должно обеспечивать строгую защиту персональных данных и их использование только для целей статистики.

2. Интеграция новых источников данных – больших данных, геопространственных данных и коммерческих данных

134. Технология позволила расширить доступность разнообразных нетрадиционных источников данных. Это открывает новые возможности в плане доступа к более содержательным, своевременным и актуальным данным в качестве информационной основы политических дебатов. Новые источники данных могут также уменьшить потребность в обследованиях и, следовательно, уменьшить как нагрузку на респондентов, так и расходы на непосредственный сбор данных. Это, однако, требует разработки новых методологий для извлечения, интеграции и редактирования этих данных, поскольку их требования к качеству и форматы существенно отличаются от традиционных наборов статистических данных.

135. К возможным новым источникам данных, которые могли бы использоваться в статистическом производстве, относятся данные о транзакциях, такие как данные сканирования или данные кассовых аппаратов коммерческих организаций; геопространственные данные, такие как данные обследований с геокодированием; спутниковые снимки для измерения урожайности сельскохозяйственных культур и данные Глобальной системы позиционирования (GPS) с мобильных телефонов для измерения перемещений населения на динамической основе и т.д. Создаются также новые источники данных путем интеграции данных из различных источников в комплексные наборы данных, например путем объединения крупных административных баз данных с данными переписи.

136. Статистическое законодательство должно отражать многообразие источников данных и содействовать доступу в статистических целях к данным, находящимся в распоряжении как государственных, так и частных субъектов (см., например, нормы, разрешающие доступ к частным источникам данных, в практических примерах 7 и 8, приложение II). Статистическое законодательство должно быть гибким для поддержки использования новых источников данных и новых способов сбора информации в электронном виде. В целях обеспечения гибкости в статистическом законодательстве не следует упоминать об определенных источниках данных. Производители официальной статистики должны будут иметь право доступа к данным государственных органов в статистических целях, а также, возможно, в зависимости от политической конфигурации соответствующей юрисдикции к данным неправительственных организаций и частного сектора.

137. Получение постоянного доступа к внешним данным будет приобретать все большее значение по мере того, как НСУ будут все больше полагаться на другую, чем данные обследований, информацию. Поэтому законодательство должно предусматривать регулярное сотрудничество производителей официальной статистики с государственными и частными держателями данных, когда это необходимо. В законодательстве следует предусмотреть процедуру консультаций со статистическими органами в случае, если планируется внести изменения в данные, используемые в статистических целях.

138. Кроме того, необходимо будет предусмотреть гарантии в отношении использования статистических данных, с тем чтобы сохранить доверие общественности. По мере обогащения и расширения массивов данных и публикации все большего числа агрегированных данных потребуются гарантии распространения и предоставления статистических данных таким образом, чтобы не ставить под угрозу индивидуальные или корпоративные интересы или доверие общественности.

3. Обмен данными в статистических целях на глобальном и национальном уровнях

139. Обмен национальными данными в рамках НСС может помочь снизить нагрузку на респондентов, расходы на сбор данных и повысить согласованность статистики. Обмен конфиденциальными данными в целях статистического производства в рамках НСС пока еще не получил столь широкого распространения. Некоторые правительства обсуждают инициативы, направленные на более широкое повторное использование данных государственного сектора всеми государственными учреждениями. Например, Финляндия находится в процессе создания централизованных баз данных о доходах и занятости, образовании, здравоохранении и социальном обеспечении, а также о финансах местных органов власти. Первоначальная идея о создании национального института данных была предложена с целью обмена государственными данными в рамках правительства.

140. Формирование национальной статистики в глобализованном мире становится все более сложной задачей, и политики все больше настаивают на сокращении международной асимметрии в статистике. Эти тенденции заставили статистиков искать решения для национального и международного обмена данными в статистических целях. Международный обмен данными будет иметь существенно важное значение для повышения качества статистики и разработки эффективных способов ее формирования. Международная сеть НСУ и других статистических органов также предоставляет уникальную возможность для обмена данными. Однако это требует тщательного рассмотрения вопроса о том, как сохранить доверие респондентов и обеспечить конфиденциальность при участии в международном обмене данными в статистических целях и как преодолеть соответствующие правовые ограничения.

141. Интеграция и повторное использование данных в рамках НСС и международной статистической системы должны быть разрешены, с тем чтобы позволить предоставление значимых статистических данных. Статистическое законодательство должно четко регулировать условия относительно того, когда и как НСУ и другие производители официальной статистики могут участвовать в международном обмене данными только в статистических целях. Особенно в случае конфиденциальных данных сторона, предоставляющая данные, должна подтвердить, что получающая сторона имеет достаточную правовую основу для обеспечения конфиденциальности данных.

142. Сфера охвата международного статистического сообщества не была еще четко определена, за исключением Европейской статистической системы. По-прежнему остается открытым вопрос о том, какая правовая основа может потребоваться для обеспечения международного обмена конфиденциальными данными в статистических целях между национальными и международными статистическими организациями.

143. Статистическое законодательство должно допускать повторное использование данных в рамках НСС в безопасной среде при условии, что НСС четко определена и состоит из профессионально независимых организаций, а не, например, из целых министерств или ведомств.

4. Новые технологии

144. Новые цифровые технологии, такие как интернет вещей (встраивание датчиков и соединителей в продукты), открывают новые возможности использования данных, поступающих в реальном времени, призванных либо дополнить, либо заменить собой нынешние статистические данные. Статистические управления находятся в центре информационной индустрии и должны адаптироваться к быстро меняющемуся цифровому миру и миру данных.

145. Расходы на сбор, распространение и сообщение информации продолжают снижаться благодаря цифровизации. Это создает впечатление, что все информационные потребности должны удовлетворяться без необходимости проведения обследований. Не вся информация может быть легко получена из онлайн-систем для формирования официальной статистики. Вместе с тем новые технологии открывают для статистических управлений важные возможности в плане использования новых подходов к формированию статистики и разработки новых продуктов и методов. В некоторых странах поднимаются вопросы о том, насколько эффективно НСУ используют эти новые возможности для предоставления благ обществу.

146. Статистическое законодательство должно разрабатываться и формулироваться с учетом, насколько это возможно, изменений в технологии. Например, терминология, относящаяся к методам или форматам, связанным со сбором, хранением, защитой, распространением или коммуникацией данных, быстро устаревает по мере изменения методов, форматов и терминов. Одним из способов разработки законодательства таким образом, чтобы оно не отражало существующие механизмы, используемые для обработки или передачи информации, может являться принятие основного или ориентированного на результаты законодательства.

147. Гарантии в отношении безопасности и конфиденциальности также должны быть сформулированы гибко, с тем чтобы принимать целенаправленные меры по управлению рисками с учетом внедрения новых технологий. Если гибкость не обеспечивается, то законодательство может либо затруднить инновации, либо привести к отсутствию надлежащей безопасности и конфиденциальности. Так, например, если в нем жестко прописаны методы обеспечения конфиденциальности, то это может привести к недостаточному контролю конфиденциальности, если технология будет адаптироваться к существующей рабочей среде или, в конечном итоге, к мерам защиты, предлагаемым предыдущими методами.

5. Государственно-частные партнерства в целях укрепления потенциала

148. Частные и государственные организации продолжают наращивать свой собственный потенциал в области данных, что дает производителям официальной статистики возможность сотрудничать новыми способами и задействовать других для укрепления потенциала НСС. Статистическим управлениям необходимо будет научиться работать с государственными и частными партнерами в целях максимизации выгод от статистики для граждан, не вытесняя при этом частный сектор и обеспечивая в то же время устойчивость своих организаций. Партнерства могут открывать широкие возможности в плане оказания усовершенствованных статистических услуг, например, путем увязки статистических и геопространственных данных или предоставления статистических данных частным поставщикам услуг для их потребительских продуктов. Также необходимо будет поддерживать доверие к статистическому управлению и правительству в целом по мере изменения традиционного разделения труда между производителями официальной статистики, государственным сектором или частным сектором.

149. Статистическое законодательство должно быть разработано и сформулировано таким образом, чтобы, насколько это позволяет политическая конфигурация государственного сектора соответствующей юрисдикции, учитывать возможность того, что задачи и функции могут выполняться различными организациями и осуществляться на основе сотрудничества. В законодательстве, возможно, потребуется определить способность НСУ заключать выгодные сделки, связанные с данными, а также установить четкие границы того, что они могут предусматривать.

150. Необходимо предусмотреть законодательные гарантии или руководящие указания, касающиеся возникающих рисков в области конфиденциальности, создаваемых в результате применения этих новых методов работы. Например, хотя сотрудники негосударственных организаций обычно не участвуют в формировании официальной статистики, в зависимости от политической конфигурации юрисдикций может оказаться возможным их участие в решении других задач, таких как распространение и сообщение официальной статистики или предоставление технических решений. В таких случаях могут потребоваться различные формы регулирования для мотивации их надлежащего поведения.

6. Более тесное сотрудничество с научными исследованиями и участие в них

151. Научно-исследовательское сообщество имеет много схожего в профессиональном плане со статистическим сообществом например, потребность в широком спектре исходных данных и следование строгой методологии. НСС имеет возможности для развития стратегического партнерства в целях наращивания потенциала, особенно в области разработки статистических методологий. Некоторые НСУ используют ориентированный на исследования подход в целях разработки научно обоснованных методологий и расширения инноваций. Более тесное сотрудничество между производителями официальной статистики и научными кругами позволит принимать участие в научных проектах и облегчит привлечение исследователей к участию в статистической деятельности.

152. По возможности, статистическое законодательство должно содержать ссылки на научные исследования в области разработки статистических методов в качестве одного из направлений деятельности производителей официальной статистики или в рамках управления качеством. Производитель официальной статистики должен иметь возможность считать себя научной организацией в соответствии с другим законодательством, регулирующим научную деятельность. Это могло бы позволить статистическим управлениям более тесно сотрудничать с научным сообществом в областях, приносящих пользу статистическому производству.

153. Статистическое законодательство должно разрешать раскрытие позволяющей идентификацию информации в ограниченных и конкретных случаях только для целей научных исследований и при условии, что конфиденциальные данные не будут ни прямо, ни косвенно присутствовать в результатах исследований. Производитель официальной статистики должен заключить соглашение с получающей данные исследовательской организацией и удостовериться в наличии у нее потенциала для защиты информации, обеспечения конфиденциальности и ограничения использования данных только согласованной целью.

154. В зависимости от законодательной основы соответствующей юрисдикции статистическое законодательство может обеспечить условия для развития гибких услуг в целях использования статистических данных для научных исследований в безопасной среде. В таких обстоятельствах доступ к данным должен быть либо бесплатным для исследователя, либо предоставляться на основе покрытия только прямых затрат на извлечение данных и разработку услуг.

7. Гибкость в сравнении со стабильностью законодательной среды

155. Успешная НСС должна быть достаточно гибкой, чтобы реагировать на изменяющиеся условия и обстоятельства без необходимости частого пересмотра законодательства. Этого можно добиться только при наличии четкого набора принципов, обеспечивающего основу для разработки, производства, распространения и сообщения официальной статистики. Гибкая правовая среда сводит к минимуму изменения в законодательстве и связанный с этим риск политического вмешательства в законодательство при его открытии для пересмотра. Главный статистик, например, должен иметь право готовить по своему усмотрению программу статистической работы и определять статистические материалы совместно со всеми производителями официальной статистики после соответствующего диалога с пользователями и с учетом потребностей страны. Главы производителей официальной статистики должны иметь возможность принимать решения об использовании бюджетных ресурсов наилучшим возможным образом в целях реализации статистических программ.

156. Одной из характерных черт гибкой законодательной основы является способность разрабатывать и обновлять определения, методологии и стандарты официальной статистики без необходимости внесения поправок в законодательство в случае их изменения. Возможно, было бы даже лучше не указывать в статистическом законодательстве различных производителей официальной статистики, входящих в НСС, а регулировать только процедуру их определения и критерии их работы (см. практические примеры 4 и 5, приложение II). В некоторых странах имеется большое число производителей официальной статистики и потенциальных производителей, которые могут быть признаны в качестве производителей официальной статистики. Вместо того чтобы каждый раз вносить поправки в статистическое законодательство, отбор производителей официальной статистики мог бы производиться вне рамок законодательства, например в рамках статистического программирования.

157. Гибкая правовая основа не определяет статистические материалы, если только в этом нет абсолютной необходимости. Это, разумеется, будет зависеть от законодательной основы юрисдикций. Например, в Германии законодательная основа возлагает на правительство ответственность за статистическую программу, сохраняя при этом беспорную независимость Главного статистика. В зависимости от законодательной основы каждой юрисдикции Главный статистик мог бы иметь право после соответствующего диалога с пользователями по своему усмотрению определять, какие материалы должны быть включены в проект статистической программы (а не в статистическое законодательство) и каковы должны быть сроки их подготовки. По этим вопросам следует консультироваться с консультативным советом по статистике или другим органом, представляющим пользователей статистических данных, и доводить их мнение до сведения общественности.

158. Гибкая система – это такая система, которая обеспечивает надлежащий баланс между тем, что регулируется статистическим законодательством, и тем, что регулируется более «мягким» законодательством, другими директивными документами, такими как национальный кодекс надлежащей практики или решения Главного статистика.

8. Возможность оставлять себе доход от оказания статистических услуг

159. Большинство статистических управлений имеют мандат на оказание статистических услуг, и некоторые из них могут оставлять себе доход от оказания таких услуг. Поскольку статистические управления располагают ограниченными ресурсами, они не могут обеспечить предоставление всех возможных комбинаций данных для всех возможных видов использования в рамках своего бюджета. Производители официальной статистики также должны учитывать обусловленные конфиденциальностью ограничения и обеспечивать, чтобы статистическая единица не могла быть идентифицирована ни прямо, ни косвенно, с учетом всех соответствующих средств, которые могут быть разумно использованы третьей стороной для идентификации единицы. Часто по этим причинам обширные статистические базы данных используются недостаточно.

160. Возможность оставлять себе доход и использовать его для покрытия расходов на производство и развитие услуг может позволить НСУ обеспечить более полное использование статистических данных. Такая деятельность не должна быть прибыльной, но и не должна финансироваться из бюджета.

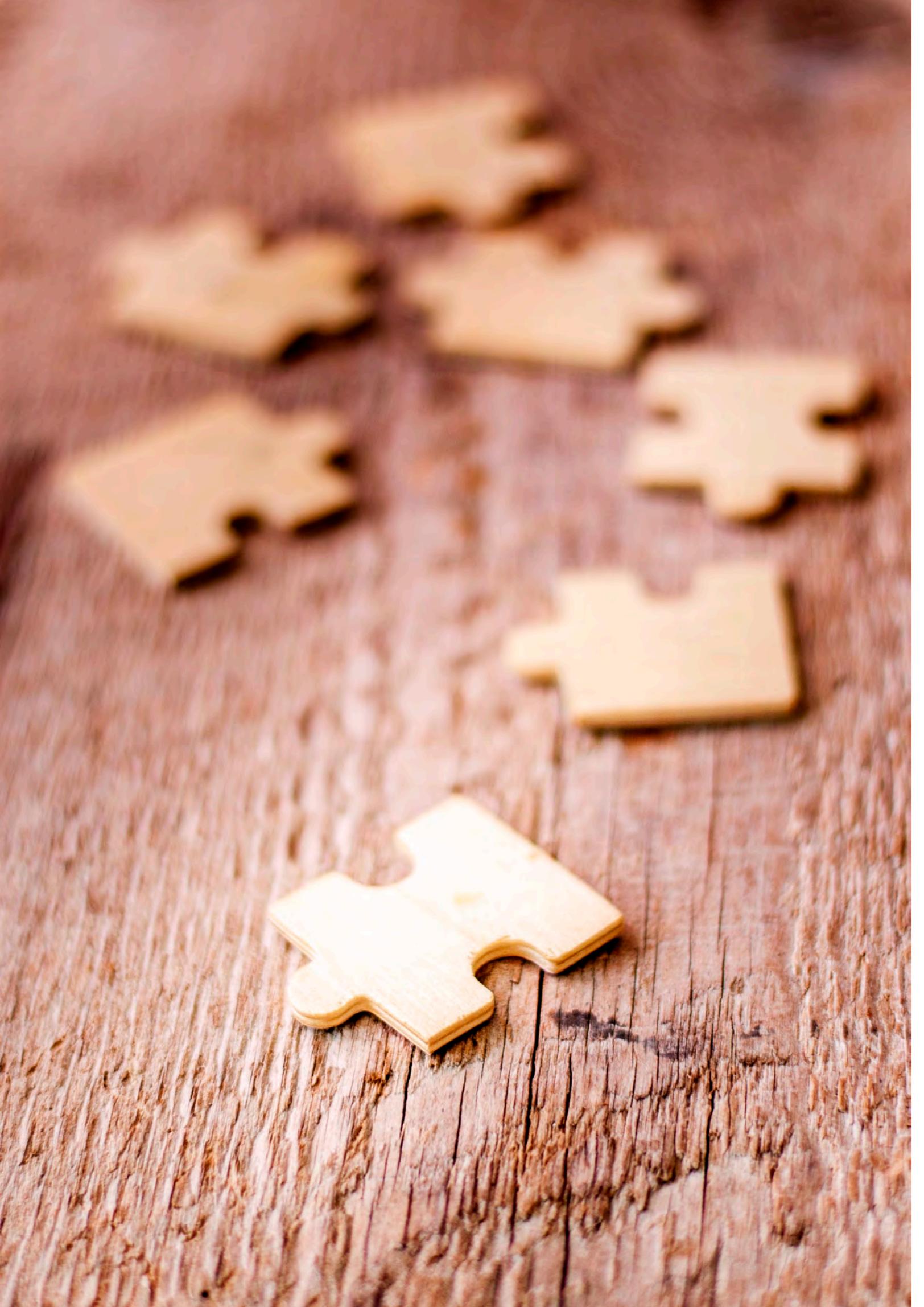
161. Статистическое или иное законодательство может включать в себя нормы, насколько это позволяет политическая конфигурация государственного сектора соответствующей юрисдикции, разрешающие оказание статистических услуг. Клиент должен покрывать затраты на предоставление таких услуг, а производителю официальной статистики должно быть разрешено оставлять у себя этот доход. Скорее всего, ценообразование на государственные услуги будет регулироваться другим государственным законодательством. Возможность оставлять себе доход от оказания платных услуг должна уравниваться обеспечением законодательством как можно более широкого бесплатного доступа к статистике. Для обеспечения равного отношения ко всем пользователям статистики одна и та же статистическая услуга должна быть доступна любому пользователю по одинаковой цене.

D. Выводы относительно проблем и возможностей, связанных с функциональной средой

162. Одной из ключевых тем, проходящей красной нитью по всей этой главе, является необходимость для статистических управлений уметь адаптироваться и меняться с учетом перемен во внешней среде и, соответственно, наличия гибкого и допускающего такие изменения законодательства. В то же время законодательство должно неизменно строго защищать основные принципы официальной статистики, в частности профессиональную независимость, чтобы обеспечить предоставление высококачественной официальной статистики.

163. Одним из ключевых факторов перемен является технология, предоставляющая новые источники данных и различные методы сбора и обработки данных. Это в сочетании с повышенным интересом к разработке политики на основе фактических данных и ужесточением бюджетной политики требует от статистических управлений проявлять больше новаторства.

164. Существуют возможности для гораздо более широкого использования административных данных и новых источников данных, с тем чтобы пролить свет на сложные политические проблемы и сократить расходы и нагрузку, связанные с прямым сбором данных. Законодательство должно обеспечивать статистическим управлениям возможности преодолевать вызовы, получать различные данные в статистических целях и вести широкое сотрудничество с государственными и частными партнерами. Однако, независимо от того, насколько далеко идущими будут изменения в будущем, существует постоянная потребность в том, чтобы статистическое законодательство поощряло соблюдение строгих, обусловленных соображениями конфиденциальности ограничений в целях обеспечения поддержки со стороны общественности и доверия к официальной статистике.



4. ОБЩИЕ ЭЛЕМЕНТЫ СТАТИСТИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А. Типовой закон об официальной статистике в качестве основы для определения общих элементов

165. Настоящая глава опирается на *Типовой закон об официальной статистике* (ТЗОС), разработанный в рамках проекта, финансировавшегося по линии девятого транша Счета развития Организации Объединенных Наций (СРООН), для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Целевая группа изучила ТЗОС с целью выявления общих элементов, которые могут оказаться полезными для всех стран как региона ЕЭК ООН, так и за его пределами.

166. Сначала Целевая группа изучила ТЗОС на предмет применимости каждой его статьи к странам – членам Целевой группы. Затем были определены основные элементы ТЗОС, включая такие вопросы, как мандат на сбор данных или основные принципы официальной статистики. На основе анализа применимости Целевая группа затем сгруппировала эти элементы статистического законодательства следующим образом:

- **Элементы, которые были повторно использованы почти без изменений.** В результате анализа был составлен следующий перечень общих элементов, которые не требуют заметных изменений для широкого применения в различных странах в качестве основы для пересмотра статистического законодательства.
- **Элементы, которые были скорректированы.** Некоторые элементы, заимствованные из ТЗОС, подверглись корректировке для более широкого применения в разных странах при пересмотре статистического законодательства.
- **Элементы, которые были расширены или добавлены.** Некоторые общие элементы были расширены, а также были добавлены новые элементы с целью учета текущих сильных и слабых сторон статистического законодательства, а также проблем и возможностей, связанных с функциональной средой статистического производства. Несколько элементов были также удалены.

167. Для организации и представления общих элементов статистического законодательства, используется структура, впервые предложенная в ТЗОС.

- I. Цель и сфера действия законодательства
- II. Основные принципы и определения официальной статистики
- III. Организация национальной статистической системы
- IV. Консультативный совет по статистике и другие консультативные органы
- V. Координация национальной статистической системы и статистических программ
- VI. Сбор данных
- VII. Статистическая конфиденциальность
- VIII. Качество официальной статистики
- IX. Распространение и сообщение
- X. Статистические услуги
- XI. Международное сотрудничество
- XII. Нарушения
- XIII. Связь с другим законодательством

В. Перечень и определения общих элементов статистического законодательства

168. В нижеприведенной таблице приводятся общие элементы статистического законодательства, в большинстве случаев заимствованные из ТЗОС. В первой колонке указывается название общего элемента, во второй описывается его содержание, а в последней – насколько он был изменен по сравнению с ТЗОС, например был ли он повторно использован почти в прежнем виде, скорректирован, расширен для охвата большего числа вопросов или добавлен в качестве нового элемента, отсутствующего в ТЗОС. Сводная таблица, которая иллюстрирует изменения, внесенные в общие элементы статистического законодательства по сравнению с первоначальным текстом ТЗОС, доступна только в режиме онлайн на вики-сайте ЕЭК ООН, посвященном модернизации статистического законодательства⁷.

⁷ См. вики-сайт ЕЭК ООН по модернизации статистического законодательства по адресу <https://statswiki.unece.org/x/TAH2DQ>.

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
I. Цель и сфера действия законодательства		
1.1 Цель законодательства	Статистическое законодательство устанавливает правовую основу для разработки, производства и распространения официальной статистики. (ТЗОС 1.1)	Повторно используемый
1.2 Определение официальной статистики	Официальная статистика: <ul style="list-style-type: none"> a) означает статистические данные, описывающие экономические, демографические, социальные и экологические явления [название страны]; b) разрабатывается, производится, распространяется и разъясняется в соответствии с Основопологающими принципами официальной статистики Организации Объединенных Наций [и Кодексом надлежащей практики европейской статистики, национальным кодексом надлежащей практики], а также международно согласованными статистическими стандартами и рекомендациями; c) однозначно обозначается как официальная статистика. (ТЗОС 1.2) 	Скорректированный
1.3 Сфера действия законодательства	Положения статистического законодательства применяются к данным, собранным или полученным в статистических целях производителями официальной статистики. (ТЗОС 1.3)	Скорректированный
1.4 Определение НСС	Национальная статистическая система [название страны], состоящая из производителей официальной статистики [название страны], включает в себя: <ul style="list-style-type: none"> a) национальное статистическое управление [заменить официальным названием по всему тексту законодательства], являющееся ведущим ведомством национальной статистической системы; b) других производителей статистики, состоящих из организационных подразделений национальных органов, определенных в соответствии со статистическим законодательством, которые разрабатывают, производят, распространяют и разъясняют официальную статистику в соответствии со статистическим законодательством. (ТЗОС 2.1) 	Повторно используемый
1.5 Субъекты законодательства	К субъектам законодательства относятся: <ul style="list-style-type: none"> a) национальное статистическое управление [заменить официальным названием по всему тексту законодательства]; b) другие производители официальной статистики [не перечисляемые по названию]; c) респонденты – лица, домохозяйства, частные и государственные экономические субъекты, представляющие информацию о себе и своей деятельности в рамках сбора данных производителями официальной статистики; d) поставщики административных данных – национальные, местные и прочие органы, предоставляющие производителям официальной статистики данные, собранные в первую очередь в административных целях; e) пользователи официальной статистики – широкая общественность, СМИ, исследователи и учащиеся, предприятия, общенациональные и местные органы, неправительственные организации, международные организации и органы других стран, получающие официальную статистику или имеющие доступ к ней; f) Консультативный совет по статистике, в котором широко представлены различные категории пользователей, как указано в статистическом законодательстве. (ТЗОС 2.1–2.5) 	Повторно используемый

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
II. Основные принципы и определения официальной статистики		
2.1 Основные принципы официальной статистики	<p>Производители официальной статистики разрабатывают, производят, распространяют и разъясняют официальную статистику [название страны] в соответствии со следующими основными принципами официальной статистики и другими согласованными статистическими принципами:</p> <p>a) профессиональная независимость означает, что производители официальной статистики принимают независимо и без какого-либо давления и вмешательства со стороны политических или иных внешних источников свои решения по разработке, производству, распространению и разъяснению статистики, в том числе по выбору используемых источников данных, концепций, определений, методов и классификаций, а также по определению сроков и содержанию всех форм распространения и сообщения. Производители официальной статистики могут, в пределах своей соответствующей компетенции, публично комментировать статистические вопросы и любые факты некорректного использования официальной статистики;</p> <p>b) беспристрастность и объективность означают, что официальная статистика разрабатывается, производится, распространяется и разъясняется нейтральным, надежным и беспристрастным образом в соответствии с профессиональными стандартами и независимо от любых политических заявлений или соображений. Все пользователи должны иметь равный и одновременный доступ к официальной статистике;</p> <p>c) точность и надежность означают, что официальная статистика должна отражать существующую действительность максимально, по возможности, достоверно, точно и непротиворечиво и опираться на научные критерии при выборе источников, методов и процедур;</p> <p>d) непротиворечивость и сопоставимость означают, что статистика носит согласованный и сопоставимый характер на международном уровне, во времени и в разрезе по регионам и странам;</p> <p>e) ясность и прозрачность означают, что официальная статистика представляется ясным и понятным образом и что применяемые методы и процедуры в прозрачной форме доводятся до сведения пользователей, что обеспечивает правильную интерпретацию;</p> <p>f) статистическая конфиденциальность и исключительное использование в статистических целях означают строгую конфиденциальность персональных данных, собранных или полученных производителями официальной статистики и относящихся к физическим или юридическим лицам, а также использование таких данных исключительно в статистических целях и предоставление доступа к ним только уполномоченным законодательством лицам;</p> <p>g) релевантность означает степень, в которой официальная статистика отвечает текущим и возникающим потребностям пользователей, и соблюдение права граждан на получение общедоступной информации;</p> <p>h) затратоэффективность означает наилучшее возможное использование всех доступных ресурсов для достижения намеченных результатов. При планировании результатов статистической деятельности необходимо в полной мере задействовать технологические достижения и соотносить результаты с усилиями, которые необходимо приложить национальной статистической системе и тем, кто принимает участие в статистической деятельности. (ТЗОС 3.1)</p>	Расширенный

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
<p>2.2 Определения законодательства</p>	<p>a) использование в статистических целях означает исключительное использование данных в целях разработки, производства, распространения и сообщения официальной статистики, повышения качества, проведения статистического анализа и оказания статистических услуг, включая всю деятельность, регулируемую статистическим законодательством;</p> <p>b) статистическое обследование означает первичный сбор персональных данных по определенной совокупности респондентов, проводимый производителем официальной статистики исключительно в статистических целях на основе систематического использования статистической методологии;</p> <p>c) административные данные означают данные, собранные силами или от имени национальных и местных органов, иных, чем производители официальной статистики, в административных целях в соответствии с правовой основой, иной, чем статистическое законодательство;</p> <p>d) статистическая единица означает базовую учетную единицу, а именно физическое лицо, домохозяйство, экономического оператора или другой субъект, к которому относятся данные;</p> <p>e) персональные данные означают самые подробные данные о статистических единицах;</p> <p>f) идентификатор означает последовательность символов, обеспечивающую уникальную идентификацию статистической единицы на основе ее названия, точного географического местоположения или идентификационного номера. Идентификатор может обеспечивать прямую идентификацию, т. е. идентификацию отдельной статистической единицы на основе одного идентификатора или комбинации идентификаторов. Идентификация, обеспечиваемая другими способами, называется косвенной;</p> <p>g) распространение означает деятельность, в результате которой статистические данные, результаты статистического анализа, статистические услуги и метаданные становятся доступными для пользователей;</p> <p>h) публикация означает распространение данных, в результате которого официальная статистика, включая пересмотренную статистику, впервые становится общеизвестной;</p> <p>i) производство означает все виды деятельности, связанные с необходимым сбором, хранением, обработкой, анализом и хранением данных в целях формирования официальной статистики;</p> <p>j) разработка означает деятельность по созданию, совершенствованию и улучшению статистических методов, концепций, стандартов и процедур, используемых для производства, распространения и сообщения официальной статистики;</p> <p>k) метаданные означают данные и другую документацию, описывающие стандартизированным способом статистические данные и статистические процессы путем предоставления информации об источниках данных, методологиях, определениях, классификациях и качестве данных;</p> <p>l) координация национальной статистической деятельности означает гармонизацию и интеграцию методов, классификаций, определений и концепций, принятых на международном уровне производителями официальной статистики, в целях обеспечения успешного осуществления статистических программ. (ТЗОС 4.1)</p>	<p>Скорректированный/ расширенный</p>

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
III. Организация национальной статистической системы		
3.1 Статус НСУ в правительстве	Национальное статистическое управление – это профессионально независимый орган, образованный по распоряжению [выбрать в соответствии с национальным контекстом, например премьер-министра/президента страны]. (ТЗОС 5.1)	Повторно используемый
3.2 Задачи и роль НСУ	Национальное статистическое управление является главным производителем официальной статистики в [название страны] и отвечает за координацию всей деятельности по разработке, производству, распространению и разъяснению официальной статистики в национальной статистической системе и в консультации с партнерскими организациями, когда Главный статистик считает это целесообразным. Национальное статистическое управление обеспечивает единообразное и своевременное формирование официальной статистики, направляет и контролирует применение статистической методологии и стандартов, проводит исследования и непрерывно работает над повышением качества официальной статистики совместно с другими производителями официальной статистики. Национальное статистическое управление консультирует правительство и общественность по вопросам, связанным со сбором данных, статистической методологией, распространением, сообщением и использованием статистических данных. На национальное статистическое управление не могут возлагаться обязанности, противоречащие основным принципам официальной статистики, определенным в статистическом законодательстве. (ТЗОС 5.2)	Расширенный
3.3 Координационный комитет по вопросам официальной статистики	Координацией всей деятельности в рамках национальной статистической системы занимается координационный комитет, состоящий из представителей всех производителей официальной статистики в стране и осуществляющий свою деятельность под руководством национального статистического управления. Деятельность координационного комитета включает в себя обсуждение, анализ и координацию: a) программ статистических работ; b) единой политики в области распространения и сообщения; c) единой программы обеспечения качества и присуждения единого знака качества; d) единых правил в области конфиденциальности; e) применимых единых статистических стандартов и методологии. (новый)	Добавленный
3.4 Назначение Главного статистика	Национальное статистическое управление возглавляет Главный статистик [заменить официальным названием по всему тексту], безотлагательно назначаемый [премьер-министром/президентом страны по предложению правительства] на установленный срок, составляющий [X] лет. [Любое продление срока полномочий должно осуществляться исключительно путем объявления публичного открытого конкурса на замещение должности.] Процедура найма и назначения главы национального статистического управления и, в соответствующих случаях, глав других производителей официальной статистики должна быть прозрачной и основываться исключительно на профессиональных критериях. (ТЗОС 6.1)	Скорректированный

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
3.5 Прекращение срока полномочий Главного статистика до момента его истечения	<p>Срок полномочий Главного статистика не может быть прекращен до момента его истечения по каким-либо причинам, ставящим под угрозу статистические принципы. Срок полномочий может быть прекращен только по следующим причинам:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) уход с должности Главного статистика по собственному желанию; b) лишение гражданства; c) решение суда, признающее Главного статистика полностью или частично нетрудоспособным; d) вынесенный в соответствии с законом приговор суда о признании виновным в совершении умышленного преступления, или лишение свободы в соответствии с вынесенным в соответствии с законом приговором суда; e) смерть Главного статистика. (ТЗОС 6.2) 	Повторно используемый
3.6 Обязанности Главного статистика	<p>Гарантируется профессиональная независимость официальных лиц, ответственных за выполнение задач, прописанных в настоящем законодательстве. Главный статистик руководит стратегическим развитием официальной статистики, налаживанием партнерских связей и отношений с заинтересованными сторонами в целях повышения полезности официальной статистики. Главный статистик представляет национальную статистическую систему на международном уровне и координирует международное сотрудничество национальной статистической системы.</p> <p>Главный статистик отвечает за общее руководство национальным статистическим управлением и его персоналом, включая центральный аппарат и региональные отделения (если применимо), а также за их развитие в полном соответствии с национальным законодательством и принципом профессиональной независимости. Главный статистик самостоятельно принимает решения о структуре, использовании ресурсов, задачах и назначении персонала.</p> <p>Главный статистик определяет содержание проектов многолетних и годовых статистических программ, в том числе статистических материалов и отчетов о выполнении, в консультации с пользователями статистических данных и другими производителями официальной статистики.</p> <p>Главный статистик может издавать стандарты и руководящие принципы в качестве [добавить соответствующую правовую категорию], применяемые в масштабе всей национальной статистической системы в целях разработки, производства, распространения и сообщения официальной статистики.</p> <p>Главный статистик может поощрять использование стандартов, классификаций и терминологии, применяемых в официальной статистике респондентами и поставщиками административных данных и в обществе.</p> <p>Главный статистик обеспечивает правильную интерпретацию статистических данных и уполномочен комментировать использование статистических данных, в том числе некорректное. (ТЗОС 6.3–6.7)</p>	Скорректированный
3.7 Полномочия других производителей официальной статистики	<p>Другими производителями официальной статистики являются профессионально независимые субъекты, занимающиеся исключительно или в основном разработкой, производством, распространением и сообщением официальной статистики. (ТЗОС 7.1)</p> <p>Главы других производителей официальной статистики несут ответственность за разработку, производство, распространение и сообщение официальной статистики в соответствии с годовой статистической программой. (ТЗОС 7.2)</p> <p>Главы других производителей официальной статистики назначаются путем объявления публичного открытого конкурса на замещение должности, исходя только из соответствующих соображений профессиональной пригодности. (ТЗОС 7.3)</p>	Скорректированный

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
IV. Консультативный совет по статистике и другие консультативные органы		
4.1 Определение Консультативного совета по статистике	Консультативный совет по статистике консультирует правительство и Главного статистика по вопросам, имеющим стратегическое значение для официальной статистики [название страны]. Полномочия и состав Консультативного совета по статистике, а также его работа носят публичный характер. (ТЗОС 8.1)	Повторно используемый
4.2 Состав Консультативного совета по статистике	Консультативный совет по статистике состоит из не менее [указать число] назначенных членов, представляющих различные категории пользователей. Желательно, чтобы представители государственного сектора не составляли большинство Консультативного совета по статистике. Главный статистик является членом Консультативного совета по статистике, а национальное статистическое управление выполняет функции секретариата. Национальному статистическому управлению предоставляются адекватные ресурсы, необходимые для покрытия расходов, связанных с функционированием Консультативного совета по статистике. (ТЗОС 8.2)	Повторно используемый
4.3 Назначение членов Консультативного совета по статистике	Члены Консультативного совета по статистике назначаются [правительством/президентом страны] по предложению органов или групп, представленных в нем. Их срок пребывания в должности ограничивается [указать число] годами. Консультативный совет по статистике избирает из числа своих членов председателя. Главный статистик обеспечивает выполнение секретариатских функций для Консультационного совета по статистике. (ТЗОС 8.3)	Скорректированный
4.4 Задачи Консультативного совета по статистике	<p>Консультативный совет по статистике выполняет следующие задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) вносит предложения по стратегическому развитию официальной статистики и обеспечивает отражение в статистических программах первоочередных информационных потребностей общества; b) поощряет прозрачность и подотчетность национальной статистической системы, оценивает выполнение статистических программ и контролирует осуществление деятельности по стратегическому развитию; c) выступает гарантом принципов официальной статистики, а также оценивает соблюдение принципов и консультирует по этим вопросам; d) поощряет использование официальных статистических данных в качестве фактологической основы при разработке государственной политики, проведении оценок и принятии решений; e) высказывает свое мнение о статистических программах и ходе их осуществления, а также оценивает последствия распределения бюджетных средств для реализации статистических программ; f) утверждает правила процедуры Консультативного совета по статистике, регламентирующие его задачи, организацию, методы работы и процесс принятия решений. <p>Консультационный совет по статистике может проводить независимые внешние оценки конкретных отраслей, мероприятий или организационных единиц в рамках национальной статистической системы. (ТЗОС 8.4–8.5)</p>	Скорректированный
4.5 Определение других консультативных органов	Главный статистик может учреждать другие консультативные органы в составе членов, как относящихся, так и не относящихся к национальной статистической системе, в поддержку стратегической и методологической работы в области официальной статистики. Полномочия и состав этих органов и их работа носят публичный характер. (ТЗОС 9.1)	Повторно используемый

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
V. Координация национальной статистической системы и статистических программ		
5.1 Координация национальной статистической деятельности	Все производители официальной статистики используют, по мере возможности, единообразные, согласованные на международном уровне концепции, определения, классификации и методы. (ТЗОС 10.1)	Повторно используемый
5.2 Программирование национальной статистической деятельности	Статистические программы, включая многолетнюю статистическую программу и годовую статистическую программу, разрабатываются в качестве ключевых инструментов эффективного стратегического и оперативного управления и координации деятельности в рамках национальной статистической системы. Национальное статистическое управление отвечает за подготовку статистических программ в тесной консультации с пользователями статистических данных, респондентами и поставщиками административных данных. В этом процессе также участвуют другие производители официальной статистики, которые предоставляют национальному статистическому управлению необходимые материалы. (ТЗОС 11.1–11.2)	Повторно используемый
5.3 Критерии для включения в качестве производителей официальной статистики	Главный статистик принимает решения о включении производителей в национальную статистическую систему в качестве производителей официальной статистики, о включении их планируемых результатов и соответствующих мероприятий в проекты статистических программ на основе прозрачного документируемого процесса, руководствуясь следующими критериями: а) производитель демонстрирует свою способность и готовность соблюдать положения статистического законодательства и принципы официальной статистики; б) планируемые результаты и работы не дублируют результаты и работы других производителей и не ведут к чрезмерной нагрузке на респондентов. (ТЗОС 11.3)	Повторно используемый
5.4 Представление отчетности по статистическим программам	Национальное статистическое управление, действуя в тесной координации с другими производителями официальной статистики, отвечает за предоставление отчетности о выполнении годовой статистической программы, а также, при необходимости, за принятие мер по улучшению. Отчеты представляются Консультативному совету по статистике или другому органу, представляющему пользователей статистики. Отчеты о выполнении и мнение Консультативного совета по статистике носят публичный характер. (ТЗОС 11.4)	Скорректированный
5.5 Цель и охват многолетней статистической программы	Многолетняя статистическая программа разрабатывается для национальной статистической системы и определяет направления стратегического развития официальной статистики [название страны] в целях удовлетворения существующих и возникающих потребностей пользователей. Многолетняя статистическая программа описывает концепцию и приоритеты развития национальной статистической системы на следующие [выбрать: пять или другую цифру] лет, а также искомые результаты и меры по развитию с указанием требуемых ресурсов. (ТЗОС 12.1–12.2)	Повторно используемый

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
5.6 Цель и охват годовой статистической программы	<p>Годовая статистическая программа национальной статистической системы разрабатывается ежегодно в качестве оперативного воплощения многолетней статистической программы в целях обновления перечня производителей официальной статистики, включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) подлежащую публикации официальную статистику; b) статистические обследования, подлежащие проведению производителями официальной статистики, и оценку предполагаемой нагрузки на респондентов; c) передачу административных данных или данных другими существующими источниками производителям официальной статистики; d) основные разработки в области официальной статистики, считающиеся приоритетными, в том числе крупные программы подготовки, подлежащие осуществлению производителями официальной статистики; e) подлежащие ведению и разработке статистические регистры. <p>(ТЗОС 13.1–13.6)</p>	Скорректированный
5.7 Утверждение статистических программ	<p>Национальное статистическое управление представляет многолетние и годовые статистические программы Консультативному совету по статистике или другому органу, представляющему пользователей статистических данных, для вынесения мнения по ним, а затем соответствующему органу на утверждение не позднее, чем за [2–3] месяца до начала периода действия программы. Орган, отвечающий за одобрение статистических программ, не должен вмешиваться в вопросы, подпадающие под действие принципа профессиональной независимости, или в статистическую деятельность самостоятельных национальных органов. (ТЗОС 14.1–14.2)</p>	Скорректированный
5.8 Ресурсы для статистического производства	<p>Производителям официальной статистики предоставляются адекватные кадровые, финансовые и технические ресурсы, необходимые для выполнения статистических программ. (ТЗОС 14.3)</p>	Повторно используемый
VI. Сбор данных		
6.1 Четкий мандат на сбор данных	<p>Производители официальной статистики имеют право на доступ к данным, в том числе к идентификаторам, и на их сбор из всех государственных и частных источников на бесплатной основе и на уровне детализации, необходимом в статистических целях. Производители официальной статистики должны стремиться к снижению нагрузки на респондентов и повторному использованию данных путем задействования уже существующих источников данных. В противном случае возможен сбор данных путем проведения статистических обследований. (ТЗОС 15.1)</p>	Расширенный
6.2 Ответственный сбор данных	<p>Сбор данных должен планироваться с должным учетом соображений качества статистики, затрат на предоставление данных и нагрузки на респондентов. (ТЗОС 15.2)</p>	Повторно используемый
6.3 Полномочия по обработке данных, находящихся в распоряжении НСС	<p>Независимо от метода сбора и источников данных, данные, собранные производителями официальной статистики в статистических целях, находятся в их распоряжении и обрабатываются, хранятся, распространяются и разъясняются в полном соответствии с положениями статистического законодательства.</p> <p>Производители официальной статистики имеют право осуществлять редактирование и валидацию данных, комбинирование данных из различных источников и интеграцию персональных данных исключительно в статистических целях и использовать соответствующие статистические методологии и приемы. (ТЗОС 15.3 и 27.3)</p>	Скорректированный

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
6.4 Обмен данными в рамках НСС	Производители официальной статистики обмениваются данными и метаданными в рамках национальной статистической системы в статистических целях во избежание дублирования сбора данных и повышения качества официальной статистики. (ТЗОС 15.4)	Скорректированный
6.5 Информирование респондентов	Респонденты информируются о целях и охвате статистических обследований и их правовой основе, а также об использовании данных, мерах по обеспечению конфиденциальности данных и возможной обязанности предоставлять данные. (ТЗОС 16.1)	Скорректированный
6.6 Участие в статистических обследованиях	Участие в статистических обследованиях носит обязательный характер для [частных и государственных субъектов]. Участие лиц, домохозяйств и других респондентов в каком-то определенном статистическом обследовании может объявляться в годовой статистической программе обязательным для всех или части респондентов и по всем или некоторым вопросам. [В исключительных случаях производитель официальной статистики может принять решение о вознаграждении домохозяйств-респондентов за участие в обследовании, которое создает для них значительную нагрузку.] (ТЗОС 16.2–16.3)	Повторно используемый
6.7 Обязанности респондентов	Информация, сообщаемая в ходе статистического обследования, является достоверной и предоставляется в установленные сроки, в требуемом формате и на бесплатной основе. (ТЗОС 16.3)	Повторно используемый
6.8 Последующая работа с респондентами	Производители официальной статистики получают необходимую информацию и разрешение на обращение к респондентам. Производители официальной статистики имеют право проводить последующую работу с респондентами, если ответ не будет получен в установленные сроки или если были обнаружены противоречия или пробелы в данных. (ТЗОС 16.4)	Расширенный
6.9 Мандат на доступ к административным данным	Все поставщики административных данных обязаны бесплатно предоставлять производителям официальной статистики данные, в том числе идентификаторы, которые имеются в их распоряжении, на уровне детализации, необходимом для формирования официальной статистики, а также, по возможности, метаданные, позволяющие оценивать качество данных. Поставщики административных данных обеспечивают непрерывность предоставления административных данных, насколько это возможно. В зависимости от национального правового контекста учитываются правовые механизмы узаконивания таких процессов, например, статистические программы или другие средства. (ТЗОС 17.1)	Расширенный
6.10 Обязательство поставщиков административных данных проводить консультации	Если поставщики административных данных планируют разработать новый набор данных или провести серьезный пересмотр процедур сбора или обработки данных таким образом, что это может ощутимо сказаться на данных, предоставляемых в целях официальной статистики, они должны провести консультации с национальным статистическим управлением и, при необходимости, с другими производителями официальной статистики прежде, чем принять такое решение. (ТЗОС 17.2)	Скорректированный
6.11 Статистические регистры	Национальное статистическое управление может создавать и вести статистические регистры для использования исключительно в статистических целях. Статистические регистры – это перечни статистических единиц и их характеристик, включая идентификаторы, необходимые в статистических целях. (ТЗОС 19.1)	Повторно используемый

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
VII. Статистическая конфиденциальность		
7.1 Определение конфиденциальных данных	Персональные данные, на которые распространяется принцип конфиденциальности, представляют собой данные, позволяющие прямо или косвенно идентифицировать физических или юридических лиц, тем самым раскрывая персональную информацию. Кроме того, принцип статистической конфиденциальности распространяется на информацию, признанную в качестве составляющей государственную тайну на основании [название законодательного акта]. (ТЗОС 20.1)	Скорректированный
7.2 Исключения из принципа конфиденциальности	Статистические данные, позволяющие идентифицировать физическое или юридическое лицо, раскрываются только в том случае, если соответствующее лицо недвусмысленно дало свое согласие на раскрытие данных. Статистика, касающаяся национальных или местных органов власти, не защищена принципом статистической конфиденциальности, если только она не признана в качестве составляющей государственную тайну. Главный статистик может отменить защиту статистической конфиденциальности в отношении других юридических лиц государственного сектора. Главный статистик может отменить защиту статистической конфиденциальности данных, которые предоставляются в распоряжение общественности, в соответствии с другим законодательством, принимая во внимание при этом соответствующие вопросы качества и надежности. (ТЗОС 20.2)	Расширенный
7.3 Исключительное использование в статистических целях	Производители официальной статистики используют персональные данные исключительно в статистических целях. Персональные данные, полученные исключительно в статистических целях, не должны использоваться любым органом или международной организацией в целях расследования, надзора, судебного разбирательства, процесса принятия административного решения или в других схожих процедурах, касающихся физических или юридических лиц. (ТЗОС 21.1) Все производители официальной статистики обеспечивают защиту конфиденциальных данных таким образом, чтобы невозможно было прямо или косвенно идентифицировать физическое или юридическое лицо, принимая во внимание все соответствующие средства, которые с разумной степенью вероятности могут использовать третьи лица.	Расширенный
7.4 Безопасная обработка данных	Все производители официальной статистики обеспечивают защиту персональных данных, конфиденциальных агрегированных показателей и статистики до их публикации и принимают все необходимые регулирующие, административные, технические и организационные меры по предупреждению доступа неуполномоченных лиц к таким данным. (ТЗОС 22.1)	Повторно используемый
7.5 Безопасное хранение данных	Производители официальной статистики могут обрабатывать и хранить персональные данные с идентификаторами в течение времени, необходимого в статистических целях. (ТЗОС 22.2)	Скорректированный
7.6 Доступ к персональным данным (исключения)	Производители официальной статистики не раскрывают персональные данные никаким пользователям, за исключением предоставления их с соблюдением жестких условий регулирования в виде общедоступных файлов и или персональных данных в исследовательских целях в соответствии с нормами статистического законодательства. (ТЗОС 23.1)	Скорректированный

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
7.7 Общедоступные файлы	<p>Производители официальной статистики могут формировать и публиковать общедоступные файлы персональных данных только в том случае, если обработка данных обеспечила удаление идентификаторов или невозможность прямой или косвенной идентификации физических или юридических лиц. При определении возможности косвенной идентификации физического или юридического лица следует принимать во внимание все соответствующие средства, которые могут быть использованы с разумной степенью вероятности, в том числе любую другую опубликованную информацию. (ТЗОС 23.2)</p>	Скорректированный
7.8 Доступ к персональным данным в рамках НСС	<p>Национальное статистическое управление и другие производители официальной статистики имеют право обмениваться персональными данными, в том числе идентификаторами, и другими конфиденциальными данными исключительно в статистических целях в рамках своей соответствующей сферы компетенции в области официальной статистики. (ТЗОС 23.3)</p> <p>Каждая такая передача данных должна осуществляться с разрешения Главного статистика, а условия такой передачи документально оформляются в виде взаимно подписанного соглашения. Перечень всех таких фактов передачи публикуется по запросу. (ТЗОС 23.4)</p>	Скорректированный
7.9 Доступ исследователей к персональным данным	<p>Производители официальной статистики могут, по запросу, предоставлять доступ к имеющимся у них персональным данным в целях осуществления научно-исследовательских проектов с соблюдением условий и требований, определенных Главным статистиком, и в соответствии со следующими принципами:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) доступ предоставляется исключительно в статистических и исследовательских целях, а не для использования в административных, судебных или иных программных целях, с запретом последующей передачи; b) решение о предоставлении или непредоставлении доступа принимается на основе подробного описания цели, задач и методологии; c) доступ строго ограничен данными, имеющими непосредственное отношение к целям и задачам исследовательского проекта и необходимыми для их осуществления; d) доступ предоставляется на бесплатной основе или за плату, покрывающую только расходы на непосредственное извлечение данных и оказание услуги; e) данные, предоставляемые в исследовательских целях, не могут содержать идентификаторы; f) производитель официальной статистики обеспечивает соответствующие необходимые гарантии безопасности для сведения к минимуму риска потери, несанкционированного доступа, уничтожения, изменения, непреднамеренного или ненадлежащего раскрытия персональных данных, доступ к которым предоставляется в исследовательских целях; g) перечень всех таких разрешений на доступ к данным в исследовательских целях предоставляется по запросу для обеспечения подотчетности; h) исследовательские доклады и аналитика, подготовленные благодаря доступу к статистическим данным, носят общедоступный характер. <p>До того, как разрешить доступ к персональным данным, защищаемым принципом статистической конфиденциальности, в целях проведения научных исследований в соответствующей сфере компетенции, производитель официальной статистики должен убедиться, что получатели имеют техническую инфраструктуру и основу для полной защиты конфиденциальных данных в соответствии со статистическим законодательством.</p>	Расширенный

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
7.9 Доступ исследователей к персональным данным	Производители официальной статистики могут взимать плату в качестве компенсации за дополнительные расходы, понесенные в результате подготовки данных, как это предусмотрено [название законодательного акта]. (ТЗОС 24.1–24.6)	
7.10 Обязательство соблюдать конфиденциальность	При осуществлении функций в области официальной статистики обязательство соблюдать конфиденциальность возникает для: а) всех штатных и временных сотрудников национального статистического управления и других производителей официальной статистики; б) любых других лиц, получивших разрешение на доступ к данным, защищаемым принципом статистической конфиденциальности. Данное обязательство продолжает действовать даже после прекращения выполнения функций лицами, перечисленными выше в пунктах а) и б). (ТЗОС 25.1–25.2)	Повторно используемый
7.11 Передача на внешний подряд	Производители официальной статистики могут передавать выполнение части задач по формированию статистики или осуществлению вспомогательной деятельности на условиях внешнего подряда третьим лицам только при условии обеспечения полной статистической конфиденциальности и профессиональной независимости. Третьи лица используют и ведут данные только в рамках операций и только в течение срока, указанных в договоре внешнего подряда. (ТЗОС 26.1)	Скорректированный
VIII. Качество официальной статистики		
8.1 Обязательство обеспечивать качество	Производители официальной статистики обязаны постоянно оценивать и повышать качество официальной статистики с точки зрения ее релевантности, точности, надежности, своевременности, пунктуальности, прозрачности, ясности, согласованности и сопоставимости. В целях гарантирования качества разработка, производство, распространение и сообщение официальной статистики осуществляются на основе единых стандартов и согласованных методик, касающихся охвата, концепций, определений, единиц и классификаций официальной статистики. Эта работа проводится в соответствии с принципами, закрепленными в статистическом законодательстве, и международно согласованными статистическими стандартами и рекомендациями. В целях улучшения качества официальной статистики производители официальной статистики имеют право осуществлять редактирование и валидацию данных, комбинировать данные из различных источников, осуществлять увязку и сопоставление персональных данных исключительно в статистических целях и использовать статистические методы оценки для устранения пробелов. Производители официальной статистики документируют стандартным образом источники и методы, используемые в процессе производства, а также результирующие наборы данных. Пользователи информируются о всех источниках и методах статистического производства и о качестве статистических выходных материалов с помощью метаданных. (ТЗОС 27.1–27.4)	Повторно используемый

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
8.2 Оценка качества	<p>С пользователями на регулярной основе проводятся консультации по вопросам качества официальной статистики.</p> <p>Производители официальной статистики поддерживают обратную связь с респондентами в целях улучшения качества сбора данных и услуг, оказываемых респондентам.</p> <p>Производители официальной статистики могут сотрудничать с научным сообществом в целях оценки и совершенствования статистической методологии и поощрять проведение аналитических работ с использованием официальной статистики.</p> <p>Внутренние и внешние эксперты могут проводить оценку институциональной среды, процессов и выходных материалов национальной статистической системы. (ТЗОС 28.1–28.4)</p>	Скорректированный
IX. Распространение и сообщение статистических материалов		
9.1 Распространение и сообщение статистики	<p>Официальная статистика распространяется своевременно, пунктуально и эффективно в полном соответствии со статистическим законодательством, в частности в том, что касается защиты статистической конфиденциальности и обеспечения равного и одновременного доступа, как этого требует принцип беспристрастности. (ТЗОС 29.1)</p>	Скорректированный
9.2 Календари предварительных сроков публикации данных	<p>Все производители официальной статистики составляют и публикуют по меньшей мере за [2–3] месяца календарь предварительных сроков публикации данных, в котором указываются запланированные даты и время публикации официальных статистических данных. О любых отклонениях от календаря предварительных сроков публикации данных общественности сообщается до запланированной даты публикации. Новая дата публикации устанавливается в разумный срок и доводится до сведения общественности. (ТЗОС 29.2)</p>	Скорректированный
9.3 Публикация официальной статистики	<p>Публикация данных официальной статистики сопровождается метаданными и пояснительными комментариями, а доступ предоставляется всем пользователям на бесплатной основе.</p> <p>Производители официальной статистики могут взимать плату за печатные издания и другие материалы, как это предусмотрено [название правового акта].</p> <p>При публикации проводится четкое разграничение между официальной статистикой и другими статистическими данными.</p> <p>Ошибки, обнаруженные в опубликованной официальной статистике, подлежат исправлению, а исправления обнародуются и сообщаются пользователям в кратчайшие по возможности сроки.</p> <p>Пользователи имеют право использовать официальную статистику и соответствующие метаданные в собственных продуктах при условии указания источника данных. (ТЗОС 29.3–29.6)</p>	Повторно используемый
9.4 Политика в области распространения и сообщения	<p>Национальное статистическое управление определяет:</p> <ol style="list-style-type: none"> политику скоординированного распространения и сообщения с прозрачными процедурами для применения в масштабе всей национальной статистической системы; единую терминологию для распространения и сообщения всей официальной статистики. (ТЗОС 30.1) 	Повторно используемый
9.5 Масштабные пересмотры	<p>Уведомления о масштабных пересмотрах из-за изменений в методологии заблаговременно доводятся до сведения общественности. (ТЗОС 30.3)</p>	Повторно используемый

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
X. Статистические услуги		
10.1 Статистические услуги	По запросу клиентов производители официальной статистики могут оказывать статистические услуги, используя собранные или полученные в статистических целях или предоставленные клиентом данные. Статистические услуги не должны ставить под угрозу производство и качество официальной статистики или репутацию национального статистического управления. Положения о конфиденциальности и положения о качестве статистического законодательства в полной мере применяются к оказанию статистических услуг. (ТЗОС 31.1 и 31.4–31.5)	Скорректированный
10.2 Оказание других услуг	Производители официальной статистики могут предоставлять свою ИТ-инфраструктуру или оказывать нестатистические услуги при условии обеспечения конфиденциальности статистических данных и физической и логической защиты данных, собранных или полученных в статистических целях. В зависимости от национальной конституционной среды возможно потребуется обеспечить строгое разделение данных с точки зрения организации, сотрудников и местонахождения. (новый)	Добавленный
10.3 Финансирование производства статистических услуг	Клиенты покрывают дополнительные расходы по оказанию статистических услуг в соответствии с расценками, установленными производителем официальной статистики, как это предусмотрено [название законодательного акта]. Производитель официальной статистики оставляет себе доход, который покрывает только дополнительные затраты на оказание услуг и разработку необходимых статистических услуг. (ТЗОС 31.2)	Расширенный
10.4 Прозрачность при производстве статистических услуг	Общественность информируется о статистических услугах, оказываемых на регулярной основе. Результаты любых статистических услуг, оказываемых без взимания платы, включая их метаданные, носят общедоступный характер. (ТЗОС 31.3)	Повторно используемый
10.5 Оказание статистических услуг, связанных со сбором данных	Производители официальной статистики могут согласиться на сбор конкретных данных по запросу международного, национального или местного органа. (ТЗОС 32.1) Предоставление ответов на вопросы обследований, проводимых в целях оказания статистических услуг, связанных со сбором данных (по запросу другого органа), не может быть объявлено обязательным для респондентов. Положения статистического законодательства, касающиеся статистических обследований, конфиденциальности и качества, в полной мере применяются к оказанию статистических услуг, связанных со сбором данных. (ТЗОС 32.5)	Расширенный
XI. Международное сотрудничество		
11.1 Участие в международном сотрудничестве	Национальное статистическое управление и другие производители официальной статистики в пределах своей соответствующей компетенции могут активно участвовать в международной деятельности по разработке и внедрению статистических стандартов и рекомендаций. (ТЗОС 33.1–33.2)	Скорректированный
11.2 Передача статистических данных на международном уровне	Национальное статистическое управление координирует передачу данных официальной статистики международным организациям и официальным органам других стран с соблюдением требования законодательства. (ТЗОС 34.1)	Повторно используемый

Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
11.3 Передача персональных данных на международном уровне в статистических целях	<p>Национальное статистическое управление и другие производители официальной статистики при необходимости могут осуществлять добровольный обмен персональными данными и другими конфиденциальными данными исключительно в статистических целях в сфере компетенции производителя официальной статистики из другой страны. Национальное статистическое управление должно убедиться, что получатель обладает правовой основой, необходимой для полной защиты конфиденциальных данных.</p> <p>Каждая такая передача данных должна осуществляться с разрешения Главных статистиков соответствующих национальных статистических систем, а условия такой передачи документально оформляются в виде взаимно подписанного соглашения. Такие соглашения не уменьшают ответственность производителя официальной статистики за обеспечение конфиденциальности являющихся объектом обмена данных. Перечень всех таких случаев передачи публикуется по запросу. (новый)</p>	Добавленный
XII. Нарушения		
12.1 Нарушение принципа статистической конфиденциальности	<p>Нарушения положений статистического законодательства о конфиденциальности преследуются в судебном порядке, как это предусмотрено [название законодательного акта, например Уголовным кодексом]. Наказания за нарушения должны быть эффективными, соразмерными и сдерживающими.</p> <p>Любое лицо или организация, имеющие доступ к данным до их публикации или к конфиденциальным статистическим данным и использующие эту информацию в целях, отличных от целей, предусмотренных статистическим законодательством, или нарушающие конфиденциальность этих данных, подлежат преследованию в судебном порядке, как это предусмотрено [название законодательного акта, например за незаконные операции на финансовых рынках, за злоупотребление служебной информацией]. (ТЗОС 35.1–35.2)</p>	Скорректированный
12.2 Невыполнение обязательства предоставлять данные	<p>В случае непредоставления персональных данных, намеренного предоставления ложных данных или невыполнения положений о предоставлении [как указано в статье], респондент может быть подвергнут штрафу в соответствии с [название законодательного акта]. (ТЗОС 36.1)</p>	Скорректированный
12.3 Неправомерное поведение респондентов	<p>В случае неправомерного поведения респондента, которое проявляется в оскорблении или запугивании лиц, занимающихся сбором данных, во вмешательстве в процесс сбора данных, в присвоении себе полномочий сотрудника статистического управления или в призывах к неподчинению, респондент может быть подвергнут штрафу в соответствии с [название законодательного акта]. (новый)</p>	Добавленный
XIII. Связь с другим законодательством		
13.1 Связь с другим законодательством	<p>Все другие законодательные акты, содержащие ссылки на официальную статистику, приводятся в соответствие с положениями статистического законодательства. В случае коллизии между нормами законодательства применяются положения статистического законодательства или другого акта, основанного на статистическом законодательстве или упоминаемого в нем.</p> <p>Статистика, сформированная органами в соответствии с собственной нормативно-правовой основой, не соответствующей положениям статистического законодательства, не рассматривается в качестве официальной статистики.</p> <p>При разработке, производстве, распространении и разъяснении данных соблюдаются положения [название законодательного акта, например Закон о гласности в деятельности правительства, Закон об архивном деле, и т. д.] при условии, что они не противоречат статистическому законодательству. (ТЗОС 37.1–37.2)</p>	Повторно используемый

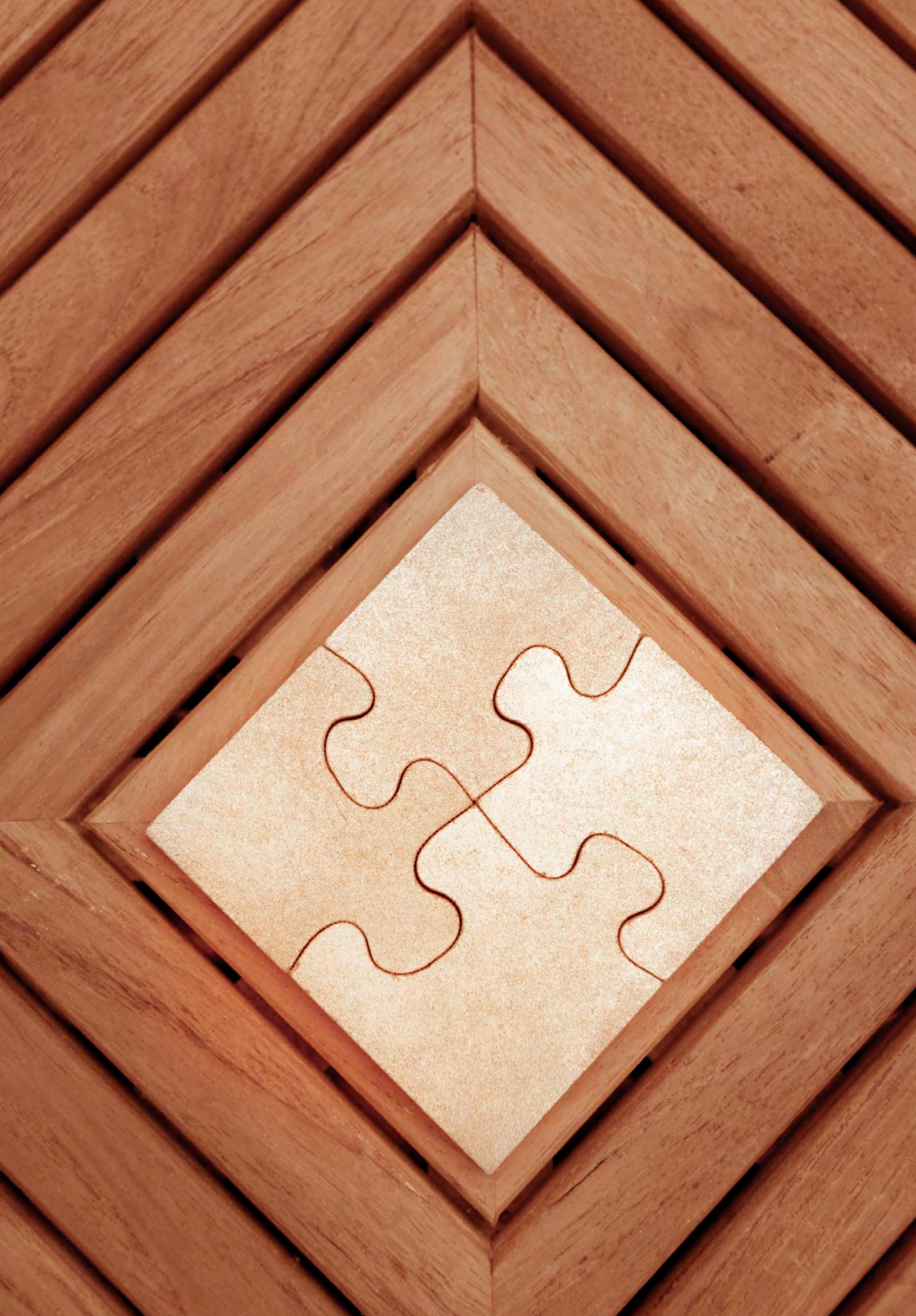
Общий элемент	Описание общего элемента	Тип элемента
13.2 Отступления от закона о защите персональных данных	Связь между статистическим законодательством и законом о персональных данных является следующей [...]. В случае, когда персональные данные обрабатываются в целях официальной статистики, статистическое законодательство может допускать отступления от прав, установленных законом о защите персональных данных [со ссылкой на конкретные статьи закона о защите персональных данных или на любой другой законодательный акт], в той мере, в которой такие права могут сделать невозможным или значительно затруднить формирование официальной статистики, и в которой подобные отступления необходимы для выполнения статистических программ. (ТЗОС 37.3)	Расширенный/ добавленный
13.3 Отступления от законодательства в отношении доступа к персональным данным	Связь между статистическим законодательством и другими законами, содержащими положения о доступе к персональным данным, является следующей: в случае, когда данные обрабатываются в целях официальной статистики, статистическое законодательство [название другого закона] может допускать отступления от обязательств [запретов], установленных законодательными актами, содержащими положения о доступе к персональным данным, в той мере, в которой такие обязательства [запреты] могут сделать невозможным или значительно затруднить формирование официальной статистики и в которой подобные отступления необходимы для достижения целей официальной статистики. (новый)	Расширенный/ добавленный
13.4 Обязанность консультироваться со статистическими органами по вопросам законодательства	Любое государственное учреждение или юридическое лицо должно консультироваться с национальным статистическим управлением по вопросам подготовки новых законов или поправок к действующим законам и другой соответствующей деятельности, имеющим отношение к мероприятиям, проводимым в соответствии со статистическим законодательством, и оказывающим непосредственное влияние на них. (новый)	Расширенный/ добавленный

169. Поскольку каждая страна имеет свою, отличную от других, правовую основу и свою статистическую систему с ее сильными и слабыми сторонами, а также особые национальные условия, определяющие потребности в статистике, страны должны подходить к общим элементам статистического законодательства соответствующим образом. В то же время общие элементы статистического законодательства обеспечивают странам возможность провести обзор существующих процедур, предусмотренных в их нынешнем статистическом законодательстве, и задаться вопросом о том, будут ли те новшества, которые нашли отражение в общих элементах, полезны в их национальном контексте. И наконец, страны будут сами решать, применять эти общие элементы или нет, а также выбирать те из них, которые имеют важное значение с учетом их национальных условий.

170. Общие элементы и их описание отражают практику, соответствующую требованиям основополагающих принципов официальной статистики, Кодекса надлежащей практики европейской статистики и Рекомендаций ОЭСР по надлежащей статистической практике. Таким образом, эти элементы могут служить авторитетным образцом для разработки национального статистического законодательства. Необходимо помнить, что не все, описанное в основополагающих принципах, может регулироваться законодательством, поскольку в значительной степени опирается также на передовую статистическую практику.

171. Общие элементы статистического законодательства и их формулировки не должны ограничивать дальнейшую модернизацию статистического законодательства, и их следует воспринимать как нормативный минимум, хотя и достаточно высокий, который призван оказать помощь в устранении законодательных барьеров, не позволяющих полностью раскрыть потенциал официальной статистики.

172. В следующей главе, главе 5, излагаются искомые результаты общих элементов статистического законодательства с целью объяснить, зачем нужен каждый элемент и в чем заключаются его выгоды для общества. Эти искомые результаты могут быть полезны для разъяснения необходимости внесения изменений в статистическое законодательство.



5. ИСКОМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОБЩИХ ЭЛЕМЕНТОВ СТАТИСТИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А. Зачем определять искомые результаты?

173. Каждая правовая юрисдикция должна учитывать ряд системных особенностей при рассмотрении нового статистического законодательства. Они могут включать в себя текущее распределение ролей, правовую систему, историю, обычаи, потребности общества, государственную политику и конституционные условия или нормы. Признается, что внедрение общих элементов в том виде, в каком они сформулированы, может быть затруднительным и/или ненадлежащим в некоторых контекстах. Искомые результаты статистического законодательства могут быть достигнуты с помощью различных способов регулирования статистической деятельности.

174. Настоящий комментарий не задумывался в качестве полного исследования вариантов политики или результатов (он, например, не содержит анализа альтернативных вариантов политики, обеспечивающих достижение схожих результатов). Он, скорее, призван служить информационным подспорьем для дальнейшего анализа политики в местном контексте. Сводная таблица, в которой общие элементы статистического законодательства увязаны с искомыми результатами и которая иллюстрирует изменения, внесенные в общие элементы статистического законодательства по сравнению с первоначальным текстом ТЗОС, доступна в режиме онлайн на вики-сайте ЕЭК ООН, посвященном модернизации статистического законодательства⁸.

В. В чем заключаются выгоды общих элементов?

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
I. Цель и сфера действия законодательства	
1.1 Цель законодательства	<p>Для чего он нужен? Определить цель статистического законодательства и возможные ограничения его применения. Указать, что это законодательство применяется ко всем элементам разработки, производства, распространения и сообщения официальной статистики, включая проведение переписей, обеспечивающим формирование официальной статистики.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Вносит ясность в цель и применение законодательства и позволяет избежать недоразумений.</p>
1.2 Определение официальной статистики	<p>Для чего он нужен? Провести различие между официальной статистикой и любыми другими статистическими данными, формируемыми различными учреждениями (например, органами государственного управления, частными компаниями). Официальная статистика должна удовлетворять определенным принципам, таким как основополагающие принципы официальной статистики Организации Объединенных Наций и Кодекс надлежащей практики европейской статистики (если применимо), а также возможному национальному кодексу надлежащей практики. Например, статистика, сформированная государственными органами в рамках их административной деятельности, не считается официальной статистикой, если она не отвечает критериям официальной статистики и четко не обозначена в качестве таковой. То же самое относится и к статистике, формируемой частными субъектами, включая частные исследовательские институты, которая не считается официальной статистикой, если не указано иное. Эти неофициальные статистические данные не регулируются настоящим законодательством.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Термин «официальная статистика» предоставляет пользователям информацию о статусе и качестве предоставляемых им статистических данных и гарантирует достоверность статистической информации.</p>

⁸ См. вики-сайт ЕЭК ООН по модернизации статистического законодательства по адресу <https://statswiki.unece.org/x/TAH2DQ>.

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
1.3 Сфера действия законодательства	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы все данные независимо от их источника и типа обрабатывались в соответствии с одними и теми же принципами при их сборе или получении в статистических целях производителями официальной статистики.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? При сборе или получении данных в статистических целях производители официальной статистики обладают полной независимостью в вопросах разработки, производства, распространения и сообщения статистики с использованием этих данных. Это гарантирует, что пользователь получит информацию самого высокого качества.</p>
1.4 Определение НСС	<p>Для чего он нужен? Определить национальную статистическую систему и национальное статистическое управление в качестве ведущего производителя. Обеспечить, чтобы национальная статистическая система состояла из профессионально независимых субъектов, хотя они могут входить в состав учреждений, которые в первую очередь выполняют различные административные функции.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Национальная статистическая система, состоящая из профессионально независимых органов, будет способна беспристрастно разрабатывать, производить, распространять и сообщать статистику без вмешательства извне и обеспечивать конфиденциальность. Наличие четко определенной национальной статистической системы позволит обмениваться данными между производителями, но не с любыми другими органами. Это поможет снизить расходы и нагрузку на респондентов. Производители официальной статистики не перечисляются по отдельности в самом статистическом законодательстве для обеспечения гибкости и уменьшения необходимости частого пересмотра статистического законодательства.</p>
1.5 Субъекты законодательства	<p>Для чего он нужен? Регулировать, кто наделяется обязанностями и правами в соответствии со статистическим законодательством, включая производителей, респондентов, поставщиков административных данных, статистические консультативные органы и пользователей. Нормативные положения об обязанностях и правах направлены на обеспечение эффективно функционирующего сотрудничества между субъектами законодательства в целях осуществления статистического законодательства.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Наличие статуса субъекта законодательства наделяет производителей официальной статистики обязанностями и правами при выполнении ими своих функций. Он наделяет пользователей такими правами, как равный и одновременный доступ к официальной статистике и доступ к информации о применяемых методах. Пользователи имеют право взаимодействовать с производителями официальной статистики и выражать свое мнение и потребности. Это обеспечивается через Консультативный совет по статистике.</p> <p>Обязанности и права респондентов и поставщиков административных данных позволяют формировать высококачественную статистику на основе существующих источников данных и сбора данных.</p>

II. Основные принципы и определения официальной статистики

2.1 Основные принципы официальной статистики	<p>Для чего он нужен? Определить основные принципы, которые должна применять официальная статистика. Эти принципы используются для оценки того, какая статистика может признаваться в качестве официальной. Они соответствуют Основополагающим принципам официальной статистики Организации Объединенных Наций и Кодексу надлежащей практики европейской статистики (в соответствующих случаях) и объединяют некоторые из ключевых принципов Кодекса надлежащей практики европейской статистики. Страны могут принять решение о включении на национальном уровне дополнительных принципов, соответствующих Основополагающим принципам и Кодексу надлежащей практики европейской статистики (если применимо). Ключевым принципом является обеспечение профессиональной независимости от политических, регулирующих или административных органов, а также частных интересов. Директивным органам и правительствам следует признать полномочия национальной статистической системы принимать решения независимо и без какого-либо давления в отношении разработки, производства, распространения и сообщения статистики.</p>
---	--

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
<p>2.1 Основные принципы официальной статистики</p>	<p>В чем заключаются выгоды для общества? Будет обеспечиваться формирование высококачественной статистики и поддерживаться доверие пользователей и респондентов. Основные принципы говорят пользователям о том, чего они могут ожидать от официальной статистики, что включает в себя профессиональную независимость, беспристрастность и объективность, точность и надежность, согласованность и сопоставимость, ясность и прозрачность, конфиденциальность, релевантность и затратоэффективность. Эти принципы служат гарантией высокого качества статистики.</p> <p>В рамках профессиональной независимости Главный статистик и сотрудники имеют право говорить об официальной статистике с правительством и общественностью и комментировать ошибочное или вводящее в заблуждение использование статистики.</p> <p>Эти принципы гарантируют, что официальная статистика будет служить источником объективной информации и не будет обслуживать чьи-либо интересы.</p> <p>Необходимо строго соблюдать принципы статистической конфиденциальности и исключительного использования в статистических целях. Это обеспечивает респондентам уверенность в том, что переданные им данные будут храниться конфиденциальным образом, использоваться только в статистических целях и будут доступны только тем, кто уполномочен на это в соответствии с настоящим законодательством.</p> <p>Профессиональная независимость требует тесных консультаций с пользователями, поставщиками данных и другими заинтересованными сторонами для обеспечения того, чтобы официальная статистика сохраняла свою релевантность.</p> <p>Статистику следует формировать как можно более эффективным образом, обеспечивая при этом ее высокое качество и релевантность. Производители официальной статистики должны следовать принципу затратоэффективности, задействовать и использовать существующие источники данных и технологические достижения наиболее эффективным по возможности образом.</p>
<p>2.2 Определения законодательства</p>	<p>Для чего он нужен? Объяснить основные понятия, необходимые для толкования и применения законодательства. Определения должны быть понятными без объяснения, но при необходимости они могут уточняться и расширяться (в соответствии с национальной правовой практикой). Этот элемент включает только основные определения, которые обычно присущи статистическому законодательству. Определения, используемые в отдельных главах законодательства, могут быть определены в нем.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Эти определения помогают правильно интерпретировать статистическое законодательство и содействуют пониманию концепций, используемых в законодательстве, для правильного его применения.</p>
<p>III. Организация национальной статистической системы</p>	
<p>3.1 Статус НСУ в правительстве</p>	<p>Для чего он нужен? Уточнить и подчеркнуть, что национальное статистическое управление действует как профессионально независимый орган, и разъяснить его отношения в рамках правительства. Статус национального статистического управления может быть также определен в других законодательных актах в зависимости от правовой практики каждой страны.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Статус национального статистического управления в правительстве может влиять на его профессиональную независимость, а также на восприятие его профессиональной независимости. Поэтому отношения в рамках правительства должны быть четко определены.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
<p>3.2 Задачи и роль НСУ</p>	<p>Для чего он нужен? Этот элемент преследует несколько целей, и между странами могут существовать небольшие различия в зависимости от разнообразия задач, возложенных на национальное статистическое управление. Во-первых, он призван уточнить, что национальное статистическое управление является главным производителем и координирует всю деятельность, связанную с разработкой, производством, распространением и сообщением официальной статистики в стране. Во-вторых, он уточняет роль и основные задачи национального статистического управления как субъекта национальной статистической системы. В-третьих, он возлагает на национальное статистическое управление роль консультирования правительства и общественности в области статистики. И наконец, он указывает, что национальное статистическое управление не может выполнять функции, противоречащие принципу профессиональной независимости, такие как административные задачи, касающиеся физических и юридических лиц.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Он информирует общество о важнейших задачах национального статистического управления и определяет функции для обеспечения наличия высококачественных данных официальной статистики для каждого члена общества. В нем подтверждается уверенность в том, что собранные в статистических целях данные не используются для принятия административных решений.</p>
<p>3.3 Координационный комитет по вопросам официальной статистики</p>	<p>Для чего он нужен? Определить основные элементы координации. Обеспечить эффективную и всеобъемлющую координацию работы национальной статистической системы на основе регулярного сотрудничества между всеми производителями официальной статистики, согласования программ работы и разработки единых процедур.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Координация, осуществляемая координационным комитетом или иными способами, направлена на обеспечение соблюдения основных принципов официальной статистики, обмен знаниями и применение международных статистических стандартов и рекомендаций во всех типах официальной статистики, производимой в стране, тем самым гарантируя надежность национальной статистической системы и высокое качество официальной статистики.</p>
<p>3.4 Назначение Главного статистика</p>	<p>Для чего он нужен? Возложить руководство национальным статистическим управлением на Главного статистика (или главу/президента/генерального директора/председателя). Обеспечить своевременный отбор и назначение Главного статистика в целях поддержания стабильного и сильного статуса национального статистического управления. Регуляторно установить, что отбор и назначение глав производителей официальной статистики должны осуществляться прозрачным образом и основываться только на профессиональных критериях.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Отбор глав производителей официальной статистики на основе профессиональных критериев содействует формированию статистики на независимой и беспристрастной основе и укрепляет доверие к официальной статистике.</p>
<p>3.5 Прекращение срока полномочий Главного статистика до момента его истечения</p>	<p>Для чего он нужен? Предоставить исчерпывающий перечень оснований, по которым срок полномочий Главного статистика может быть прекращен. Предотвратить ненадлежащее политическое или правительственное вмешательство в разработку, производство, распространение и сообщение официальной статистики и ненадлежащий доступ к информации. Обеспечить, чтобы срок полномочий Главного статистика не был связан с политическими изменениями, например со сменой правительства в стране.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Гарантирует профессиональную независимость. Он предотвращает давление на Главного статистика и досрочное прекращение его/ее полномочий. Это позволяет сохранить объективность статистики и уровень доверия к ней. Это также помогает национальному статистическому управлению действовать беспристрастно при разработке, формировании и публикации статистических данных или обеспечении доступа к информации.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
3.6 Обязанности Главного статистика	<p>Для чего он нужен? Наделить Главного статистика статусом и полномочиями, необходимыми для выполнения обязанностей по руководству, координации и представлению национальной статистической системы на национальном и международном уровнях. Обеспечить, чтобы Главный статистик мог координировать работу национальной статистической системы и, например, устанавливать стандарты и руководящие принципы в области статистики и принимать решения в отношении статистических программ в консультации с другими сторонами. Обеспечить, чтобы Главный статистик мог принимать решения по вопросам управления и развития национального статистического управления, его персонала, использования ресурсов и организационной структуры центрального и регионального управлений.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Общепризнанный высокий и независимый статус Главного статистика помогает противостоять политическому давлению. Роль Главного статистика в определении приоритетов, организационной структуры и задач национального статистического управления, включая его центральное и региональные управления, имеет важное значение для адаптации к новым требованиям в плане знаний, потенциала и технологий. Установление единых стандартов является важным инструментом повышения профессионализма и укрепления доверия пользователей. Главный статистик может также содействовать использованию общих стандартов за пределами национальной статистической системы, например среди поставщиков административных данных, агентств геопространственной информации и частных держателей данных в целях повышения полезности и операционной совместимости данных в обществе. Эта роль обеспечивает гармонизацию статистики и связанных с ней концепций, классификаций и методов.</p>
3.7 Полномочия других производителей официальной статистики	<p>Для чего он нужен? Органам государственной власти следует принять необходимые меры для повышения профессиональной независимости субъектов, формирующих официальную статистику в соответствии с настоящим законодательством в рамках системы государственного управления, например в организационных подразделениях министерств или других государственных учреждений, занимающихся разработкой, производством, распространением и сообщением статистических данных. Деятельность производителей официальной статистики должна полностью соответствовать законодательству. Он требует замещения должностей глав производителей официальной статистики с помощью неполитического процесса, следующего образцу назначения Главного статистика, и с соблюдением принципа профессиональной независимости.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Он разъясняет роль других производителей официальной статистики как части национальной статистической системы и поясняет, что все они должны руководствоваться одними и теми же принципами и положениями статистического законодательства. Национальная статистическая система, состоящая из профессионально независимых субъектов, сформирует более слаженную систему, которая сможет обмениваться персональными данными в статистических целях, поскольку границы четко определены, а административные задачи выполняются другими органами, а не в рамках национальной статистической системы. Это создает основу для эффективной, действенной и надежной системы защиты данных.</p>
IV. Консультативный совет по статистике и другие консультативные органы	
4.1 Определение Консультативного совета по статистике	<p>Для чего он нужен? Учредить Консультативный совет по статистике в качестве не надзорного органа, а органа, состоящего из представителей основных заинтересованных сторон национальной статистической системы, в целях поддержания и повышения осведомленности о важном значении профессиональной независимой и надежной статистической системы для подготовки релевантных и объективных статистических данных в стране.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Консультативный совет по статистике будет консультировать национальную статистическую систему по стратегическим вопросам в целях разработки статистики, которая является релевантной и необходимой в стране. Консультативный совет по статистике будет поощрять прозрачность и обеспечивать подотчетность национальной статистической системы.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
4.2 Состав Консультативного совета по статистике	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы национальная статистическая система проводила регулярные и систематические консультации с широким кругом представителей пользователей статистических данных и прислушивалась к их потребностям. Обеспечить выделение достаточных ресурсов и времени для проведения консультаций с пользователями.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Это обеспечивает подготовку статистических данных для удовлетворения потребностей широкого круга пользователей и сообществ пользователей.</p>
4.3 Назначение членов Консультативного совета по статистике	<p>Для чего он нужен? Регулировать процедуру назначения членов Консультативного совета по статистике, срок их полномочий и председательства в нем.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Членство будет ограничено определенным сроком полномочий, с тем чтобы обеспечить широкую представленность мнений пользователей на протяжении многих лет.</p>
4.4 Задачи Консультативного совета по статистике	<p>Для чего он нужен? Определить роль и задачи Консультативного совета по статистике в деле обеспечения релевантности официальной статистики.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Задачи Консультативного совета по статистике заключаются в поощрении прозрачности и подотчетности национальной статистической системы, применения основных принципов официальной статистики и использования статистических данных.</p>
4.5 Определение других консультативных органов	<p>Для чего он нужен? Обеспечить гибкость в деле создания постоянных или временных консультативных органов в поддержку развития и координации конкретных статистических мероприятий и методологических разработок.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Консультативные органы будут оказывать помощь национальной статистической системе в обеспечении высокого качества статистических данных путем поддержки развития статистики в конкретной статистической области, разработки новых методологий и осуществления проектов совместно с заинтересованными сторонами.</p>
V. Координация национальной статистической системы и статистических программ	
5.1 Координация национальной статистической деятельности	<p>Для чего он нужен? Подчеркнуть необходимость совместной работы производителей официальной статистики и обеспечения общесистемной слаженности и соблюдения согласованных на международном уровне статистических стандартов.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Эффективная и единообразная работа национальной статистической системы, позволяющая получать согласованную и сопоставимую статистику высокого качества.</p>
5.2 Программирование национальной статистической деятельности	<p>Для чего он нужен? Определить цель статистических программ, которая заключается в планировании стратегической и оперативной деятельности национальной статистической системы и эффективной координации работы между производителями официальной статистики. Рекомендовать для использования два типа статистических программ: многолетнюю программу в целях стратегического развития и годовую программу с более конкретным перечнем работ на год с указанием вводимых ресурсов и результатов статистической деятельности. Установить требование проведения консультаций с заинтересованными сторонами по поводу планируемой статистической деятельности.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Статистические программы будут отражать потребности общества, поскольку они должны разрабатываться в консультации с заинтересованными сторонами. Это обеспечивает подотчетность и прозрачность, поскольку будет общеизвестно, что будет произведено, и запланированное можно будет сравнить с достигнутыми результатами. Подготовка статистической программы для всей национальной статистической системы повышает уровень координации в области разработки, производства, распространения и сообщения более сопоставимых и согласованных статистических данных.</p>
5.3 Критерии для включения в качестве производителей официальной статистики	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы Главный статистик имел полномочия принимать решения о включении или исключении производителей официальной статистики и их результатов из статистических программ. Установить критерии для принятия таких решений. Он также укрепляет статус и роль Главного статистика как руководителя национальной статистической системы.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
<p>5.3 Критерии для включения в качестве производителей официальной статистики</p>	<p>В чем заключаются выгоды для общества? Признание в качестве производителя официальной статистики, способного и желающего соблюдать положения статистического законодательства, укрепляет профессиональную независимость соответствующих субъектов, повышает качество и содействует развитию статистики, а также облегчает профессиональные обмены в рамках национальной статистической системы. Признание в качестве производителя официальной статистики наделяет широкими полномочиями по проведению обследований и обеспечивает доступ к необходимым административным данным, позволяет осуществлять регулируемый обмен персональными данными в статистических целях в рамках национальной статистической системы и лучше информировать производителей о последних международных событиях в области статистики посредством координации статистической работы. Он также обеспечивает всестороннюю оценку нагрузки на респондентов и сокращает дублирование деятельности.</p>
<p>5.4 Представление отчетности по статистическим программам</p>	<p>Для чего он нужен? Повысить прозрачность посредством представления отчетов о выполнении статистических программ. Консультативный совет по статистике сможет публично высказывать свое мнение.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Все желающие смогут знакомиться с общедоступными отчетами о выполнении и мнением Консультативного совета по статистике для оценки того, удовлетворяются ли и каким образом потребности пользователей, что будет обеспечивать ответственность всей национальной статистической системы за результаты работы.</p>
<p>5.5 Цель и охват многолетней статистической программы</p>	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы национальная статистическая система имела стратегию и приоритеты в области развития статистики и обладала пониманием существующих и возникающих потребностей пользователей. В многолетней программе предлагается концепция того, какой должна стать система по прошествии определенного числа лет. Она также может служить основой для распределения бюджетных ресурсов.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? В многолетней статистической программе будут определены приоритеты в деле реализации этой концепции, что позволит обеспечить более системное развитие статистики с учетом потребностей общества.</p>
<p>5.6 Цель и охват годовой статистической программы</p>	<p>Для чего он нужен? Определить, что должно быть включено в годовую статистическую программу. Годовая статистическая программа является инструментом координации в рамках национальной статистической системы и консультаций с заинтересованными сторонами. Поощрять повторное использование данных обследований и административных данных в рамках национальной статистической системы.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Она показывает, на что тратятся ежегодно деньги налогоплательщиков в целях удовлетворения информационных потребностей общества. Скоординированная работа национальной статистической системы будет способствовать сокращению расходов и снижению нагрузки на респондентов, поскольку данные могут повторно использоваться. Информация о повторном использовании данных обследований и административных данных обеспечивает информирование общества о причинах и месте обработки данных, обеспечивая тем самым законную обработку данных и доверие к работе производителей официальной статистики. Годовая программа обеспечивает подотчетность статистической работы.</p>
<p>5.7 Утверждение статистических программ</p>	<p>Для чего он нужен? Получить мандат на проведение статистических работ от правительства или другого соответствующего органа. Заявить, что правительство не должно вмешиваться в вопросы, на которые распространяется принцип профессиональной независимости, при принятии решений по статистическим программам. Вместе с тем правительство может устанавливать приоритеты в использовании ограниченных ресурсов и требовать разработки новых видов статистики или снижения нагрузки конкретных мероприятий на респондентов. Для обеспечения того, чтобы мнение пользователей было услышано, Консультативному совету по статистике будет предложено высказать свое мнение до принятия решения.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Правительство не может комментировать или изменять методы разработки, производства, распространения и сообщения статистики. Таким образом, статистика останется объективной и не будет обслуживать ничьих интересов, а ее формирование будет опираться на четкий мандат. Консультативный совет по статистике и правительство могут высказывать мнения по приоритетам, отражающим потребности общества в данных.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
5.8 Ресурсы для статистического производства	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы производители официальной статистики могли требовать достаточное финансирование для своей деятельности, и привлекать внимание к любой деятельности, требующей дополнительных ресурсов, такой как разработка новых видов статистики, масштабный пересмотр статистики и модернизация статистического производства.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Наличие достаточных людских, финансовых и технических ресурсов позволяет формировать высококачественную статистику.</p>
VI. Сбор данных	
6.1 Четкий мандат на сбор данных	<p>Для чего он нужен? Предоставить мандат на сбор данных в целях официальной статистики и обязать производителей официальной статистики использовать существующие данные, если они совместимы со статистическими требованиями или могут быть скорректированы в соответствии с ними. Предоставить доступ как к государственным, так и частным источникам данных и прямому сбору данных.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Информирование респондентов и других поставщиков данных о правовой основе сбора данных или доступа к их данным в статистических целях. Обеспечить, чтобы статистика опиралась на как можно более точные данные, которые собираются или имеются в обществе. Снизить нагрузку на респондентов и расширить повторное использование имеющихся данных в статистических целях. Ограничить расходы на сбор статистических данных.</p>
6.2 Ответственный сбор данных	<p>Для чего он нужен? Установить требование к производителям официальной статистики выбирать источники данных на основе сбалансированного учета критериев качества, затрат и нагрузки на респондентов.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Данные будут собираться как можно более эффективно, а производители официальной статистики будут определять, насколько необходима в сборе новых данных. Снизится связанная с участием в обследованиях нагрузка на предприятия и физических лиц, поскольку существующие данные будут использоваться повторно.</p>
6.3 Полномочия по обработке данных, находящиеся в распоряжении НСС	<p>Для чего он нужен? Установить, что положение о том, что данные, получаемые национальной статистической системой в статистических целях, находятся в ее распоряжении, означает, что производители официальной статистики могут редактировать, осуществлять валидацию данных, обрабатывать, хранить, агрегировать, распространять и сообщать статистические данные на основе полной профессиональной независимости, используя данные обследований и данные из административных и других источников.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Производители официальной статистики могут обрабатывать любые данные без излишних юридических или административных ограничений, установленных другим законодательством, и все данные, полученные национальной статистической системой, могут обрабатываться по мере необходимости в статистических целях.</p>
6.4 Обмен данными в рамках НСС	<p>Для чего он нужен? Обеспечить возможность обмена данными и метаданными в статистических целях в рамках национальной статистической системы.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Обмен данными между производителями официальной статистики поможет избежать дублирования в сборе данных, сократить расходы и нагрузку на респондентов и повысить качество официальной статистики. Он обеспечит, чтобы обмен данными осуществлялся исключительно в статистических целях.</p>
6.5 Информирование респондентов	<p>Для чего он нужен? Установить требование к производителям официальной статистики информировать респондентов о сборе данных, например указывать цель и сферу охвата обследований и объяснять, как будут использоваться данные, обязательно ли предоставлять ответы и как будет обеспечиваться конфиденциальность.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Информирование респондентов содействует укреплению доверия к официальной статистике и тем самым облегчает получение достоверной и точной информации для целей статистики. Респонденты будут знать, является ли участие в обследованиях обязательным или нет.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
6.6 Участие в статистических обследованиях	<p>Для чего он нужен? Четко регламентировать, когда участие в статистических обследованиях является обязательным, и позволить объявлять обследования обязательными для лиц, домохозяйств и других респондентов в рамках годовой статистической программы. Законодательство может непосредственно сделать участие в обследованиях обязательным для некоторых субъектов, таких как предприятия, в целях повышения эффективности сбора данных.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Обязательные обследования обеспечивают более высокий процент ответов и, следовательно, более высокое качество данных. Как правило, участие в обследованиях предприятий является обязательным. Не все обследования объявляются обязательными, чтобы ограничить нагрузку на респондентов и дать им возможность решать, хотят ли они участвовать в них.</p>
6.7 Обязанности респондентов	<p>Для чего он нужен? Возложить на респондентов юридическую обязанность по предоставлению запрашиваемой информации без искажений, в требуемом формате и бесплатно.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Качество статистики зависит от степени ответственности респондентов. Поэтому обязанности по предоставлению данных регулируются законом.</p>
6.8 Последующая работа с респондентами	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы производители имели право, но не были обязаны повторно связываться с респондентами, чтобы напомнить им об обследовании и запросить, при необходимости, дополнительную информацию.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Процент не предоставивших ответы респондентов будет ниже, а качество статистики выше в тех случаях, когда законодательство позволит доступ к необходимой информации для производителей официальной статистики и когда они смогут проводить последующую работу с респондентами.</p>
6.9 Мандат на доступ к административным данным	<p>Для чего он нужен? Укрепить правовую позицию производителей официальной статистики в плане получения административных данных на необходимом уровне детализации, с метаданными и на бесплатной основе. Обязать государственные органы, министерства, налоговые органы, учреждения геопространственной информации и других субъектов, занимающихся сбором или формированием данных в рамках своей деятельности, предоставлять свои данные в статистических целях. Обеспечить, чтобы другое законодательство не ограничивало предоставление персональных данных производителям официальной статистики. Непрерывность предоставления административных данных имеет важное значение для обеспечения непрерывного и регулярного формирования статистики.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Использование административных данных может повысить эффективность статистического производства; административные данные не влекут за собой дополнительных расходов на сбор данных и не создают дополнительной нагрузки для респондентов. Поставщики административных данных и их решения и услуги могут быть улучшены в результате сотрудничества с производителями официальной статистики благодаря совершенствованию их процедур и методов контроля качества и исправлению ошибок. Это сотрудничество не должно ставить под угрозу статистическую конфиденциальность.</p>
6.10 Обязательство поставщиков административных данных проводить консультации	<p>Для чего он нужен? Обязать поставщиков административных данных заранее консультироваться с национальным статистическим управлением и любым другим затрагиваемым производителем официальной статистики относительно значительных изменений в процессе сбора административных данных.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Ожидаемые изменения в процессе сбора или обработки данных будут обсуждаться заранее и как можно раньше во избежание негативных последствий для официальной статистики.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
6.11 Статистические регистры	<p>Для чего он нужен? Определить, что подразумевается под статистическими регистрами, и дать возможность национальному статистическому управлению создавать и вести статистические регистры, которые будут использоваться исключительно в статистических целях.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Статистические регистры являются краеугольным камнем современной официальной статистики, а также основой для эффективной выборки и источником непротиворечивых первичных данных о статистических единицах, например предприятиях, домохозяйствах или жилищах, для различных отраслей статистики. Административные и государственные регистры могут содержать важные данные для статистических регистров. Поскольку статистические регистры защищены принципом конфиденциальности, никакие персональные данные не могут предоставляться из статистических регистров для административных регистров, если только законодательством не предусмотрено иное. Качественные статистические регистры позволяют формировать непротиворечивую статистику, корректно описывающую целевую совокупность.</p>
VII. Статистическая конфиденциальность	
7.1 Определение конфиденциальных данных	<p>Для чего он нужен? Определить, какого рода данные должны быть конфиденциальными.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Персональные данные не разглашаются при публикации статистики, что обеспечивает неприкосновенность частной жизни. Доверие респондентов к конфиденциальности данных облегчает получение достоверной и точной информации в интересах всех пользователей статистических данных и получателей услуг, разработанных на основе официальной статистики.</p>
7.2 Исключения из принципа конфиденциальности	<p>Для чего он нужен? Определить персональные данные, которые не защищены принципом конфиденциальности. Позволить Главному статистику принимать решения о том, будет ли информация о юридических лицах государственного сектора считаться конфиденциальной или неконфиденциальной.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Он допускает исключения из принципа конфиденциальности персональных данных в тщательно определенных случаях, когда данные не являются конфиденциальными по своему характеру. В противном случае в статистических публикациях пришлось бы обезличивать слишком много данных. Например, исключительно крупные единицы могут доминировать в своей отрасли, что делает конфиденциальными данные по всей отрасли. Данный элемент предоставляет возможность публиковать эти данные, если единица дает на это свое согласие.</p>
7.3 Исключительное использование в статистических целях	<p>Для чего он нужен? Четко установить, что данные, собранные в статистических целях, не должны использоваться для принятия каких-либо административных решений, касающихся физического или юридического лица.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Строгое применение этой нормы важно для поддержания доверия респондентов к национальной статистической системе. Если респонденты смогут предоставлять достоверную информацию в целях статистики, не опасаясь последствий, тогда статистика будет более точно отражать реальность.</p>
7.4 Безопасная обработка данных	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы статистическая инфраструктура, административные инструкции и коммуникационные технологии, используемые для сбора, передачи и обработки данных, были сконструированы с учетом необходимости гарантированной защиты конфиденциальности данных. Это требование охватывает также доступ в здания, в которых расположены производители официальной статистики, производственное оборудование и программное обеспечение.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Это необходимо для обеспечения того, чтобы конфиденциальность данных или агрегированных показателей сохранялась во всех случаях. Кроме того, это обеспечит защиту неконфиденциальных статистических данных до их опубликования. Производители официальной статистики также будут защищать неприкосновенность частной жизни, принимая во внимание все соответствующие средства, такие как увязка данных, которые могут быть использованы для косвенной идентификации единиц. В целях расширения доступа к открытым данным и данным, дезагрегированным по географическому местоположению, возможно, потребуются разработать дополнительные средства защиты конфиденциальности.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
7.5 Безопасное хранение данных	<p>Для чего он нужен? Позволить производителям официальной статистики обрабатывать и хранить персональные данные с идентификаторами. Это важно для обеспечения возможности повторного использования существующих данных и объединения данных об одной и той же единице из разных источников.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Это позволяет объединять данные из различных источников, что приводит к формированию более содержательной статистической информации. Четкий мандат на обработку и использование идентификаторов физических лиц только в статистических целях обеспечивает последовательное применение принципов защиты персональных данных.</p>
7.6 Доступ к персональным данным (исключения)	<p>Для чего он нужен? Разрешить и регулировать доступ к персональным данным без идентификаторов в ограниченных случаях. Это позволяет предоставлять общедоступные файлы и персональные данные в исследовательских целях с соблюдением жестких условий регулирования.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Это поддерживает доверие между пользователями и респондентами, укрепляя их уверенность в том, что производители официальной статистики не предоставляют персональные данные никаким пользователям, за исключением случаев, регулируемых законом.</p>
7.7 Общедоступные файлы	<p>Для чего он нужен? Обеспечить возможность предоставления более подробных наборов данных и регламентировать то, как производители официальной статистики должны обрабатывать персональные данные таким образом, который не позволяет ни прямой, ни косвенной идентификации физических или юридических лиц.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Он максимально расширяет возможности использования данных, имеющихся в распоряжении производителей официальной статистики, в обществе, что позволяет проводить всесторонний анализ наборов данных для различных целей и в то же время обеспечивает конфиденциальность.</p>
7.8 Доступ к персональным данным в рамках НСС	<p>Для чего он нужен? Позволить производителям официальной статистики предоставлять персональные данные другим производителям официальной статистики и получать их от них, с тем чтобы эти данные собирались только один раз и могли использоваться повторно. Ограничить обмен персональными данными в рамках статистической системы исключительно статистическими целями. Установить, что Главный статистик может санкционировать передачу персональных данных в рамках национальной статистической системы.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Нагрузка на респондентов будет ниже, если данные будут использоваться повторно, а не собираться снова разными производителями. Затраты на сбор статистических данных будут ниже. Прозрачность в отношении использования персональных данных способствует поддержанию доверия.</p>
7.9 Доступ исследователей к персональным данным	<p>Для чего он нужен? Позволить производителям официальной статистики предоставлять доступ к персональным данным без идентификаторов для научно-исследовательских проектов. Определить критерии доступа исследователей к персональным данным и сделать их прозрачными. Обеспечить, чтобы обязательства по соблюдению конфиденциальности распространялись на всех лиц, получивших разрешение на доступ к данным, даже без подписания соглашения.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Доступ исследователей к наборам данных имеет решающее значение для проведения содержательных и информативных исследований о развитии общества при одновременном обеспечении конфиденциальности. Производители официальной статистики должны удостовериться, что получатели располагают административной основой и технической инфраструктурой для защиты конфиденциальных данных. Это укрепляет статистическую конфиденциальность и личную ответственность. Любое лицо, имеющее доступ к данным, должно обеспечить конфиденциальность во время и после выполнения функций, которые предусматривают доступ к данным, защищаемым принципом статистической конфиденциальности.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
7.10 Обязательство соблюдать конфиденциальность	<p>Для чего он нужен? Определить, на какие данные должен распространяться режим конфиденциальности.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Персональные данные не разглашаются при публикации статистики, что обеспечивает неприкосновенность частной жизни. Доверие респондентов к конфиденциальности данных облегчает получение достоверной и точной информации в интересах всех пользователей статистических данных и получателей услуг, разработанных на основе официальной статистики.</p>
7.11 Передача на внешний подряд	<p>Для чего он нужен? Обеспечить основу для приобретения материалов или услуг у коммерческих предприятий.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Передача на внешний подряд может быть эффективной с точки зрения затрат и обеспечить доступ к навыкам и потенциалу, которые отсутствуют в национальной статистической системе.</p>
VIII. Качество официальной статистики	
8.1 Обязательство обеспечивать качество	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы все производители официальной статистики были обязаны регулярно оценивать и постоянно улучшать качество своих продуктов и процессов с учетом потребностей пользователей, а также соблюдать принципы официальной статистики и международно согласованные стандарты и рекомендации. Это повышает доверие к официальной статистике и расширяет ее использование.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Это способствует повышению качества статистики. Производители официальной статистики будут заинтересованы в постоянном ее совершенствовании: они будут наращивать свое методологическое ноу-хау, следить за международными разработками и делиться своими знаниями с другими производителями официальной статистики.</p>
8.2 Оценка качества	<p>Для чего он нужен? Обеспечить систематическую оценку и анализ качества в консультации с заинтересованными сторонами, пользователями, респондентами, научным сообществом, а также внутренними и внешними экспертами.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Это обеспечивает доступ к высококачественной статистике и прозрачной информации о том, каким образом были сформированы статистические данные.</p>
IX. Распространение и сообщение	
9.1 Распространение и сообщение статистики	<p>Для чего он нужен? Поощрять своевременное, пунктуальное и эффективное распространение и сообщение статистики в кратчайшие практически возможные сроки после ее формирования. Предоставить всем пользователям полностью равный и одновременный доступ к официальной статистике.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Равный и одновременный доступ к статистике для всех пользователей и без привилегий повышает доверие как к статистике, так и к ее производителям и помогает избежать вмешательства до опубликования статистических данных.</p>
9.2 Календари предварительных сроков публикации данных	<p>Для чего он нужен? Оказать поддержку национальной статистической системе в обеспечении ее профессиональной независимости при принятии решений о том, когда публиковать статистику. О любых ожидаемых изменениях в сроках публикации данных следует сообщать заранее.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Наличие календаря предварительных сроков публикации данных обеспечивает профессиональную независимость национальной статистической системы и тем самым способствует подготовке беспристрастной информации для всех пользователей. Это поддерживает распространение и сообщение статистических данных в запланированные сроки субъектами. Благодаря соблюдению предварительных сроков публикации составители официальной статистики, Главный статистик и главы других производителей официальной статистики будут защищены от таких попыток вмешательства, как предотвращение распространения и сообщения статистических данных, которые являются неприемлемыми или неприятными для политических субъектов. Все пользователи будут заранее проинформированы о том, когда будет опубликована новая официальная статистика. Пользователи смогут заранее спланировать, как они будут использовать официальную статистику.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
9.3 Публикация официальной статистики	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы все публикации официальной статистики сопровождалась метаданными и пояснительными комментариями, чтобы доступ к ним был бесплатным и чтобы любые ошибки исправлялись прозрачным образом и оперативно. Законодательство требует, чтобы при опубликовании официальной статистики проводилось четкое различие между официальной статистикой и любыми другими статистическими данными. На практике это может означать использование определенного знака (логотипа) официальной статистики в отношении всей национальной статистической системы. Пользователи имеют право использовать статистические данные в своих собственных продуктах при условии указания источника.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Статистические данные доступны для широкого круга пользователей на бесплатной основе и без ограничений по использованию. Поощряется практика открытых данных. Пользователи будут знать, какие публикации содержат официальную статистику и каким критериям качества они, как ожидается, должны соответствовать. Метаданные и пояснительные комментарии позволяют пользователям понимать результирующую статистику. Ошибки будут исправляться в кратчайшие сроки во избежание использования неточной информации. Прозрачность в отношении ошибок помогает сохранить доверие к официальной статистике и ее производителям. Доступ к официальной статистике как к общественному благу будет бесплатным, и допускается дальнейшее использование статистики в других продуктах.</p>
9.4 Политика в области распространения и сообщения	<p>Для чего он нужен? Улучшить обслуживание клиентов и обеспечить поддержку корректного использования статистики путем разработки скоординированной политики в области распространения и сообщения и единой терминологии, которая будет применяться в рамках всей национальной статистической системы.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Применение единой терминологии в статистике помогает избежать путаницы и ошибочного толкования. Чем чаще в результатах официальной статистики различных отраслей будут использоваться единые определения и классификации, тем легче будет пользователям сравнивать и объединять данные по различным отраслям, а производителям осуществлять проверку статистических данных на непротиворечивость.</p>
9.5 Масштабные пересмотры	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы производители официальной статистики своевременно информировали пользователей о запланированных изменениях и об их последствиях для сопоставимости во времени, таких как разрывы во временных рядах.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Пользователи будут осведомлены о масштабных изменениях, их влиянии и причинах их внесения.</p>
Х. Статистические услуги	
10.1 Статистические услуги	<p>Для чего он нужен? Позволить производителям официальной статистики оказывать статистические услуги, обеспечивая при этом получение ресурсов для развития, производства, распространения и сообщения официальной статистики.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Услуги статистической обработки облегчают эффективное использование имеющихся данных, навыков и потенциала национальной статистической системы, повышая доступность информации и знаний для общества и помогая избегать дублирования при сборе данных. Он позволяет оказывать статистические услуги в поддержку деятельности правительственных учреждений и других органов, например связанные с использованием единых определений, классификаций и методологий, а также повышать качество данных и совершенствовать управление ими.</p>
10.2 Оказание других услуг	<p>Для чего он нужен? Позволить использование знаний и ресурсов производителей официальной статистики, так называемых нестатистических услуг, таких как использование ИТ-инфраструктуры. Это означает, что все данные, собранные или полученные в статистических целях, будут храниться конфиденциально и строго обособленно от наборов данных, которые другие организации могут хранить в ИТ-инфраструктуре статистической системы.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Полное использование имеющихся в рамках правительства знаний и ресурсов может помочь сэкономить средства и повысить качество обслуживания.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
10.3 Финансирование производства статистических услуг	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы на услуги статистической обработки не расходовались ресурсы из регулярного бюджета, выделенные на цели разработки, производства, распространения и сообщения статистических данных, и чтобы клиенты, обращающиеся за статистическими услугами, оплачивали дополнительные расходы, связанные с их оказанием. Плата может покрывать только дополнительные расходы на оказание услуги и необходимую разработку услуги.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? В тех случаях, когда производители официальной статистики могут обеспечить покрытие затрат на производство статистических услуг за счет потребителя, использование существующих наборов данных в национальной статистической системе будет увеличиваться, что расширит возможности проведения всестороннего анализа данных в обществе. Это означает, что индивидуальные запросы клиентов не будут удовлетворяться в ущерб другой статистической работе, обслуживающей потребности всего общества.</p>
10.4 Прозрачность при производстве статистических услуг	<p>Для чего он нужен? Обеспечить прозрачность оказания услуг по обработке; следует обеспечить опубликование перечня регулярно оказываемых услуг по обработке, например на веб-сайте.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Обеспечивается равное отношение ко всем пользователям. Если производитель официальной статистики предоставляет все услуги по обработке бесплатно, например по причине весьма низкой стоимости обработки, эти результаты должны быть доступны для всех пользователей вместе с соответствующими метаданными. В случае платных услуг каждый может приобрести одну и ту же статистическую услугу по одинаковой цене. Это повышает доверие к официальной статистике и производителю официальной статистики.</p>
10.5 Оказание статистических услуг, связанных со сбором данных	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы услуги по сбору данных могли оказываться только по запросу международных, национальных и местных органов власти, но не для частного сектора или исследователей. Позволить каждому производителю официальной статистики принимать решение о том, следует ли ему заниматься дополнительным сбором данных. Обеспечить, чтобы обследования или части обследований, проводимых в рамках оказания услуг по сбору данных другим лицам, не объявлялись обязательными для респондентов и чтобы применялись положения статистического законодательства, касающиеся сбора данных.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Производители официальной статистики имеют все возможности для предоставления эффективных и высококачественных услуг по сбору данных. Они, вероятно, будут собирать данные более эффективно и качественно, чем другие органы, не являющиеся специалистами в области информационной индустрии. Респонденты будут четко информироваться о добровольном характере этих обследований или их частей и не будут испытывать давления с целью привлечения к участию в них. Респонденты смогут доверять конфиденциальности данных, предоставленных в ходе этих обследований. Орган, заказавший такую статистическую услугу, не получит никаких персональных данных, если в анкете обследования не указано иное.</p>
XI. Международное сотрудничество	
11.1 Участие в международном сотрудничестве	<p>Для чего он нужен? Поощрять производителей официальной статистики и их сотрудников к активному участию в международной статистической работе и продвижению приоритетов и задач своей страны.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Международное сотрудничество создает возможности для эффективной разработки новой статистики совместными усилиями экспертов. Это позволяет сократить расходы на производство официальной статистики благодаря разработке единых стандартов и инструментов, а также обмену опытом. Самое главное заключается в том, что международное сотрудничество имеет ключевое значение для обеспечения сопоставимости статистики между странами.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
11.2 Передача статистических данных на международном уровне	<p>Для чего он нужен? Контролировать, чтобы национальное статистическое управление информировалось о всех случаях передачи данных официальной статистики, даже если запросы о предоставлении официальной статистики адресованы напрямую министерствам или другим государственным органам, с предложением обеспечить их координацию.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Это предотвращает сообщение статистических данных, не согласующихся с официальными цифрами и чреватых ошибочными выводами. Качество статистических данных, представляемых международным организациям, соответствует критериям национальной официальной статистики. Поддерживается и повышается уровень доверия международных организаций к официальной статистике.</p>
11.3 Передача персональных данных на международном уровне в статистических целях	<p>Для чего он нужен? Предоставить возможность национальному статистическому управлению и другим соответствующим производителям обмениваться персональными данными в статистических целях на добровольной основе, в частности для повышения качества статистических данных о трансграничной деятельности. Требовать, чтобы национальное статистическое управление всегда привлекалось к принятию решений об обмене данными в национальной статистической системе.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Это позволяет формировать релевантные и высококачественные статистические данные о трансграничной деятельности, повышает согласованность статистических данных в различных отраслях и предотвращает расхождения в статистических данных по странам.</p>
XII. Нарушения	
12.1 Нарушение принципа статистической конфиденциальности	<p>Для чего он нужен? Обеспечить, чтобы нарушения конфиденциальности могли преследоваться в судебном порядке, в соответствующих случаях. Нарушения будут преследоваться в судебном порядке в соответствии со специальным национальным законодательством, таким как Уголовный кодекс.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Поддерживается доверие к способности производителей официальной статистики влиять на поведение лиц, имеющих доступ к данным. Обеспечивается возможность надлежащего реагирования на нарушения конфиденциальности. Это служит сдерживающим фактором для пользователей данных от нарушения конфиденциальности и мотивом запрашивать указания, если они не уверены в том, что от них требуется.</p>
12.2 Невыполнение обязательства предоставлять данные	<p>Для чего он нужен? Позволить производителям официальной статистики возбуждать иск о наложении штрафа на респондента, который умышленно не предоставил данные, несмотря на напоминание, или который умышленно предоставил ложные данные.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Качество данных, представляемых в статистических целях, должно обеспечиваться путем тесного сотрудничества с представителями респондентов и обеспечения качества представляемых данных путем недопущения низкой репрезентативности или ошибок.</p>
12.3 Неправомерное поведение респондентов	<p>Для чего он нужен? Позволить производителям официальной статистики указывать на необходимость возбуждения иска о наложении штрафа на респондента за неправомерное поведение.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Это способствует эффективному сотрудничеству со стороны респондентов и обеспечивает качество предоставляемых данных благодаря недопущению низкой репрезентативности или ошибок. Это защищает безопасность лиц, участвующих в процессе сбора данных.</p>

Общий элемент	Искомый результат – Для чего нужен этот элемент? В чем заключаются его выгоды?
XIII. Связь с другим законодательством	
13.1 Связь с другим законодательством	<p>Для чего он нужен? Подчеркнуть, что в случае возникновения в стране коллизии между нормами законодательства, касающимися статистики, применяется статистическое законодательство. Другие законодательные акты, применимые к официальной статистике, должны быть адаптированы для приведения их в соответствие со статистическим законодательством. Ограничить применение прав и обязанностей, вытекающих из статистического законодательства, только теми органами, которые занимаются формированием официальной статистики. Например, широкий мандат на сбор данных распространяется только на производителей официальной статистики, но не другой статистики или данных.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Он позволяет избежать путаницы в случае коллизии между нормами законодательства. Он обеспечивает, чтобы другие законы не имели преимущественной силы по отношению к правам и обязанностям, вытекающим из статистического законодательства.</p>
13.2 Отступления от закона о защите персональных данных	<p>Для чего он нужен? Может потребоваться специальная норма для уточнения взаимосвязи между статистическим законодательством и законом о персональных данных. Позволить исключение наборов данных национальной статистической системы из сферы действия некоторых статей закона о персональных данных, так как информация, содержащаяся в национальной статистической системе, используется только в статистических целях, а не для различных видов разбирательства по делам физических лиц.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Он обеспечивает, чтобы закон о персональных данных не ограничивал доступность для пользователей необходимой для их работы официальной статистики по причине содержащихся в нем противоречивых норм, и предотвращает ненужные дополнительные издержки для статистического производства.</p>
13.3 Отступления от законодательства в отношении доступа к персональным данным	<p>Для чего он нужен? Регулировать взаимосвязь между статистическим законодательством и другими законодательными актами, касающимися доступа к персональным данным. Обеспечить, чтобы наборы данных национальной статистической системы могли быть исключены из сферы действия некоторых требований, касающихся индивидуального доступа к данным, поскольку содержащаяся в них информация используется только в статистических целях, а не для различных видов разбирательства по делам физических лиц.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Он обеспечивает, чтобы другое законодательство не ограничивало доступность для пользователей необходимой для их работы официальной статистики по причине наличия противоречивых норм, и предотвращает ненужные дополнительные издержки для статистического производства.</p>
13.4 Обязанность консультироваться со статистическими органами по вопросам законодательства	<p>Для чего он нужен? Требовать от любой стороны, занимающейся подготовкой законодательства, которое может повлиять на статистические данные или работы, консультироваться с национальным статистическим управлением для выяснения его мнения.</p> <p>В чем заключаются выгоды для общества? Он предотвращает появление нового коллизионного законодательства и обеспечивает информирование статистических органов о новом соответствующем законодательстве, которое должно учитываться при формировании статистических данных. Он помогает обеспечить четкие права и обязанности субъектов законодательства, в том числе респондентов.</p>



6. РУКОВОДСТВО ПО РАЗРАБОТКЕ, МОДЕРНИЗАЦИИ И УКРЕПЛЕНИЮ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ОФИЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ

175. В настоящей главе излагаются рекомендации по разработке, модернизации и укреплению правовой основы официальной статистики. В первом разделе описывается процесс обзора и пересмотра статистического законодательства, включая соответствующие шаги. Во втором разделе основное внимание уделяется работе по разъяснению необходимости создания эффективной правовой и институциональной основы. В последнем разделе обсуждаются связи статистического законодательства с другими законодательными актами.

А. Процесс обзора и пересмотра статистического законодательства

176. Процесс законотворчества является различным в зависимости от страны. Даже несмотря на то, что законодательство, как правило, вносится на рассмотрение правительством и принимается парламентом, его особенности зависят от политической системы, а также правовых и административных традиций. Подробную информацию о процессе и рекомендации в отношении порядка действий обычно можно получить в государственных и/или парламентских юридических службах.

177. Статус НСУ в правительственной администрации является основным фактором, влияющим на этот процесс, поскольку во многих странах только государственные органы (министерства и другие правительственные административные организации) могут предлагать правительству свои законопроекты. Даже если бы статистическое управление имело право выступать с законодательной инициативой, этот законопроект, как правило, представлялся бы на рассмотрение кабинета министров и пленарного заседания парламента министром или другим ответственным лицом (которым в редких случаях мог бы быть Главный статистик). Поэтому ответственность за этот процесс не может быть полностью возложена на статистическое управление.

178. В некоторых странах независимость статистического управления от правительства также означает, что оно может не иметь прямого канала для выдвижения законодательной инициативы (например, через министерство). В таких случаях роль заинтересованных сторон, сообщества пользователей и неправительственных организаций (НПО) может иметь решающее значение для продвижения изменений в статистическом законодательстве. Поэтому наиболее распространенным является случай, когда процесс разработки законопроекта хотя бы частично находится вне сферы контроля НСУ.

179. Процесс пересмотра также может быть различным в зависимости от масштаба пересмотра. В некоторых случаях требуется лишь внести поправки в статистическое законодательство, а в других – разработать новое статистическое законодательство. В приложении II Германия описывает основные изменения, внесенные ее последним законом о статистике (см. практический пример 7).

180. Процесс пересмотра статистического законодательства должен быть тщательно спланирован и хорошо задокументирован, с тем чтобы свести к минимуму возможность его неправильного толкования. Поэтому на протяжении всего процесса необходимо обеспечить тесное сотрудничество между всеми членами НСС и консультации с заинтересованными сторонами. В целом этот процесс предусматривает десять этапов (см. диаграмму 2).

1. Подготовительный этап

181. В идеале этот процесс законотворчества должен начинаться с подготовки концептуального документа, объясняющего, почему необходимы изменения. Этот концептуальный документ должен описывать текущую ситуацию, оценивать и анализировать ограничения действующего законодательства, предлагать основные усовершенствования и обосновывать причины пересмотра.

182. Материалы для составления проекта концептуального документа следует запрашивать у статистиков и старшего руководства НСС, однако его окончательный вариант должен быть рассмотрен юридическим отделом и одобрен Главным статистиком.

ДИАГРАММА 2**Десять этапов процесса создания нового и пересмотра существующего статистического законодательства**

183. Если старшее руководство и Главный статистик согласятся с тем, что риски, связанные с началом обсуждения поправок к статистическому законодательству, перевешивают потенциальные выгоды от планируемых изменений, следует обобщить соответствующие мнения и рассмотреть возможные поправки позднее. Непрерывный сбор примеров ограничений действующего законодательства должен осуществляться всеми статистическими управлениями.

184. Этот концептуальный документ должен быть представлен консультативному совету по статистике или другим представителям пользователей статистики, поскольку по сути изменения в статистическом законодательстве направлены на обеспечение институциональных условий, необходимых для производства высококачественной статистики. Для обеспечения успеха мандат на пересмотр или разработку статистического законодательства должен быть одобрен представителями пользователей.

185. Концептуальный документ, или по крайней мере его резюме, должны быть опубликованы. Данная публикация предназначена для тех, с кем можно не консультироваться, но кто заинтересован в выражении своих взглядов. Это также обеспечивает прозрачность процесса.

2. Начало пересмотра

186. После обсуждения концептуального документа с представителями пользователей и при условии поддержки предложения о пересмотре законодательства статистическому управлению надлежит принять решение о том, следует ли продолжать работу (и когда) и информировать правительство об инициативе по пересмотру законодательства. Правительства обычно составляют план законодательной деятельности на следующий год до окончания текущего года, и поэтому НСУ (или ответственное министерство по инициативе статистического управления) должно в установленном порядке использовать эту возможность для информирования правительства о намерении изменить существующий или ввести в действие новый закон.

187. После начала этого процесса, как правило, учреждается рабочая группа (и/или консультативная группа), которая должна координировать (или отслеживать) данный процесс. Мандат и состав группы зависят от статуса управления в системе государственной администрации. Управления, имеющие полномочия выступать с законодательной инициативой, должны сформировать сбалансированные рабочие группы, состоящие как из внутренних, так и из внешних экспертов (для учета внешней, нестатистической перспективы), а управления, в случае которых за подготовку законопроектов отвечают министерства, должны попытаться найти другие пути оказания максимального влияния на этот процесс.

3. Оценка законодательного эффекта

188. В рамках усилий по обеспечению эффективности и прозрачности деятельности правительства многие страны установили различные процедуры, которые должны быть выполнены, прежде чем законопроект будет одобрен правительством. Они почти всегда включают в себя оценку потенциальных издержек законопроекта, но в последние годы также и оценку общего воздействия, нагрузки на предприятия, воздействия на окружающую среду, оценку согласованности с другим законодательством, обязательные консультации с заинтересованной общественностью и обязательные заключения министерств. Оценки проводятся статистическим управлением или другим органом, который имеет право выступать с законодательной инициативой.

189. Важно оценить влияние изменений в законодательстве на другие законодательные акты, например касающиеся центрального банка и других государственных органов. Также важно изучить другие законодательные акты, такие как законы о защите данных, государственной службе, административных процедурах и секретных сведениях, чтобы избежать потенциальных законодательных коллизий. Связь между статистическим законодательством и другими законодательными актами обсуждается в разделе 6С. Все работы по оценке должны быть завершены до одобрения законопроекта правительством, и, хотя они и повышают качество законодательства, они также являются основной причиной того, что законодательная процедура занимает много времени. Тем не менее эти оценки призваны стать важным вкладом в лоббирование и обсуждение законопроекта с заинтересованными сторонами.

4. Этап лоббирования

190. Этап лоббирования часто сопровождает весь процесс пересмотра законодательства. Он начинается в момент завершения работы над концептуальным документом и продолжается до тех пор, пока законопроект не станет законом. На этом этапе важно заручиться поддержкой изменений и получить добро на включение данного предложения в правительственную программу законодательных изменений (поскольку закона без этого не будет). Также, возможно, было бы полезно найти видного деятеля (министра, депутата или другое влиятельное лицо), который станет лоббистом (или спонсором) законопроекта, и предоставить этому лицу всю необходимую информацию в поддержку принятия законопроекта. Кроме того, возможно, было бы полезно выявить потенциальных противников, определить стратегию реагирования на потенциальные вызовы и заранее подготовить ответы на потенциально спорные вопросы.

191. Главный статистик обычно заслушивается в процессе пересмотра законодательства в качестве эксперта. Эти слушания, организуемые правительством, парламентом или НПО, также играют важную роль в лоббировании официальной статистики и необходимых законодательных изменений. Важно назначить эксперта по правовым вопросам для сопровождения Главных статистиков на этих слушаниях. Однако лоббирование не ограничивается Главным статистиком. К нему следует также привлечь и других старших руководителей.

192. Консультации с соответствующими субъектами (как и по другим вопросам) также необходимы для лоббирования законопроекта. Этап лоббирования и связанные с ним инструменты и подпроцессы более подробно объясняются в руководстве по разъяснительной деятельности в разделе 6В.

5. Этап подготовки текста

193. Первым этапом подготовки текста должна стать оценка сферы охвата (что также может быть сделано в рамках концептуального документа). Оценка сферы охвата призвана выяснить, могут ли изменения быть достигнуты другими, не законодательными мерами (такими, как принятие постановления, изменение другого закона или иное толкование существующих положений), а также определить, не являются ли изменения достаточно существенными (например, изменение правовой позиции статистического управления) для того, чтобы предложить новый законопроект вместо внесения изменений в существующее законодательство. Например, в некоторых странах пересмотр более чем одной трети текста закона требует внесения предложения о полном обновлении закона.

194. Несмотря на то, что некоторые статистические управления не имеют полномочий на разработку законопроекта ввиду того, что рабочая группа по внесению поправок в закон, как правило, возглавляется ответственным органом, статистическое управление запрашивает материалы для этого законопроекта.

195. Редакционные рабочие группы обычно должны прийти к консенсусу по конкретным вопросам, и поэтому на данном этапе весьма полезно проанализировать примеры статистического законодательства других стран и провести сопоставительный анализ существующего законодательства с ТЗОС и общими элементами статистического законодательства.

196. После завершения работы над проектом правового документа целесообразно представить его избранным статистикам и старшему руководству и запросить их мнения. Кроме того, настало время изучить его связи с другими законодательными актами, поскольку с помощью статистического законодательства можно установить исключения из общего правила, например касающиеся доступа к данным, защиты персональных данных, или другие исключения, предусмотренные нормативными актами ЕС.

6. Проведение консультаций по законопроекту

197. График консультаций должен быть хорошо спланирован и будет иметь стратегическое значение для внесения изменений в законопроект. Часто сначала проводятся внутренние консультации в рамках НСС, чтобы учесть мнения экспертов в первых проектах, предназначенных для обсуждения.

198. Первый раунд консультаций с пользователями должен быть проведен на ранней стадии процесса на основе концептуального документа. После этого необходимо сначала проконсультироваться с заинтересованными сторонами, которые, вероятно, будут испытывать озабоченности по поводу предложения, с тем чтобы иметь достаточно времени для того, чтобы развеять их озабоченности. С этими заинтересованными сторонами также следует проконсультироваться до проведения консультаций с другими сторонами, поскольку в проекты, возможно, потребуется внести изменения. Обычно полезно проводить отдельные встречи с главными заинтересованными сторонами, на которых скажутся данные изменения, и после их завершения (или параллельно) начинать публичные консультации.

199. По завершении консультаций готовится пересмотренный проект, включающий изменения, и заинтересованные стороны информируются о пересмотренной версии. Для обеспечения беспрепятственного процесса пересмотра рекомендуется, насколько это возможно, обеспечивать его прозрачность. Сотрудники и заинтересованные стороны должны постоянно информироваться о ходе пересмотра.

7. Процедура в правительстве

200. Для того чтобы законопроект был одобрен правительством, он обычно должен быть включен в законодательную повестку правительства (обычно принимаемую в начале года), и в этот момент должен быть установлен крайний срок для его прохождения. Включение законопроекта в законодательную повестку обычно оказывает дополнительное административное и политическое давление, и поэтому это должно быть сделано в нужный момент, чтобы обеспечить необходимый импульс.

201. После осуществления всех предыдущих этапов законопроект направляется на рассмотрение в правительство. Эта процедура обычно включает в себя его обсуждение с ответственными правительственными комитетами или другими правительственными органами в зависимости от страны. Эти комитеты обычно изучают, были ли осуществлены все предписанные этапы и были ли устранены основные предметы озабоченности. Подготовительный процесс завершается подготовкой политического резюме для министра или другого ответственного лица, которое будет представлять законопроект кабинету министров.

8. Процедура в парламенте

202. Как только законопроект будет одобрен правительством, он будет направлен в парламент, где сначала он должен пройти обсуждение в соответствующих парламентских комитетах. Главные статистики обычно получают возможность объяснить комитетам причины изменений на экспертных слушаниях, а парламентарии обычно используют комитеты для углубления своего понимания этого вопроса. Поэтому важно быть хорошо подготовленным к тому, чтобы четко объяснить все предлагаемые изменения, и быть готовым отвечать на непредвиденные вопросы.

203. После того как комитеты завершат свою работу, законопроект направляется на пленарное заседание для обсуждения. Парламенты обычно принимают законопроекты в двух чтениях, что призвано еще больше повысить качество будущего закона, предоставляя законодателю время для улучшения текста путем внесения поправок. В некоторых странах исключением из этого правила являются законопроекты, отмеченные как срочные (т.е. законопроекты, требующие немедленного принятия решения, или законопроекты, транспонирующие *acquis communautaire* (законодательство ЕС)), которые могут обсуждаться только в одном чтении. После второго чтения назначается голосование, и до голосования все парламентские партии и правительство имеют право предлагать поправки. В случае предложения каких-либо поправок сначала голосуют по ним в индивидуальном порядке, а затем голосуют по всему закону в целом. В случае, если политическая система имеет двухпалатный парламент, обычно проводится одно или два чтения, но после принятия законопроекта он направляется в верхнюю палату парламента, где повторяется аналогичная процедура.

204. После принятия законопроект направляется лицу, уполномоченному подписать его (некоторые политические системы позволяют президенту вернуть законопроект в парламент или наложить на него вето), а после опубликования в официальном вестнике законопроект становится законом.

9. Осуществление нового закона

205. После принятия закона процесс продолжается в целях поддержки осуществления новых или измененных нормативных актов. НСУ следует довести основные изменения до сведения других производителей официальной статистики, поставщиков данных, респондентов, пользователей и других заинтересованных сторон, которых коснется данное изменение. Общая записка, поясняющая основные изменения, также должна быть адресована общественности со ссылкой на полный текст статистического законодательства и поправки к нему. Публикация этой записки или другие методы информирования следует использовать для распространения информации о преимуществах закона и расширения осведомленности и укрепления доверия.

206. Примером передовой практики может служить Республика Молдова, НСУ которой разработало план действий по осуществлению нового статистического законодательства, в котором подробно описаны подлежащие реализации задачи с четким распределением обязанностей и указанием сроков (см. практический пример 2 Республики Молдова, приложение II). Для осуществления нового статистического законодательства важное значение имеют мощная политическая поддержка и четкое планирование действий (см. практический пример 1 Канады, приложение II).

207. Если правовые изменения влияют на то, как статистическая система работает во внутреннем плане или с заинтересованными сторонами, необходимо создать специальные рабочие группы для определения того, как эти изменения будут реализованы на практике, а также для подготовки практических инструкций на будущее. Например, если статистическое законодательство требует создания механизма представительства респондентов и консультаций с ними, следует сформировать такую группу и обеспечить ее функционирование.

208. Этап осуществления часто включает в себя обновление или разработку новых подзаконных актов (или постановлений) и внутренней политики, которые могут потребоваться для дальнейшего определения некоторых конкретных областей статистического законодательства. Разработка подзаконных актов обычно следует упрощенной процедуре принятия, однако для повышения их качества следует повторить некоторые этапы разработки самого законодательства (т.е. частичную оценку и консультации с заинтересованными сторонами).

209. Для обеспечения полного осуществления законодательства необходимо контролировать процесс его реализации. После вступления законодательства в силу акцент, как правило, смещается в сторону других приоритетов, и для обеспечения полного осуществления можно использовать мониторинг процесса реализации.

10. Оценка результатов

210. В ходе оценки следует проанализировать, каким образом были осуществлены изменения и каково их воздействие по сравнению с предварительной оценкой, проведенной до пересмотра. Этот этап также позволяет выявить пробелы в осуществлении нового законодательства, которые необходимо устранить.

211. Следует принять к сведению извлеченные уроки и возможные проблемы, связанные с новым законодательством, в целях дальнейшего его совершенствования. Этот анализ может быть использован в обновленном концептуальном документе, который будет вестись для возможного пересмотра законодательства в будущем. Статистическое законодательство не следует рассматривать как статичное; его необходимо постоянно пересматривать и корректировать для отражения возникающих вопросов.

В. Разъяснение необходимости создания эффективной правовой основы официальной статистики

1. Введение

212. Правительство может постановить, что для обеспечения эффективной работы национальной статистической системы ему необходимо принять статистическое законодательство или внести изменения в действующее статистическое законодательство. Источники вдохновения для принятия нового законодательства или поправок к действующему являются различными в зависимости от экономического, политического и социального контекста страны, однако конечная цель заключается в создании надежной, прозрачной и профессионально независимой статистической системы, которая предоставляет надежную информацию для принятия решений на основе фактических данных.

213. Разработка нового законодательства или норм требует целенаправленных усилий по разъяснению преимуществ нового законодательства или поправок к существующему законодательству различным заинтересованным сторонам, преследующим различные цели. Стратегический подход к работе по разъяснению необходимости нового законодательства повысит шансы эффективного и успешного процесса.

214. В действительности при демократической форме правления разработка любого нового или пересмотр действующего законодательства могут рассматриваться как политическая возможность для удовлетворения потребностей политики. Именно эта двойная цель усложняет процесс принятия или пересмотра законодательства. Основная цель разъяснительной работы при изменении статистического законодательства заключается в том, чтобы обеспечить условия для формирования высококачественной официальной статистики и заручиться доверием пользователей в соответствии с основополагающими принципами официальной статистики. Разъяснительная работа необходима для разъяснения заинтересованным сторонам и правительству необходимых изменений и их воздействия, а также особой роли официальной статистики, закрепленной в основополагающих принципах, которыми руководствуются статистики в своей работе.

215. Поскольку законодательная повестка дня зависит от политики, рекомендуется, чтобы НСУ постоянно изучало состояние закрепленных в законодательстве основ управления статистической деятельностью и было готово использовать политические возможности для их совершенствования. Страна, стремящаяся принять новое статистическое законодательство, будет придерживаться несколько иной стратегии разъяснительной работы, чем в случае внесения поправок в законодательство, однако конечная цель остается прежней.

216. Концепция разъяснительной работы для данного анализа предусматривает как процесс консультаций, так и необходимость достижения консенсуса в отношении того, что статистическое законодательство принесет выгоды органам государственного управления, предприятиям и гражданам. Изменение статистического законодательства служит возможностью укрепить отношения с заинтересованными сторонами и директивными органами. Хорошее взаимодействие НСУ с директивными органами будет полезным при разработке статистического законодательства. Ниже представлен широкий спектр соображений, которые НСУ или правительство должны учитывать при разработке своей повестки дня в области статистического законодательства. Искомые результаты статистического законодательства, описываемые в главе 5, содержат дополнительные идеи и аргументы для разъяснительной работы.

2. Сосредоточение внимания на результатах

217. Как и в случае многих других важных изменений в системе управления, политической системе или системе государственной администрации, в центре внимания должны находиться не ожидаемые изменения в законодательстве, а их искомые результаты. При изменении законодательства следует руководствоваться не осязаемым результатом, а теми выгодами, которые, как мы считаем, общество получит в результате этого изменения. НСУ формирует статистику не для своих собственных целей, а в интересах своей страны, в связи с чем изменения должны быть сосредоточены не на операциях, а на их результате.

218. Благодаря сосредоточению внимания на результатах нового законодательства для общества разъяснительная работа будет учитывать разные точки зрения различных заинтересованных сторон. Это поможет найти общий фундамент для признания необходимости внесения изменений в законодательство, а также для выявления других законодательных актов, которые преследуют схожие цели или могут быть затронуты изменениями в законодательстве.

219. Например, в законодательных изменениях, которые позволят НСУ получать административные данные, акцент должен делаться не на законодательное обеспечение доступа, а на эффект от своевременного получения большего объема данных для подготовки более релевантной статистики для своих граждан при одновременном снижении нагрузки на респондентов.

3. Формирование консенсуса

220. Необходимо сформировать консенсус в отношении необходимых изменений в статистическом законодательстве и их эффекта и выгод. Формирование консенсуса требует задействования пользователей данных, научно-исследовательских институтов/академических кругов, респондентов, предпринимателей, сотрудников, производителей национальной статистики и партнеров для определения их потребностей и разработки законодательства, отвечающего этим потребностям. Заинтересованные стороны, скорее всего, поддержат изменения, если те будут носить перспективный характер, направлены на повышение эффективности, модернизацию существующей системы и принесут им явные выгоды.

221. Первым шагом на пути к формированию консенсуса является определение тех заинтересованных сторон, с которыми необходимо провести консультации в рамках этого процесса. В число таких заинтересованных сторон следует включить и тех, кто, как ожидается, будет критически относиться к изменениям в законодательстве. Нейтрализация этой критики в начале процесса ускорит и облегчит формирование консенсуса.

222. Для формирования консенсуса потребуется убедить правительство в важности поправок или нового законодательства. Необходимо привлечь и другие государственные органы к одобрению изменений в законодательстве.

223. Интересы пользователей являются наиболее важным фактором, который следует учитывать при разъяснении необходимости принятия нового законодательства или пересмотра действующего. Поскольку задачей НСУ является формирование статистики в интересах граждан страны, т.е. пользователей, крайне важно определить, каким образом такие законодательные изменения повысят качество экономической, социальной и экологической информации, используемой для принятия решений на основе фактических данных.

224. Другими важными факторами являются нормы конфиденциальности, обеспечивающие соблюдение права на неприкосновенность частной жизни и соблюдение деловых интересов, а также независимость НСУ и гарантирующие беспристрастность информации и доступ к ней в исследовательских целях. Все эти факторы могут быть увязаны с интересами пользователей и обосновывать общую суть статистического законодательства.

225. Для начала формирования консенсуса рекомендуется, чтобы НСУ разработало свой собственный концептуальный документ, в котором были бы определены пробелы в статистическом законодательстве и потребности в совершенствовании, выявленные в его внутренних областях статистики. Этот концептуальный документ обеспечит структуру, которая будет направлять дискуссии, связанные с изменениями в законодательстве, и сосредоточение внимания на приоритетах.

226. Для того чтобы сосредоточить внимание на приоритетах, определенных в концептуальном документе, НСУ должно обеспечить прозрачность в отношении процесса законодательных изменений и управлять ожиданиями заинтересованных сторон. Эти ограничения обычно устанавливаются правительством и существующими правовыми рамками.

4. Внутреннее взаимодействие

4.1 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В РАМКАХ НАЦИОНАЛЬНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

227. В этом процессе должны быть задействованы сотрудники НСУ, работающие в тематических областях и юридических службах.

228. Сотрудники, работающие в тематических областях, осведомлены о потребностях пользователей данных, соображениях респондентов, а также об операционных ограничениях, препятствующих согласованию этих потребностей и соображений, в связи с чем они могут иметь ценные идеи для отражения в статистическом законодательстве. С ними также следует консультироваться до одобрения правительством инструкций по разработке и в ходе разработки законопроекта, чтобы ограничить ожидания пользователей, подтвердить, что законопроект согласуется с искомым результатом, а также провести анализ рисков, связанных с концепциями, которые должны быть реализованы.

229. Внутренние консультативные комитеты, такие как Консультативный совет по статистике, могут сыграть полезную роль в разработке концептуального документа в целях составления целостной картины НСУ и рекомендаций относительно будущего НСУ.

230. Если сотрудники, работающие в тематических областях, будут знать о том, что правительство движется в направлении пересмотра законодательства или принятия нового законодательства, они смогут внести ценный вклад в разработку перспективной концепции НСУ. Поскольку сотрудники являются самым сильным конкурентным преимуществом любой НСС, их вовлеченность имеет решающее значение для эффективного применения любого статистического законодательства. Они должны незамедлительно информироваться о рассмотрении потенциальных законодательных изменений, и консультации с ними должны проводиться в самом начале разработки концептуального документа.

231. Другой важной группой экспертов, которую следует задействовать, являются юридические службы правительства. Они будут управлять ожиданиями правительства в отношении правовых ограничений. Они будут следить за тем, чтобы любые разработанные концепции были обоснованными и легитимными. Юридические службы окажут консультативную помощь по любым пробелам, подводным камням и будущим соображениям. Они также окажут помощь НСУ в разработке законодательных положений. Сотрудничество экспертов по статистике и юридических служб в деле разработки нового законодательства или внесения изменений в действующее законодательство позволит обеспечить увязку практических и теоретических концепций. Крайне важно, чтобы юридические службы были привлечены к разработке концептуального документа, с тем чтобы они могли понять цель проекта и оказать консультативную помощь по правовым аспектам, прежде чем возникнут ожидания, которые не могут быть удовлетворены.

4.2 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ДРУГИМИ ПРОИЗВОДИТЕЛЯМИ ОФИЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ

232. Статистическое законодательство охватывает всю НСС. Поэтому национальные производители официальной статистики будут играть важную роль в определении существующих ограничений действующего законодательства или своей потенциальной роли в новой статистической системе. Определение ограничений позволит правительству усовершенствовать законодательство в целях удовлетворения своих потребностей в данных, а в случае невозможности внесения изменений – разработать процессы, которые позволят восполнить пробел, возникший в результате этих ограничений.

233. При разработке концептуального документа по будущему статистическому законодательству рекомендуется консультироваться и с другими национальными производителями официальной статистики. Задействование других производителей официальной статистики повысит весомость предложений по изменениям, обеспечит заинтересованность в новой правовой основе, будет способствовать активному осуществлению нового законодательства производителями и укреплению сотрудничества в рамках статистической системы.

5. Взаимодействие с внешними субъектами

5.1 ПОЛИТИЧЕСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

234. На политическом уровне задействование канцелярии ответственного министра будет играть важную роль в продвижении законодательных изменений в качестве одного из приоритетов правительства. В зависимости от структуры правительства страны министр, скорее всего, инициирует запрос о внесении изменений в законодательство или принятии нового законодательства. Это означает, что он должен будет полностью одобрить предложенные изменения или новый закон. Рекомендуется проконсультироваться с министром, ответственным за разработку концепции, на раннем этапе, ближе к разработке концептуального документа, с целью заручения его поддержкой и согласования ожиданий, а также постоянно информировать министра о результатах консультаций с другими заинтересованными сторонами.

235. Кроме того, рекомендуется стремиться к задействованию соответствующих парламентских комитетов, которые будут проводить рассмотрение законопроекта до его принятия. Для того чтобы провести надлежащее обсуждение предлагаемых изменений, возможно, было бы полезно связаться с членами комитета до их появления на заседании комитета, с тем чтобы предоставить им справочную информацию и ответить на любые вопросы.

5.2 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ

236. Важными внешними заинтересованными сторонами НСС, с которыми должны проводиться консультации и обеспечиваться взаимодействие, являются пользователи данных. Поскольку конечный продукт законотворчества ориентирован на пользователей, представляется очевидным, что с ними следует консультироваться и что их потребности в данных должны учитываться при внесении изменений в законодательство. Рекомендуется, чтобы такие консультации были ориентированы на продвинутых пользователей, имеющих опыт работы в области официальной статистики. С пользователями следует консультироваться при разработке конкретных правовых концепций законодательных изменений, поскольку на данном этапе их будет легче привлечь к участию.

5.3 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С РЕСПОНДЕНТАМИ

237. После разработки концепций рекомендуется провести консультации с респондентами для определения влияния этих изменений на них. Финляндия представила практический пример передовой практики проведения широких консультаций и сотрудничества с респондентами (см. практический пример 3, приложение II). Прежде всего следует принимать во внимание нагрузку на респондентов, а также соображения, связанные с неприкосновенностью частной жизни/конфиденциальностью. Взаимодействие с респондентами на данном этапе, как представляется, облегчит парламентский процесс, когда инициатива будет обсуждаться членами парламента, выступающими в качестве защитников интересов своих избирателей.

5.4 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ДЕРЖАТЕЛЯМИ ДАННЫХ

238. Изменения в статистическом законодательстве, касающиеся административных данных или сотрудничества с поставщиками административных или других данных, должны быть предварительно обсуждены в рамках консультаций с поставщиками данных. Законодательное положение может негативно повлиять на деятельность организации или фирмы, являющейся поставщиком данных. Поэтому заблаговременные консультации позволяют определить приемлемые для них ограничения с целью поддержания их активного участия в деятельности статистической системы.

5.5 ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ДРУГИМИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СУБЪЕКТАМИ

239. Существуют и другие партнеры, чье участие в этом процессе сыграет полезную роль. Различные уровни правительства, эксперты по вопросам конфиденциальности, партнеры по обмену информацией, партнеры по возмещению затрат, а также различные комитеты могут оказать консультативную помощь в целях совершенствования предложенных концепций и помочь избежать возникновения любых помех в последнюю минуту со стороны этих заинтересованных субъектов.

6. Управление ожиданиями в процессе разъяснительной работы

240. Процесс консультаций преследует две главные цели. Первая заключается в поиске идей или рекомендаций относительно разработанных концепций или перспективы развития. Другая подразумеваемая цель заключается в управлении ожиданиями, которые могут возникнуть у заинтересованных сторон. Это служит возможностью обсудить сдерживающие факторы или ограничения, которым подчиняются законодательные изменения, и объяснить заинтересованным сторонам основополагающие принципы официальной статистики в поддержку предлагаемых изменений и законодательного процесса. После принятия закона важно провести последующую работу с заинтересованными сторонами, чтобы оценить процесс и предоставить разъяснения относительно того, почему некоторые концепции не были включены в него.

241. Важнейшим фактором успеха также является выбор времени для внесения изменений в законодательство. Должен существовать политический интерес к таким изменениям, который иногда может опираться на политические платформы в ходе предвыборных дебатов. Благоприятная обстановка для законодательных изменений часто носит сезонный характер; но, наступит ли она в начале срока действия мандата правительства или во второй или последний год работы правительства, зависит от конкретной ситуации в стране. Что касается графика политической повестки, то можно только рекомендовать, чтобы НСУ постоянно анализировало свое законодательство, чтобы быть готовым к внесению изменений в него в любой момент.

ДИАГРАММА 3

Этапы разъяснительной работы при пересмотре статистического законодательства



242. Хотя последовательность процесса разъяснительной работы невозможно точно определить заранее, на диаграмме 3 представлен пример такого процесса с его важными этапами. Весь процесс пересмотра статистического законодательства изображен на диаграмме 2 в предыдущей главе.

7. Трудности

243. Изменения в законодательстве столкнутся с многочисленными трудностями. Будут высказаны некоторые озабоченности, которые необходимо будет нейтрализовать для достижения прогресса. Ожидаемая трудность заручения поддержкой сотрудников НСУ при внесении изменений в законодательство заключается в том, что новое или пересмотренное законодательство может вызывать страх и сопротивление изменениям. Оно может быть воспринято как слишком радикальный сдвиг в культуре организации. Важно управлять изменениями в законодательстве, используя принципы управления изменениями. Это обеспечит конструктивный и позитивный отклик со стороны сотрудников НСУ.

244. Другая трудность заключается в определении того, должны ли изменения в законодательстве носить конкретный или общий характер. Направлены ли эти изменения на решение конкретных проблем в рамках статистической системы или решение их в целом, обеспечивая тем самым большую гибкость, но меньшую ясность в толковании? Ответ на этот вопрос будет определять направленность законодательных изменений.

245. НСУ может предложить изменения в законодательстве, которые изменят структуру или полномочия, предоставленные организации, к чему правительство может быть не готово на текущем этапе. Поэтому НСУ должно быть готово проводить законодательные изменения постепенно, создавая элементы фундамента для рассмотрения будущих законодательных изменений.

246. Наиболее важной проблемой, которая будет поднята, является важность законодательных изменений для статистического ведомства и страны в целом по сравнению с другими законодательными актами, включенными в законодательную повестку правительства. По причине других правительственных приоритетов пересмотр существующей законодательной основы статистической системы может не выглядеть первоочередной задачей. НСУ должно будет продемонстрировать выгоды законодательных изменений, которые поддержат другие приоритеты правительства.

247. Открытие статистического законодательства для пересмотра может также привести к неожиданным изменениям, не все из которых будут полезны для статистической работы. Поэтому важно тщательно выбрать время и определить план пересмотра. Разъяснительная работа должна также задействовать инструменты и аргументы для сопротивления политическому вмешательству в ключевые элементы статистического законодательства при обсуждении поправок.

8. Компромиссы

248. В процессе внесения изменений в законодательство НСУ будет подвергаться критике и его будут склонять к компромиссам в отношении рекомендуемых изменений. Крайне важно, чтобы НСУ знало заранее, какие законодательные изменения необходимы для достижения искомого результата и какие предлагаемые изменения могут быть обеспечены другими путями, такими, например, как изменения в политике или укрепление связей. Хорошая подготовка к разъяснительной работе обеспечит повышенную готовность отстаивать существенные изменения в статистическом законодательстве. Разъяснительная работа может также способствовать лучшему пониманию того, что представляет собой официальная статистика.

С. Связь с другим законодательством

1. Общее описание различных связей между конкретными законодательными актами и статистическим законодательством

249. Официальная статистика играет центральную роль в демократическом обществе, поскольку она обеспечивает государственным органам, политиков, граждан и пользователей объективной и беспристрастной информацией в поддержку принятия решений на основе фактических данных и участия в открытых обсуждениях. Таким образом, статистическое законодательство оказывает влияние на другие составляющие жизни общества и связано с другими законодательными актами. Эффективное статистическое законодательство, обеспечивающее поддержку статистических систем, имеет важное значение для формирования высококачественной официальной статистики, поскольку оно обеспечивает принципы, правила и условия для работы. Однако статистическое законодательство является не единственной правовой основой, влияющей на статистическую работу. Поэтому в настоящем разделе рассматриваются связи между статистическим законодательством и другими законодательными актами.

250. Статистическое законодательство является частью правовой системы каждой страны. При принятии решения о разработке нового или пересмотре существующего статистического законодательства следует провести обзор другого, связанного со статистическим законодательством и соответствующим образом принимать его во внимание. Статистическое законодательство может быть по-разному связано с другими законодательными актами:

- оно может содержать ссылки на другие законы, которые уже регулируют какой-то конкретный аспект (например, определение персональных данных), или

- оно может влиять на другие законодательные акты в качестве *lex specialis*, регулируя конкретный вопрос иным образом или даже устанавливая изъятие из другого законодательства (например, назначение государственных служащих, защита персональных данных и т. д.).

251. Те аспекты статистического законодательства, которые оказывают влияние на другие законодательные акты, скорее всего, будет труднее урегулировать, чем те, о которых идет речь. Тем не менее в некоторых областях нормы статистического законодательства предусматривают исключения из других законов, особенно для обеспечения полного соблюдения основополагающих принципов официальной статистики. Это может включать в себя, например, различные процедуры назначения и отставки глав производителей официальной статистики в целях неукоснительного соблюдения принципа профессиональной независимости, широкий доступ к считающимся в иных случаях конфиденциальными данным, находящимся в распоряжении других органов или частных организаций, только в статистических целях и право оставлять себе доход от оказания статистических услуг для обеспечения достаточных ресурсов в целях более широкого использования статистических баз данных.

252. Статистическое законодательство может состоять из нескольких правовых актов, регулирующих деятельность различных производителей статистики, региональные работы или отдельные отрасли статистики. Статистическое законодательство может служить основой для других законодательных актов, касающихся статистики, например в некоторых странах для закона о переписи населения. Изменения в статистическом законодательстве могут также привести к необходимости обновления других законодательных актов, таких как законы, регулирующие работу других государственных органов, например в отношении административных данных. Аналогичным образом изменения в других законодательных актах иногда могут влиять на статистическую работу или доступность данных для нее. В этих случаях должны проводиться консультации со статистическими управлениями для выяснения их мнения.

253. Во многих странах имеется центральное правовое управление, которое занимается адаптацией законопроектов к национальному контексту и их анализом во избежание возникновения коллизий в законодательстве. Однако статистическому управлению необходимо обеспечить, чтобы при анализе связей с другими правовыми актами должным образом учитывались основные требования статистической работы. В статистическом законодательстве рекомендуется уделять первоочередное внимание гарантированному соблюдению основополагающих принципов официальной статистики Организации Объединенных Наций и избеганию любых рисков для конфиденциальности данных и профессиональной независимости статистических органов. Общие элементы статистического законодательства гласят следующее: «Все другие законодательные акты, содержащие ссылки на официальную статистику, приводятся в соответствие с положениями статистического законодательства. В случае коллизии между нормами законодательства применяются положения статистического законодательства или другого акта, основанного на статистическом законодательстве или упоминаемого в нем».

254. Поскольку законодательство разных стран может иметь различия, в настоящей главе приводятся примеры законов, которые, скорее всего, будут связаны со статистическим законодательством или будут оказывать на него значительное влияние. Поэтому приводимый перечень таких законодательных актов является не исчерпывающим, а скорее ориентировочным и призван помочь статистическим управлениям или другим ответственным органам, участвующим в законодательном процессе, правильно ориентироваться при укреплении правовых и институциональных основ официальной статистики.

2. Выявленные законодательные акты, в которых могут содержаться ссылки на статистическое законодательство или которые могут влиять на него

2.1 НА НЕГО МОГУТ СОДЕРЖАТЬСЯ ССЫЛКИ В СЛЕДУЮЩИХ ЗАКОНАХ:

A. Закон о правительстве

255. Закон о правительстве обычно определяет институциональный статус НСУ, статус Главного статистика в государственной администрации, законодательную процедуру утверждения статистических программ и т. д.

В. Закон об информационной безопасности (ЗИБ)

256. Закон об информационной безопасности определяет процедуры и меры по обеспечению информационной безопасности в государственной администрации, к которой относится НСУ. ЗИБ определяет минимальный уровень мер по обеспечению информационной безопасности. Он не является ограничительным по верхнему пределу.

С. Уголовный кодекс

257. Уголовный кодекс устанавливает перечень противоправных деяний в конкретной стране, имеющих такое значение, в силу которого они признаются уголовными преступлениями. В других законодательных актах, таких как статистические, содержится ссылка на уголовный кодекс в отношении одного или нескольких деяний, которые квалифицируются как уголовно наказуемые.

Д. Закон о мелких правонарушениях

258. Закон о мелких правонарушениях определяет основные принципы разбирательства по случаям мелких правонарушений, которым статистические управления должны следовать при применении возможных санкций (т. е. презумпция невиновности, принцип материальной истины, принцип свободы оценки доказательств, принцип процедурной рациональности, язык судопроизводства, право на судебную защиту).

2.2 СТАТИСТИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО МОЖЕТ ВЛИЯТЬ НА СЛЕДУЮЩИЕ ЗАКОНЫ:

А. Закон о государственной гражданской службе

259. Закон о государственной гражданской службе может вступать в противоречие с процедурой назначения и мандатом государственных служащих. В силу принципа профессиональной независимости статистического производства процедура назначения и полномочия Главного статистика должны быть определены в статистическом законодательстве.

260. В соответствующих общих элементах статистического законодательства отмечается, что «Процедура найма и назначения главы национального статистического управления и, в соответствующих случаях, глав других производителей официальной статистики должна быть прозрачной и основываться исключительно на профессиональных критериях». Кроме того, они рекомендуют, чтобы «Главный статистик самостоятельно принимал решения по структуре, использованию ресурсов, задачам и назначению персонала». Общие элементы также устанавливают, что «Срок полномочий Главного статистика не может быть прекращен до момента его истечения по каким-либо причинам, ставящим под угрозу статистические принципы». Срок полномочий может быть прекращен только по причинам, указанным в статистическом законодательстве.

261. В статистическом законодательстве можно было бы определить необходимые дополнительные условия, касающиеся назначения, срока полномочий и отставки Главного статистика и персонала, если это позволяет правовой режим страны. Это следует сделать, если в общих правовых актах о процедуре назначения отсутствуют некоторые важные положения, которые крайне важны для сохранения профессиональной независимости, или содержатся положения, противоречащие основополагающему принципу профессиональной независимости. Общие элементы могут сопровождаться дополнительными положениями, например о том, что кандидат не может быть членом политических партий, что отбор кандидатов осуществляет статистический совет и что любые изменения в политической обстановке не могут служить основанием для отставки Главного статистика.

В. Закон о государственных финансах

262. Положения о бюджете закона о государственных финансах могут влиять на принцип достаточности ресурсов Кодекса надлежащей практики европейской статистики. Чаще всего на него влияют правовые положения национального финансового регулирования и то, каким образом НСУ встроено в организационную структуру правительства. Принцип достаточности ресурсов служит обоснованием необходимости включения конкретных положений о бюджете в статистическое законодательство.

263. Общие элементы статистического законодательства гласят следующее: «Производителям официальной статистики предоставляются адекватные кадровые, финансовые и технические ресурсы, необходимые для выполнения статистических программ».

264. На практике НСУ должно принимать непосредственное участие в процессе согласования (правительственная процедура) и утверждения (парламентская процедура) проекта бюджета, если это соответствует национальной законодательной системе.

265. В статистическом законодательстве должно быть четко прописано, что для осуществления программы работы должны выделяться адекватные ресурсы, и могут содержаться ссылки на различные виды бюджетных ассигнований (если таковые предусмотрены национальным финансовым законодательством) и процесс принятия бюджета. НСУ и/или Консультативный совет по статистике могут иметь право публично комментировать бюджетные ассигнования и их последствия для статистической работы.

С. Различные правовые акты, регулирующие вопросы административных или других источников данных (регистры, большие данные, частные базы данных)

266. Статистическое законодательство обычно предоставляет мандат на доступ к данным из всех существующих регистров, ведущихся государственными органами и частными держателями данных. В статистическом законодательстве должен быть четко прописан правовой мандат на доступ ко всем административным источникам данных.

267. Общие элементы статистического законодательства гласят следующее: «Все поставщики административных данных обязаны бесплатно предоставлять производителям официальной статистики данные, в том числе идентификаторы, которые имеются в их распоряжении, на уровне детализации, необходимым для производства официальной статистики, а также по возможности метаданные, позволяющие оценивать качество данных». Кроме того, общие элементы предусматривают обязанность поставщиков административных данных консультироваться с производителями статистики: «Если поставщики административных данных планируют разработать новый набор данных или провести серьезный пересмотр процедур сбора или обработки данных таким образом, что это может ощутимо сказаться на данных, предоставляемых в целях официальной статистики, они должны провести консультации с национальным статистическим управлением и, при необходимости, с другими производителями официальной статистики прежде, чем принять такое решение».

268. В зависимости от национальной правовой системы может оказаться так, что одного лишь статистического законодательства будет недостаточно, а в секторальное законодательство, регулирующее деятельность органов, осуществляющих сбор административных данных, необходимо будет включить те же самые положения. В случае необходимости гарантировать законность обработки персональных данных такие нормы могут быть усилены путем включения в статистическую программу или любой другой соответствующий документ перечня всех административных источников данных, необходимых статистическому органу. В случае необходимости, такая документация может включать в себя информацию о типе, объеме и цели персональных данных, которые будут получены из административных источников данных в статистических целях. Это даст четкий сигнал о том, что работа статистических органов с персональными данными является адекватной, релевантной и ограничивается тем, что необходимо.

269. Общие элементы статистического законодательства также предусматривают доступ к наборам данных частных держателей данных в случае необходимости: «Производители официальной статистики имеют право на доступ к данным и на их сбор из всех государственных и частных источников (...) Производители официальной статистики должны стремиться к снижению нагрузки на респондентов и повторному использованию данных путем задействования уже существующих источников данных». Это положение направлено на ограничение нагрузки на респондентов в обществе благодаря более активному повторному использованию данных.

270. Эти положения могут быть расширены, в случае необходимости, путем указания, что статистические органы могут иметь доступ к содержащим персональные данные базам частных субъектов, исходя из того, что дальнейшая обработка данных в статистических целях не будет считаться несовместимой с первоначальными целями сбора и обработки данных. То же самое относится и к обработке данных о предприятиях. Кроме того, можно было бы предусмотреть конкретные гарантии для обеспечения того,

чтобы доступ оставался соразмерным и соблюдал существующие права держателей данных, а также механизм ценообразования, гарантирующий возмещение некоторых расходов на извлечение и подготовку данных.

D. Закон об электронных коммуникациях

271. Закон об электронных коммуникациях может предусматривать прямой запрет на доступ к данным электронных коммуникаций для статистических или любых других целей, за исключением очень узких.

272. Это противоречит следующему общему элементу о доступе к данным: «Производители официальной статистики имеют право на доступ к данным и на их сбор из всех государственных и частных источников».

273. Данные, генерируемые в общедоступных сетях электронных коммуникаций, могут быть чрезвычайно полезными для формирования официальной статистики. В Европе под данными электронных коммуникаций понимаются данные информационного обмена, которые включают в себя любые данные, обработанные с целью обмена по электронной сети или для выставления счетов за такой обмен, и которые включают в себя данные о местоположении, указывающие на географическое положение оконечного оборудования пользователя общедоступной службы электронных коммуникаций. Поскольку обработка данных электронных коммуникаций может означать вторжение в частную жизнь, то, по крайней мере, соответствующий правовой акт ЕС обеспечивает весьма исчерпывающую и всеобъемлющую основу для доступа к данным электронных коммуникаций. Государственный орган может иметь доступ к таким данным в целях:

- a) государственной безопасности;
- b) обороны;
- c) общественной безопасности;
- d) предупреждения, расследования, выявления и судебного преследования уголовных преступлений или нарушений норм этики представителями регулируемых профессий;
- e) обслуживания важных экономических или финансовых интересов государства-члена или Европейского союза, включая денежные, бюджетные и налоговые вопросы;
- f) осуществления функции мониторинга, инспектирования или регулирования, связанной, даже время от времени, с осуществлением официальных полномочий;
- g) защиты субъекта данных или прав и свобод других лиц.

274. В Европе, для того чтобы статистические органы имели доступ к этим данным, национальное законодательство должно, в частности, определять, в каких случаях и по какой причине статистические органы могут иметь доступ к данным электронных коммуникаций. Эти данные способны обеспечить непредвиденные возможности для более своевременного предоставления статистики в целях анализа плотности населения и потоков миграции, маятниковых поездок и туризма. Это является вопросом секторального законодательства и правовой интерпретации того, может ли обработка данных в статистических целях рассматриваться, например, как вопрос общественной безопасности или как важный экономический или финансовый интерес государства. Подводя итог, можно сказать, что вопрос доступа к данным электронных коммуникаций является многогранным, что важно учитывать правовой режим страны и что, скорее всего, будет недостаточно предусмотреть доступ к таким данным в статистическом законодательстве. Кроме того, в Европе важная роль в толковании этих правовых актов принадлежит Европейскому суду.

E. Закон о неприкосновенности частной жизни и защите данных (Общий регламент о защите данных на уровне Европейского союза)

275. Закон о неприкосновенности частной жизни и защите данных обеспечивает правовую основу для обработки позволяющих идентификацию данных в статистических целях. Официальной статистике часто предоставляются исключения из права лиц на изучение, исправление или удаление своих данных, поскольку данные, ведущиеся статистическими органами, не используются для принятия каких-либо решений в отношении физических лиц. Кроме того, право на удаление данных может

нанести ущерб статистическому производству, а просьбы физических лиц об изучении всех данных о них, имеющихся в рамках статистической системы, создадут значительную нагрузку для статистических органов. Для случаев, когда персональные данные обрабатываются в целях официальной статистики, статистическое законодательство могло бы предусмотреть отступления от определенных обязательств для субъектов, проводящих обработку данных, или от определенных прав лиц, предусмотренных Законом о защите персональных данных или Общим регламентом о защите данных на уровне ЕС.

276. Общие элементы статистического законодательства гласят следующее: «В случае, когда персональные данные обрабатываются в целях официальной статистики, статистическое законодательство может допускать отступления от прав, установленных законом о защите персональных данных [...], в той мере, в которой такие права могут сделать невозможным или значительно затруднить формирование официальной статистики и в которой подобные отступления необходимы для выполнения статистических программ». Аналогичная формулировка используется в отношении отступлений от тех правовых актов, которые устанавливают нормы доступа к персональным данным.

277. Кроме того, общие элементы статистического законодательства подчеркивают, что «Персональные данные, полученные исключительно в статистических целях, не должны использоваться любым органом или международной организацией в целях расследования, надзора, судебного разбирательства, процесса принятия административного решения или в других схожих процедурах, касающихся физических или юридических лиц».

278. На практике, предоставление собранных другими субъектами персональных данных статистическим органам в статистических целях понимается как совместимое с первоначальными целями, для которых эти данные были собраны в первую очередь. Это обусловлено тем, что цель заключается в недопущении использования персональных данных для принятия каких-либо решений в отношении соответствующего лица или единицы.

279. Закон о неприкосновенности частной жизни и защите данных (или Общий регламент о защите данных на уровне ЕС) предусматривает, что национальное статистическое законодательство может допускать отступления от конкретных прав лиц. Например, закон о неприкосновенности частной жизни и защите данных предусматривает следующие права на неприкосновенность частной жизни физических лиц: право доступа субъекта данных к его собственным данным, право на исправление данных, право на уничтожение данных и т. д. Эти права физических лиц (субъектов данных) могут быть ограничены, при определенных условиях и если это предусмотрено национальным законодательством. Эти случаи могут регулироваться статистическим законодательством или, что предпочтительно, законодательством о неприкосновенности частной жизни и защите данных по соображениям правовой определенности.

Г. Закон об архивном деле

280. Закон об архивном деле предусматривает процедуру архивирования данных, представляющих национальный интерес. Этот закон применяется в тех случаях, когда статистические данные становятся частью государственного архива, и предусматривает обязательства по их электронному архивированию.

281. Хотя общие элементы статистического законодательства напрямую не касаются архивирования, в них отмечается, что «При разработке, производстве, распространении и сообщении данных соблюдаются положения [название законодательного акта, например, Закона о гласности в деятельности правительства, Закона об архивном деле и т. д.] при условии, что они не противоречат статистическому законодательству». Общие элементы предусматривают, что «Производители официальной статистики могут обрабатывать и хранить персональные данные с идентификаторами в течение времени, необходимого в статистических целях». Элементы, касающиеся конфиденциальности и их обработки, могут также иметь связи с законом об архивном деле.

282. По некоторым вопросам может возникнуть определенное противоречие между статистическим законодательством и законом об архивном деле, например в отношении того, что представляет национальный интерес, а что нет, кто может быть хранителем данных, представляющих национальный интерес, и как эти данные должны архивироваться, включая технологическую среду. Возможные различия должны быть изучены при пересмотре любого из этих законов.

Г. Закон о доступе к публичной информации

283. Закон о доступе к публичной информации регулирует процедуру, которая обеспечивает каждому свободный доступ и повторное использование публичной информации, находящейся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления, государственных учреждений, государственных фондов и других субъектов публичного права, носителей государственной власти и государственных подрядчиков. Конфиденциальные данные, как они определены в статистическом законодательстве, должны являться исключением из общего правила свободного доступа к данным, находящимся в распоряжении государственных органов.

284. Общие элементы статистического законодательства подчеркивают, что в рамках принципов беспристрастности и объективности «Все пользователи должны иметь равный и одновременный доступ к официальной статистике». Кроме того, «Публикация данных официальной статистики сопровождается метаданными и пояснительными комментариями, а доступ предоставляется всем пользователям на бесплатной основе». К тому же, статистика бесплатно предоставляется для различных целей: «Пользователи имеют право использовать официальную статистику и соответствующие метаданные в собственных продуктах при условии указания источника данных».

285. Статистическая конфиденциальность и исключительное использование в статистических целях означают «строгую конфиденциальность персональных данных, собранных или полученных производителями официальной статистики и относящихся к физическим или юридическим лицам, а также использование таких данных исключительно в статистических целях и предоставление доступа к ним только уполномоченным законодательством лицам».

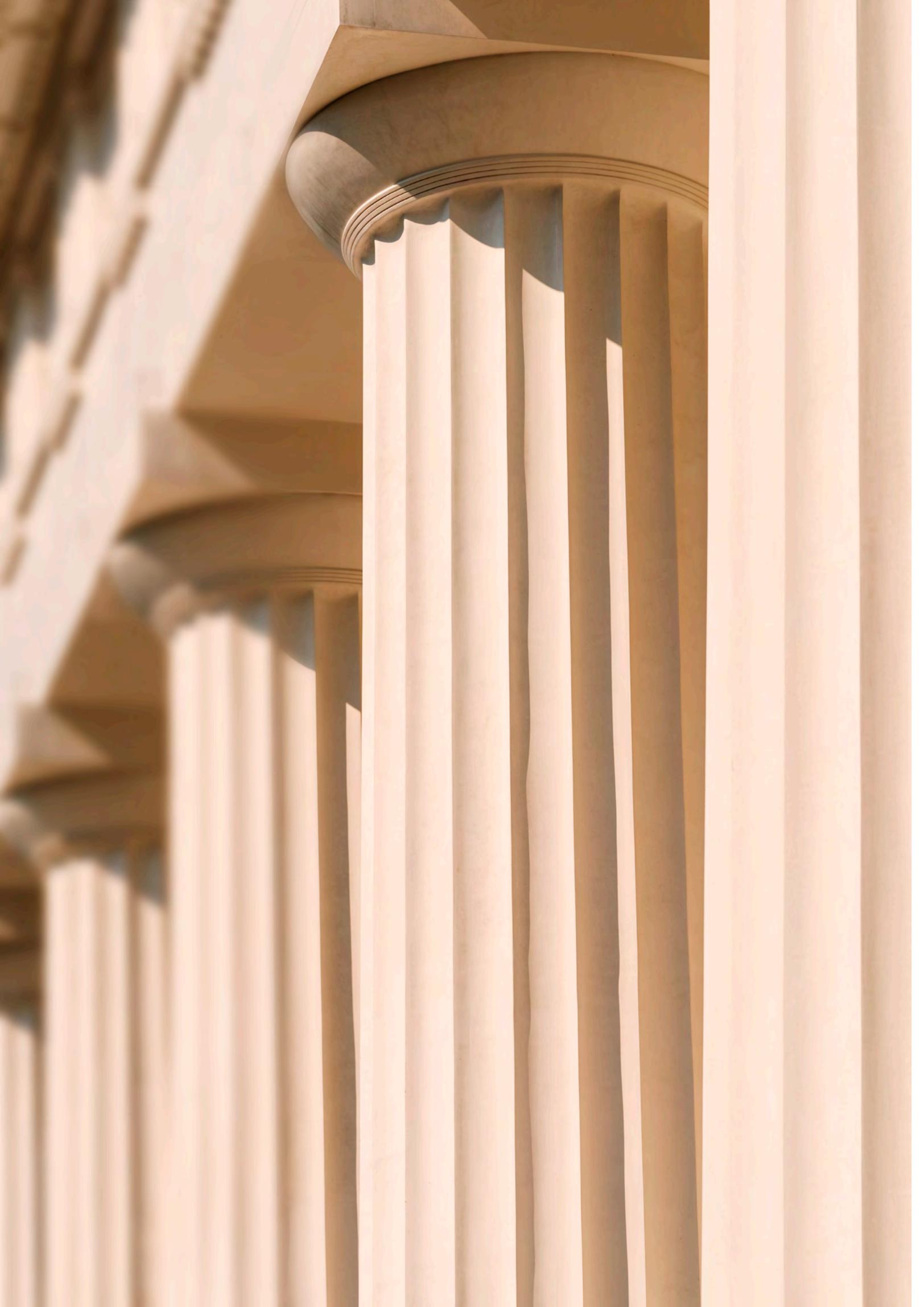
286. Во избежание коллизий в законодательстве закон о доступе к публичной информации должен определять конфиденциальные статистические данные так, как это предусмотрено в статистическом законодательстве, и они должны рассматриваться как исключение из закона о доступе к публичной информации.

287. Особое внимание необходимо уделять случаям, когда персональные данные могут быть общедоступными, но рассматриваться в качестве конфиденциальной информации в соответствии со статистическим законодательством. Так обстоит дело, например, в случае Орхусской конвенции, которая предусматривает, что некоторые данные о загрязнении и состоянии окружающей среды должны быть доступны для общественности, даже если они являются конфиденциальными при хранении у производителей официальной статистики.

3. Каким образом статистическое управление может оказывать влияние на правительство и законотворческую деятельность, сохраняя при этом свою независимость?

288. Законотворческий процесс, как правило, четко определен, хотя и различается в зависимости от страны. Роль статистических управлений заключается в подготовке проекта статистического законодательства или в участии в его подготовке. Оба случая подразумевают авторитетную роль статистических управлений в законотворческой работе на основе основополагающих принципов официальной статистики, особенно профессиональной независимости, и обеспечение их отражения в тексте законопроекта. Участие НСУ имеет ключевое значение для разработки и принятия добротного статистического законодательства, обеспечивающего основу для формирования высококачественной официальной статистики.

289. Общие элементы статистического законодательства охватывают ключевые вопросы, которые необходимо урегулировать в статистическом законодательстве, и описывают искомые результаты этих элементов для общества. Однако, какими бы всеобъемлющими ни были эти элементы, они не являются единственной правовой основой статистического производства. Правовая основа статистического производства состоит из сочетания статистического законодательства и норм, регламентирующих статистическую деятельность, а также других правовых актов, регулирующих деятельность органов государственного управления, и актов, формирующих общую правовую среду в каждой стране.



7. УПРАВЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫМИ СТАТИСТИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ И ЕГО ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

А. Введение

290. В общемировом масштабе национальные статистические системы сильно различаются. История и специфические национальные условия каждой страны оказывают существенное влияние на организацию НСС. Структура управления НСС прописана в статистическом законодательстве.

291. Структура НСС может быть ближе к централизованной или децентрализованной системе. Системы, в которых одна организация отвечает за подавляющую часть официальной статистики, считаются скорее централизованными. Общие элементы статистического законодательства применяются к таким статистическим системам более непосредственно. Даже в централизованных статистических системах часть официальной статистики в дополнение к официальной статистике, составляемой НСУ, формируют другие государственные органы. В некоторых странах существуют более децентрализованные статистические системы, в рамках которых подготовка официальной статистики распределяется между большим числом учреждений, как, например, в Соединенном Королевстве или Соединенных Штатах.

292. Национальные статистические системы могут также быть централизованными или децентрализованными в региональном разрезе. Последнее наблюдается, например, в Германии. В этом случае статистическая система состоит из ряда региональных органов, занимающихся сбором и формированием статистики, а центральный орган отвечает за формирование статистики общенационального уровня. Статистическая система Соединенного Королевства также в определенной степени носит децентрализованный характер на региональном уровне, поскольку Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия определяют свои собственные статистические потребности, которые должны соотноситься с необходимостью подготовки статистики по всему Соединенному Королевству.

293. Модель управления НСС также является различной с точки зрения порядка подчиненности правительству. В принципе производители официальной статистики должны быть обособлены от правительства и организованы, как правило, в виде отдельных от других государственных ведомственных структур. В любом случае статистические управления могут быть подотчетны премьер-министру или президенту в вопросах, не охватываемых принципом профессиональной независимости. В некоторых случаях статистические управления получают свой бюджет через министерство, например министерство финансов. Существуют страны, в которых статистическое управление подотчетно какому-то министерству, но некоторые статистические управления обладают управленческой независимостью в дополнение к профессиональной независимости, связанной со статистическим производством. Армения находится на этом краю спектра, поскольку она имеет самостоятельную Национальную статистическую службу, руководящим органом которой является Государственный совет по статистике. Этот Совет состоит из профессиональных старших статистиков статистической системы, и для ясности в настоящем руководстве он будет называться руководящим советом. В этой системе статистическое управление подчиняется не какому-то государственному органу или министерству, а непосредственно президенту страны.

294. Различные модели управления статистическими системами могут обуславливать различия в некоторых элементах статистического законодательства. Общие элементы статистического законодательства, описанные ранее в настоящем докладе, более непосредственно применимы к централизованным НСС, имеющим или не имеющим подчиненные им региональные отделения. Общие элементы предполагают, что НСУ является основным производителем официальной статистики в стране и координатором статистической системы. Эта координационная функция может быть также возложена на другой орган, чем НСУ, примером чему могут служить Соединенные Штаты, где федеральная статистическая система координируется через Службу управления и бюджета.

295. Эти различия в организации НСС требуют дополнительного изучения вопросов страновой специфики, которые необходимо учитывать при разработке статистического законодательства. В настоящем разделе приводятся три примера стран, которые подчеркивают некоторые особенности, связанные с увязкой моделей управления и статистического законодательства. Эти страны были отобраны для представления различных моделей управления НСС, чтобы проиллюстрировать связь со статистическим законодательством с помощью практических примеров проблем и путей их решения.

В. Армения

1. Описание национальной статистической системы – самостоятельное статистическое управление

296. Статистическая система Армении представляет собой централизованную систему, возглавляемую Национальной статистической службой, которая организована как профессионально самостоятельный орган. Национальная статистическая служба является «органом, осуществляющим свои функции в интересах общества и не зависящим при осуществлении своих задач от государственных органов и органов местного самоуправления Республики Армения» (статья 6 Закона «О государственной статистике»).

297. Ключевыми компонентами статистической системы являются:

- Национальная статистическая служба, которая «осуществляет государственную статистическую работу и систематизирует ее на территории Республики Армения» (статья 7 Закона «О государственной статистике»).
- Государственный совет по статистике, называемый в настоящем документе «руководящим советом», который является высшим органом управления Национальной статистической службы и ее подразделений.
- Президент Национальной статистической службы, который организует выполнение Программы государственных статистических работ и представляет Национальную статистическую службу во внутренних и внешних сношениях.

298. Совет играет ключевую роль в управлении НСС и Национальной статистической службой. Президент Национальной статистической службы занимает должность Председателя Совета. Совет утверждает годовую программу и проект трехгодичной программы государственных статистических работ, утверждает устав и структуру Национальной статистической службы, ее территориальных и функциональных подразделений, контролирует выполнение программ государственных статистических работ, утверждает отчет о выполнении годовой и трехгодичных программ и принимает правовые акты в области статистики.

299. Совет состоит из 7 членов, которые назначаются сроком на 6 лет Президентом Республики. Членами Совета могут быть назначены граждане Республики Армения с высшим образованием, которые должны иметь практический или научно-образовательный опыт в области демографии, социологии и общественной деятельности, международного статистического сотрудничества, финансово-кредитной и банковской, охраны природы, управления предпринимательской деятельностью и/или информационных технологий. Прекращение членства до истечения установленного срока строго регламентируется статистическим законодательством.

300. Нижеследующие положения обеспечивают правовую основу для функционирования НСС:

- Закон «О государственной статистике», принятый 4 апреля 2000 года;
- Закон «О переписи населения», принятый 12 октября 1999 года;
- Закон «О сельскохозяйственной переписи», принятый 27 ноября 2008 года;
- Законы о трехлетних программах государственных статистических работ.

301. Около 70–80% официальной статистики в Армении формируется Национальной статистической службой. Таким образом, некоторые партнеры считаются производителями государственной статистики, даже если, формально говоря, эти партнеры перечислены в законодательстве как производители административной статистики. Двумя основными партнерами НСС являются Центральный банк Армении и министерство финансов. Кроме того, министерства здравоохранения, образования и науки, охраны природы, сельского хозяйства, труда и социальных вопросов, транспорта и связи также осуществляют сбор данных и готовят некоторые статистические данные в областях своей компетенции.

2. Преимущества данной модели управления

302. Закон обеспечивает прочную правовую основу для Национальной статистической службы в плане профессиональной независимости за счет высокой степени управленческой независимости статистической системы. Наличие высшего органа управления, имеющего право принимать вторичное

законодательство в области статистики, обеспечивает высокий статус статистики в государственной администрации.

303. Президент Республики Армения назначает Президента Национальной статистической службы сроком на шесть лет, который не совпадает с графиком выборов Президента Армении. Закон защищает Президента Национальной статистической службы и членов Национального статистического совета от противоправного увольнения в течение срока их полномочий, и это является институциональной гарантией профессиональной независимости.

304. Состав Совета имеет ключевое значение в качестве гарантии недопущения посягательства на принцип профессиональной независимости. В Армении это обеспечивается строгими требованиями к членам Совета. Президент Национальной статистической службы занимает должность Председателя Совета, и в настоящее время шесть других членов Совета занимают руководящие должности в НСС.

305. Институциональным механизмом управления НСС в Армении служит Национальная статистическая служба, имеющая прочную правовую основу для обеспечения профессиональной независимости, беспристрастности и объективности, а также для внедрения надежной методологии и соответствующих статистических процедур при сохранении конфиденциальности статистической информации.

306. Помимо обеспечения принципа профессиональной независимости, закон предоставляет Национальной статистической службе и ее высшему руководящему органу значительную управленческую самостоятельность в планировании и осуществлении статистических работ. Если трехлетняя программа работы утверждается парламентом в качестве закона после консультаций со всеми заинтересованными сторонами, то ее оперативное воплощение в виде годовой программы статистических работ утверждается Советом и реализуется Национальной статистической службой.

3. Проблемы данной модели управления

307. Действующий Закон «О государственной статистике» не дает четкого определения национальной статистической системы или официальной статистики, а в основном регулирует работу Национальной статистической службы. Тем не менее он наделяет Национальную статистическую службу четким мандатом по координации статистических работ в стране.

308. Закон рассматривает Национальную статистическую службу в качестве единственного производителя государственной статистики, а статистику, производимую другими государственными органами, называют административной статистикой.

309. В данной организационной модели Армении Государственный совет по статистике (руководящий совет) фактически состоит из производителей официальной статистики; кроме того, существует Научно-методический совет, состоящий из пользователей статистики. Однако в Законе «О государственной статистике» нет точного положения, описывающего Совет пользователей.

310. Проблемы, связанные с достаточностью людских, финансовых и технических ресурсов для осуществления статистических программ, сохраняются, несмотря на профессиональную независимость и управленческую самостоятельность Национальной статистической службы.

4. Особые правовые аспекты данной модели управления

311. Статистическое законодательство страны с самостоятельным НСУ должно содержать специальные нормы, учреждающие совет производителей в качестве руководящего органа НСС. Примером такой нормы является *Типовой закон об официальной статистике*. Данная норма уточняет порядок назначения членов совета, перечисляет основные задачи и регулирует прекращение членства в совете.

312. В рамках возможного будущего пересмотра статистического законодательства Армении можно было бы распространить действие Закона «О государственной статистике» на всех производителей официальной статистики, ввести определение официальной статистики вместо государственной статистики и административной статистики, включить статьи, регулирующие проведение переписи, в сам этот закон, а также статьи о качестве официальной статистики и о международном статистическом сотрудничестве.

313. В дополнение к влиятельному совету производителей закон должен учредить совет пользователей статистики для представления предложений по статистическим программам, вынесения мнения по осуществлению программ статистических работ и организации дискуссий по вопросам релевантности, эффективности и действенности статистического производства.

С. Германия

1. Описание национальной статистической системы – Федеральная статистическая система

314. В Германии в статье 1 Федерального закона о статистике федеральная статистика определяется как «результаты, предоставляемые федеральной службой статистики для анализа социальных, экономических и экологических взаимосвязей в целях использования на федеральном, земельном и муниципальном уровнях, научным и исследовательским сообществом и обществом в целом».

315. Ключевыми компонентами «системы статистических управлений» Германии являются:

- Федеральное статистическое управление, учрежденное в соответствии с Конституцией в качестве самостоятельного федерального органа высшего уровня.
- Сбором данных и формированием региональной статистики занимаются 14 статистических управлений земель в соответствии с их собственным законодательством.
- Другие органы также занимаются формированием федеральной статистики, такой как финансовая статистика и статистика рынка труда.

316. Федеральное министерство внутренних дел несет административную ответственность за Федеральное статистическое управление. Для принятия каких-либо важных организационных, кадровых или финансовых решений Федеральному статистическому управлению необходимо предварительное согласие данного министерства. Кроме того, различные федеральные ведомства осуществляют специализированный надзор за статистикой в своих предметных областях в целях обеспечения надлежащего и своевременного формирования федеральной статистики. Однако Федеральное статистическое управление является независимым и не подчиняется никаким указаниям в отношении статистической работы.

317. В соответствии с так называемым принципом «региональной децентрализации» статистические управления земель несут предусмотренную законом ответственность за проведение статистических обследований. За сбор и обработку данных в установленные сроки, как правило, отвечают статистические управления земель. Только Федеральное статистическое управление отвечает за сбор и распространение статистических данных на федеральном уровне. Статистические управления земель и Федеральное статистическое управление также совместно распространяют информацию и статистические данные.

318. В силу федеративного устройства Федеративной Республики Германия земли являются автономными единицами. Следовательно, законы земель о статистике могут сильно различаться по своей структуре. Существуют два разных типа законов земель о статистике: законы земель, структура которых во многом схожа с Федеральным законом о статистике (обычно в восточных землях, например Саксонии), и другие законы земель, структура и сфера применения которых могут отличаться от Федерального закона о статистике, например в Гессене и Баварии. Некоторые законы земель о статистике также содержат положения о муниципальной статистике, а в некоторых случаях они предусматривают создание статистических органов на муниципальном уровне, т. е. за пределами статистических управлений.

319. Однако подавляющая часть официальной статистики Германии является федеральной статистикой, что означает, что она формируется по всей стране и регулируется Федеральным законом о статистике. Лишь относительно небольшое число статистических данных формируется для конкретных целей земель и регулируется их соответствующими законами. Кроме того, Федеральный закон о статистике может также предусматривать проведение централизованных обследований, за осуществление всех этапов которых отвечает Федеральное статистическое управление. Эта статистика составляет около трети федеральной статистики, т. е. данные собираются и обрабатываются централизованно, как это имеет место, например, в случае статистики внешней торговли и статистики структуры расходов. В случае проведения централизованных обследований обязательства по представлению отчетности Федеральному статистическому управлению четко регламентированы.

320. К числу других органов, занимающихся формированием федеральной статистики, относятся, например, Немецкий федеральный банк, занимающийся формированием денежно-валютной статистики и статистики платежного баланса, и Федеральное агентство занятости, предоставляющее ряд статистических данных о рынке труда.

321. Статистические управления земель независимы от федерального уровня с точки зрения законодательства о государственной службе и финансирования. Они не связаны инструкциями Федерального статистического управления или федеральных министерств. Федеральное статистическое управление формирует статистику для федеральных целей в консультации со статистическими управлениями земель. Механизмы сотрудничества и координации между статистическими управлениями и другими национальными органами власти основываются на партнерских отношениях и практических договоренностях.

2. Преимущества данной модели управления

322. Принцип региональной децентрализации вытекает из федерального устройства Федеративной Республики Германия. Управления земель отвечают за исполнение соответствующих законов на региональном уровне, что позволяет людям влиять на решения, касающиеся местного сообщества и его потребностей.

323. Концентрация статистической работы в НСУ позволяет сопоставлять индивидуальные наборы статистических данных для получения целостной и последовательной общей картины развития. Четкое разделение между статистическим производством и административными процессами обеспечивает нейтральность и объективность представляемой информации.

324. Статистические управления могут обмениваться статистическим ноу-хау и ноу-хау в области ИТ, необходимыми для подготовки различных статистических данных. Они также обеспечивают доступ ко всем статистическим результатам, или, по крайней мере, большинству из них, в одном месте.

325. В Германии нагрузка на респондентов может ограничиваться благодаря использованию информации из центральных регистров, доступных для всех статистических управлений.

3. Проблемы данной модели управления

326. Сотрудничество между статистическими управлениями основано на добровольных контактах и соглашениях. В последнее время это сотрудничество заметно расширилось. В начале 2003 года был согласован Генеральный план реформы официальной статистики для расширения этого сотрудничества в области обработки статистических данных. В конце 2012 года статистические управления договорились о реализации совместной стратегии, предусматривающей комплекс скоординированных мер. После оценки результатов в 2014 году сохраняющиеся задачи и меры по дальнейшему развитию официальной статистики были преобразованы в Стратегический приоритетный план, предусматривающий около 40 мероприятий. На конференции руководителей статистических управлений Германии регулярно обсуждается сотрудничество между управлениями земель и Федеральным статистическим управлением.

327. Также обсуждался вопрос о возможном расширении сотрудничества в направлении создания федерально организованной системы официальной статистики или статистики земель, координируемой Федеральным статистическим управлением.

328. Кроме того, многие управления земель специализируются по предметным областям и в настоящее время выступают в качестве организаций, отвечающих за некоторые наборы статистических обследований, охватывающих смежные вопросы.

329. Что касается специальных статистических данных, необходимых для удовлетворения возникающих или краткосрочных потребностей в данных, то Федеральное статистическое управление уполномочено формировать такие статистические данные, но при задействовании управлений земель.

4. Особые правовые аспекты данной модели управления

330. Федеральное статистическое управление не уполномочено непосредственно координировать статистическую работу или давать указания статистическим управлениям земель. Статистическое законодательство не включает в себя элемент координации НСС.

331. Статистические управления не разрабатывают годовую или многолетнюю статистическую программу, которая имела бы юридический статус. В Типовом законе статистическая программа является центральным инструментом координации и средством гибкого определения производителей официальной статистики. В настоящее время в Германии все основные параметры обследования (переменные, группа респондентов и периодичность) должны определяться законом. Из-за длительных законодательных процедур внедрение новых статистических данных может требовать много времени.

332. Земли располагают своим собственным статистическим законодательством, что затрудняет внесение изменений на федеральном уровне. Некоторые статистические учреждения имеют свои собственные земельные советы пользователей, чтобы консультировать их по приоритетным потребностям в данных. Эти потребности в данных затем согласовываются с федеральными потребностями в данных и требованиями ЕС.

D. Соединенное Королевство

1. Описание национальной статистической системы – Национальный статистический комитет

333. В Соединенном Королевстве Закон 2007 года о службе статистики и регистрации обеспечивает правовую основу для статистической системы Соединенного Королевства, а термин «официальная статистика» определен в законодательстве как любые статистические данные, публикуемые государственным органом. Это означает, что НСУ (Статистический совет, более известный как Статистический комитет Соединенного Королевства (СК Соединенного Королевства)) фактически отвечает только за формирование примерно 65% официальной статистики. Этот полудецентрализованный подход опирается на сильное НСУ, на которое законодательно возложена роль по надзору и регулированию статистики, а также на хорошо скоординированное профессиональное сообщество.

334. Ключевыми компонентами статистической системы являются:

- Статистический комитет Соединенного Королевства отвечает за поощрение и обеспечение формирования всей официальной статистики Соединенного Королевства, с тем чтобы гарантировать, что она служит интересам общественного блага.
- Исполнительным органом Статистического комитета является Управление национальной статистики (УНС).
- Министерства и автономные администрации Соединенного Королевства отвечают за формирование и публикацию статистических данных, относящихся к сфере их компетенции.
- Государственная статистическая служба (ГСС) является профессиональным сообществом всех сотрудников, занимающихся формированием и публикацией официальной статистики в Англии, Шотландии и Уэльсе.
- Государственный статистик является главным советником правительства по вопросам статистики и главой Государственной статистической службы, главным должностным лицом Статистического комитета. Государственный статистик является также главным советником Совета Статистического комитета и членом Совета.
- Председатель Статистического совета является неисполнительным Председателем Совета, назначаемым Короной. Директор по оценке является членом Совета Статистического комитета и отвечает за оценку, переоценку и аккредитацию национальной статистики.

335. Статистический комитет Соединенного Королевства отвечает за координацию статистической работы в рамках всей статистической системы. Большая часть официальной статистики формируется иными, чем Статистический комитет Соединенного Королевства, организациями. Однако Статистический комитет Соединенного Королевства предоставляет до 60% статистических данных, требуемых ЕС. Он отвечает за многие ключевые показатели экономической, социальной и демографической статистики. Статистический комитет Соединенного Королевства является неминистерским ведомством, не зависящим от правительства и подотчетным непосредственно парламенту Соединенного Королевства.

336. Статистический комитет Соединенного Королевства был создан в соответствии с Законом 2007 года о службе статистики и регистрации. Перед Комитетом поставлена уставная задача поощрять и обеспечивать формирование и публикацию официальных статистических данных, которые «служат интересам общественного блага». Интересы общественного блага включают в себя:

- информирование общественности по социальным и экономическим вопросам;
- оказание помощи в разработке и оценке государственной политики;
- регулирование качества и публичное противодействие неправомерному использованию статистических данных.

337. ГСС является профессиональным сообществом сотрудников, которые формируют подавляющее большинство данных официальной статистики страны. Статистический персонал Северной Ирландии поддерживает тесные профессиональные отношения с ГСС, но официально не является его членом.

2. Преимущества данной модели управления

338. Деятельность Статистического комитета Соединенного Королевства сосредоточена на поощрении формирования статистики, которая служит интересам общественного блага. Он действует на расстоянии вытянутой руки от правительства в качестве неминистерского ведомства и подотчетен непосредственно парламенту. Он консультирует производителей официальной статистики по вопросам повышения релевантности статистики и противодействия ее неправомерному использованию.

339. Статистический комитет Соединенного Королевства играет четкую координирующую роль во всей НСС, и официальная статистика формируется профильными экспертами в соответствующих правительственных ведомствах. Это способствует своевременной разработке новых статистических данных для удовлетворения возникающих потребностей в данных.

340. ГСС выполняет роль профессионального сообщества, которое поощряет сотрудничество и обмена между различными специалистами, участвующими в статистическом производстве, такими как статистики, специалисты по обработке и анализу данных, экономисты, социологи и специалисты в области коммуникации. Все члены должны соответствовать профессиональным стандартам, установленным ГСС.

3. Проблемы данной модели управления

341. Создание слаженной и эффективной НСС является сложной задачей в рамках децентрализованной системы, где каждое правительственное ведомство и автономная администрация формируют статистику в своей области компетенции.

342. До принятия Закона о службе статистики и регистрации не существовало формальных законодательных механизмов централизованной координации статистической системы. Она зависела от сотрудничества большого числа правительственных организаций. Закон о службе статистики и регистрации ввел требование об издании Статистическим комитетом Соединенного Королевства кодекса надлежащей практики формирования официальной статистики и возложил на Статистический комитет Соединенного Королевства ответственность за определение и оценку соблюдения этого кодекса. Это привело к значительному усилению роли Статистического комитета Соединенного Королевства в координации НСС.

343. До недавнего времени еще одной проблемой в правовой системе, которая также частично связана с организацией статистической системы, являлся ограниченный доступ к административным данным в статистических целях. Основное внимание в государственной политике уделялось защите неприкосновенности частной жизни, а не повторному использованию данных. Децентрализованное формирование официальной статистики различными административными органами создавало трудности в плане обмена и повторного использования правительственных данных в различных целях. Недавно эта проблема была решена в законодательстве об обмене данными (Закон о цифровой экономике 2017 года), которое позволяет любому лицу обмениваться информацией со Статистическим комитетом Соединенного Королевства при условии, что это не нарушает Закон о защите данных.

344. Несмотря на то, что новое законодательство позволяет решить ряд вопросов, касающихся доступа, по-прежнему сохраняется ряд проблем, обусловленных не в последнюю очередь тем, что административные данные сами расположены в разных правительственных организациях и, возможно, также не обеспечивают полного охвата искомой совокупности или согласованности в плане терминологии и классификаций.

345. Серьезной проблемой является также непротиворечивость статистики в масштабе всего Соединенного Королевства. Существуют отдельные управленческие механизмы в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии, но в каждом из них определены свои собственные статистические потребности для информационного обеспечения разработки своей политики. Они должны увязываться с потребностями статистики всего Соединенного Королевства, соответствовать международным обязательствам и позволять проводить региональные сопоставления. В 2001 году между четырьмя администрациями было подписано соглашение по статистике в целях совместной работы по удовлетворению потребностей Соединенного Королевства в данных.

4. Особые правовые аспекты данной модели управления

346. В 2007 году вступил в силу Закон о службе статистики и регистрации. Он стал первым всеобъемлющим статистическим законом Соединенного Королевства.

347. Координация требует значительных усилий по причине большого числа других производителей официальной статистики. Еще более затруднительной выглядит координация для обеспечения высокого качества и применения единых стандартов и методов. С этой целью в статистическом законодательстве, возможно, потребуется предусмотреть специальные процедуры. По сравнению с положениями, которые были определены в качестве общих элементов статистического законодательства для более функционально централизованных НСС, система Соединенного Королевства требует более гибкого определения НСС в законодательстве с передачей этой прерогативы Государственному статистическому и Совету Статистического комитета. В свою очередь можно было бы усилить положение о сборе данных, их обработке и обмене ими между производителями официальной статистики.

Е. Выводы

348. Статистическое законодательство отражает национальные условия, исторический выбор и ценности, на которые опирается государственный сектор в каждой стране. Модель управления НСС будет влиять на то, что должно регулироваться статистическим законодательством. Общие элементы статистического законодательства, представленные в настоящем докладе, более всего подходят для достаточно централизованной статистической системы. Однако они, как правило, являются общими для всех статистических систем, но ни в коем случае не пригодны для использования без адаптации к национальному контексту.

349. Выше рассматриваются конкретные вопросы, которые необходимо принимать во внимание при наличии таких моделей управления, как:

- функционально децентрализованные статистические системы – Соединенное Королевство;
- регионально децентрализованные статистические системы – Германия;
- НСС, автономные от правительства – Армения.

350. Организация НСС оказывает заметное влияние на координацию статистической работы. Координация имеет важнейшее значение для обеспечения согласованности, непротиворечивости и сопоставимости статистических данных в стране и становится еще более актуальной в связи с мониторингом хода осуществления Повестки дня в области развития на период до 2030 года и формированием статистики о ходе достижения Целей в области устойчивого развития, которое требует задействования многочисленных поставщиков данных.

351. Независимо от различий НСС и способов управления ими, изучение преимуществ и проблем, связанных с различными моделями управления и решениями, реализованными в статистическом законодательстве, может оказаться полезным. Например, руководящий совет в Армении является хорошим примером эффективного инструмента координации НСС. Армянский опыт послужил стимулом для включения общего элемента, касающегося руководящего совета, в данное руководство.

352. Координация статистического производства имеет целью дать ответы на такие вопросы, как «что», «как», «когда» и «кто», и в этой связи является важным условием эффективности и действенности системы. Координационные механизмы и инструменты, такие как комплексные стратегические и годовые программы работы, роль консультативного совета по статистике (в качестве консультативного органа пользователей) и роль возможного совета производителей, существенно различаются в зависимости от модели управления статистической системой.

353. Координация деятельности производителей официальной статистики разных уровней федерального государства в целом регулируется не столько законом (т. е. законом о статистике), сколько конституционным уровнем. Однако важно отметить, что некоторые федеративные государства не располагают типичной федеральной статистической системой, как, например, Швейцария, поскольку Конституция предусматривает, что это является прерогативой федеральной государственной власти (статья 65 Федеральной конституции).

354. В заключение следует отметить, что существует один основополагающий элемент координации статистического производства, который заключается в определении того, кто является производителем официальной статистики и кто находится вне системы. В некоторых странах определение НСС страдает отсутствием ясности, и это, безусловно, ограничивает способность назначенного органа координировать статистическое производство и обеспечивать его наивысшее качество.



TURN TO CLEAR VISION

QUARTERS ONLY

25¢

1089



8. НОВЫЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ СТАТИСТИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

355. В настоящей главе рассматриваются новые вопросы, которые могут иметь последствия для статистического законодательства: предоставление официальной статистики в виде открытых данных, обмен данными на национальном и международном уровнях, изменение характера проведения переписи, сотрудничество с центральными банками или геопространственными агентствами и управление государственными данными.

А. Открытые данные, связанные открытые данные и официальная статистика

356. Официальные статистики стремятся к расширению доступности и наличия данных на агрегированном уровне. Предоставление статистических данных в легко уязвимом и машиночитаемом формате является логичным выбором в современном обществе. Однако производителям официальной статистики необходимо обеспечить, чтобы даже самые подробные данные, публикуемые ими, отвечали высоким требованиям к качеству официальной статистики.

357. Вопрос состоит также в том, насколько открытой может быть официальная статистика, не создавая риска для конфиденциальности. При предоставлении огромных объемов статистических данных в качестве открытых данных, которые могут быть увязаны с различными другими источниками данных, возрастает риск раскрытия конфиденциальной информации. НСУ обладают большим опытом применения и разработки методологий обеспечения конфиденциальности, а также могут способствовать усилению контроля за раскрытием открытых данных, выходящих за рамки официальной статистики.

1. Что такое открытые данные и связанные открытые данные?

358. Открытые данные – это данные, которые могут свободно использоваться, повторно использоваться и распространяться любым лицом для любых целей. Ключевыми критериями являются:

- **Доступность:** данные должны быть доступны в целом не дороже чем по разумной стоимости воспроизводства. Данные также должны быть доступны в удобной и модифицируемой форме, включая машиночитаемые и открытые форматы.
- **Повторное использование и распространение:** поставщик данных должен разрешать повторное использование и распространение, включая увязку с другими наборами данных.
- **Равный доступ:** каждый должен иметь возможность использовать, повторно использовать и распространять данные. Не должно быть никаких ограничений, например касающихся предотвращения коммерческого использования⁹.

359. В соответствии с вышеупомянутыми критериями все данные, публикуемые статистическими управлениями, могут быть классифицированы как открытые данные. Однако существуют значительные различия в степени открытости, и для прояснения этого вопроса используется рейтинговая система открытых данных, предложенная основателем «Всемирной паутины» (World Wide Web) Тимом Бернерсом-Ли (Tim Berners-Lee).

360. Для того чтобы достичь максимального рейтинга пяти звезд, данные должны: 1) быть доступны в Интернете по открытой лицензии, 2) быть в форме структурированных данных, чтобы сделать их машиночитаемыми, 3) быть в незапатентованном формате файлов, чтобы снизить издержки и обеспечить совместимость со всеми системами, 4) использовать метаданные и стандартные идентификаторы, соответствующие открытым стандартам W3C, для повышения совместимости и 5) содержать ссылки на другие источники данных. Для того чтобы достичь рейтинга трех звезд, данные должны соответствовать всем пунктам 1)–3) и т. д.

361. Парадигма открытых данных учитывает необходимость защиты персональных данных и авторских прав третьих лиц. До тех пор пока обеспечивается конфиденциальность, открытые данные могут принести обществу множество выгод, таких как повышение прозрачности, увеличение полезности данных за счет их повторного использования, расширение возможностей участия, поддержка рынков данных и содействие созданию рабочих мест.

⁹ См. <http://opendatahandbook.org>.

ДИАГРАММА 4

Степени открытости данных



Источник: <http://5stardata.info/en>.

362. Открытые данные помогают повысить прозрачность и подотчетность государственных органов, поскольку данные, которые они собирают и используют при принятии решений, становятся общедоступными. Обеспечение общедоступности данных может также повысить внимание к качеству данных и, таким образом, улучшить информационную базу для принятия политических решений и администрирования. Люди смогут легче привлекать правительство к ответу, если данные о его деятельности будут общедоступными.

363. Открытые данные не тождественны связанным данным. Открытые данные могут быть доступны каждому без увязки с другими данными. В то же время данные могут быть связанными без обеспечения к ним свободного доступа в целях повторного использования и распространения. Полностью реализовать весь потенциал данных можно только в том случае, если их можно будет легко получить, извлечь, использовать, увязывать и комбинировать с другими данными. Этот тип данных называется связанными открытыми данными.

364. Использование связанных открытых данных может повысить полезность и обогатить контент ряда продуктов, а также стимулировать инновации, которые приведут к повышению качества и усовершенствованию услуг. Существует ряд интересных продуктов, разработанных с использованием связанных открытых данных. Например, было разработано приложение, которое предоставляет информацию о районах, в переезде в которые кто-то может быть заинтересован, в частности статистические данные о сдаваемых в аренду и занимаемых владельцами квартирах, тенденциях и ценах на недвижимость, характеристиках района, а также информацию о доступных в них услугах.

365. Связанные открытые данные могут использоваться для информирования лиц об общинах, в которых они живут, что содействует расширению возможностей их участия в демократических процессах. Наличие более доступной и удобной для использования информации вместе с другой информацией может поощрять участие и вовлечение в процесс принятия решений. Открытые данные о том, как люди зарабатывают на жизнь и сколько они потребляют, могут помочь им принимать более правильные решения, влияющие на их жизнь.

366. Поскольку открытые данные могут стимулировать инновации и повышать полезность продуктов и услуг, они, несомненно, имеют денежную ценность. Открытые данные могут способствовать росту и созданию рабочих мест в информационной отрасли. Частные предприятия считают данные стратегическим ресурсом и инвестируют в них большие средства. Правительства пропагандируют открытые данные в качестве движущей силы экономического роста и создания рабочих мест. Исследования показывают, что в основе успеха стран с быстро развивающейся экономикой зачастую лежит обширная информация, которую они трансформируют в разнообразные продукты¹⁰.

¹⁰ Hidalgo, Cesar (2015): *Why Information Grows. The Evolution of Order, from Atoms to Economies*.

2. На какой стадии развития находятся статистические управления в плане открытых данных?

367. Принципы официальной статистики в значительной степени согласуются с идеями открытых данных. Роль национальных статистических управлений заключается в предоставлении независимой информации и знаний для эффективного обсуждения и принятия решений в правительстве, бизнесе и обществе. Качественная статистика помогает людям понимать изменения, происходящие в экономике страны и в нашем обществе в целом.

368. В большинстве стран официальная статистика доступна для повторного использования в качестве открытых данных на агрегированном уровне. НСУ предоставляют свои данные бесплатно и чаще всего в легко поддающихся повторному использованию машиночитаемых форматах. В тех случаях, когда статистические управления готовят общедоступные файлы с микроданными, эти наборы данных должны быть обезличены¹¹ для обеспечения конфиденциальности данных. При предоставлении открытых данных, и особенно связанных открытых данных, не должно допускаться ни прямое, ни косвенное раскрытие персональных данных. При принятии решений о том, какие данные могут быть доступны в качестве открытых данных, статистические управления могут опираться на систему «пяти сейфов», разработанную Управлением национальной статистики Соединенного Королевства. Эта концепция определяет пять аспектов решений по управлению данными – проекты, люди, условия, данные и результаты, – с помощью которых необходимо обеспечить правильное сочетание уровней контроля¹².

369. Официальной статистике принадлежит особая роль в качестве открытых данных. Другие открытые данные могут сравниваться с официальной статистикой для проверки их сопоставимости, а официальная статистика может использоваться в качестве эталона сравнения для оценки точности. Еще одним преимуществом официальной статистики является широкий охват населения и социальных вопросов. НСУ предоставляют уникально богатые массивы данных, которые включают в себя данные прямых статистических наблюдений, правительственные массивы данных и другие источники.

370. Предоставляя свои данные в качестве открытых данных или связанных открытых данных, статистические управления также содействуют использованию единых стандартов, таких как классификации, определения и методы, согласованные международным статистическим сообществом. Надлежащее представление открытых статистических данных и предоставление соответствующих метаданных являются важным элементом обеспечения доступности открытых статистических данных для пользователей. Такая индустриализация обработки данных имеет широкие преимущества с точки зрения эффективности и качества также за пределами статистических систем.

371. Статистические управления должны обеспечивать качество своей продукции. Высочайшее качество может быть обеспечено только на уровне выходных данных. Такие же требования к качеству не могут применяться к наборам данных на уровне единиц, которые используются в качестве источника для разработки статистических результатов. Статистики вносят значительный вклад в повышение качества путем применения статистических методов при компиляции различных исходных данных в статистику. Это является гораздо менее дорогостоящим подходом, чем попытки сформировать полный набор данных высокого качества по каждой статистической единице и переменной. Если речь идет о предоставлении доступа к наборам данных, а не к статистике, то необходимо проводить гораздо более тщательную проверку и редактирование качества на уровне единицы.

372. Предоставление данных является дорогостоящим делом. Статистические управления не располагают ресурсами для того, чтобы сделать агрегированные данные всех возможных комбинаций данных легко доступными для возможного пользователя. Это также не будет наиболее эффективным использованием государственных ресурсов. Работа статистических управлений сосредоточена на приоритетных потребностях общества в данных, и ресурсы не могут быть направлены на удовлетворение специализированных потребностей в данных. Поэтому многие статистические

¹¹ Обезличивание представляет собой комплекс процедур и мер, которые направлены на то, чтобы предотвратить как прямую, так и косвенную идентификацию индивидуальных единиц. Этот термин не следует путать с псевдонимизацией, т. е. удалением прямых идентификаторов из набора данных.

¹² См. <https://www.ukdataservice.ac.uk/use-data/secure-lab/security-philosophy>.

управления предоставляют платные статистические услуги в целях обеспечения доступа к данным для специализированных нужд.

373. Традиционно НСУ не поощряют использование своих данных в коммерческих целях, но такие случаи становятся все более распространенными. Нам следует признать, что официальная статистика имеет коммерческую ценность и может использоваться в коммерческих целях. Официальная статистика уже сегодня является одним из ключевых исходных ресурсов для производства самых разнообразных коммерческих продуктов и услуг в экономике.

374. Многие статистические управления стремятся наращивать массивы открытых данных и связанных открытых данных. Компания Open Data Watch отслеживает изменения в этой области. Она работает на стыке открытых данных и официальной статистики, осуществляя мониторинг политики открытых данных, измеряя успех и воздействие такой политики, обмениваясь знаниями и составляя рейтинги открытости статистических управлений разных стран.

375. Опыт и навыки НСУ являются полезными для других организаций, предоставляющих открытые данные. Статистические управления могли бы делиться своим опытом в области методов обеспечения конфиденциальности, управления данными, практики их распространения и сообщения и с другими сторонами, предоставляющими открытые данные, особенно в государственном секторе. Хотя подход статистических управлений к конфиденциальности является строгим и консервативным, предусматривая ограничения на доступ и жесткие методы борьбы с идентификацией, он также обеспечивает неприкосновенность частной жизни лиц и коммерческой тайны предприятий и служит заслуживающим доверия общественности примером обеспечения конфиденциальности, который мог бы более широко применяться в государственном секторе.

3. Правовые соображения, касающиеся связанных открытых данных и официальной статистики

376. Официальная статистика обладает большой ценностью в качестве открытых данных и связанных открытых данных. Для полной реализации потенциала официальной статистики в качестве открытых данных статистические управления должны обеспечить безопасное хранение данных, доступ к ним и обмен ими в рамках надежной системы управления, обеспечивающей полную защиту неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности¹³. Сообщества открытых данных часто подчеркивают, что защита неприкосновенности частной жизни является главным условием формирования, поддержания и укрепления доверия общественности и «общественной лицензии», в то время как статистические сообщества подчеркивают необходимость полного обеспечения конфиденциальности в соответствии со статистическим законодательством.

377. Наблюдается расширение повторного использования данных в правительстве и частном секторе. В соответствии с принципом симметрии по мере того, как все больше статистических данных становится доступно в виде открытых данных и связанных открытых данных для коммерческого использования, аналогичным образом все больше данных, имеющихся у частных организаций, должны становиться доступными для статистических целей.

378. Повторное использование данных способно повысить эффективность информационной отрасли, снизить затраты и нагрузку на респондентов. С юридической точки зрения, данные, собранные в статистических целях, могут быть использованы только в статистических целях. Поэтому и в связи с ограничениями, обусловленными соображениями конфиденциальности, статистические управления скорее предоставляют «открытую статистику», чем сами данные.

379. Возможно, потребуется определить те области, в которых касающиеся данных принципы и стандарты должны быть расширены или скорректированы, в частности в отношении нетрадиционных источников данных. Однако статистические концепции и классификации не всегда могут учитывать другие потребности, кроме статистических, поскольку они являются инструментами, разработанными для целей статистического производства.

¹³ Eoin MacCuirc, *CSO Ireland: Open data is coming: The Irish Experience*.

380. Важно вновь подчеркнуть, что, хотя официальная статистика является открытой уже по определению, существует настоятельная необходимость тщательно отслеживать новые концепции и технологии в сотрудничестве с более широкой информационной индустрией. Статистические управления могли бы изучить возможности налаживания партнерств с участием многих заинтересованных сторон в деле разработки инклюзивных стандартов данных и рамочных основ управления данными.

381. Для обеспечения возможности использования обширных массивов статистических данных в обществе, как это предлагается в общих элементах, статистические управления могли бы предоставлять доступ к массивам данных для исследовательских целей в соответствии с их действующей нормативно-правовой основой. Кроме того, доступность статистических данных может быть расширена путем предоставления статистических услуг за плату, покрывающую расходы на формирование необходимой информации для клиентов на основе существующих наборов данных.

382. Всякий раз, когда обновляется статистическое законодательство, необходимо пересматривать другие законы, касающиеся данных, особенно те, которые касаются открытых данных, доступа к данным, прав на данные и т. д. При пересмотре статистического законодательства может оказаться полезным проводить консультации с организациями, участвующими в инициативах по открытым данным.

383. Для обеспечения увязки данных, повторного использования и предоставления связанных открытых данных НСУ должны взаимодействовать с другими сообществами данных, особенно с теми, которые участвуют в национальных инициативах по связанным открытым данным. В меморандумах о взаимопонимании необходимо четко прописывать соответствующие роли и обязанности. Принципы и стандарты, применяемые в настоящее время другими информационными сообществами, отличаются от статистической практики. Статистические управления могли бы в соответствующих случаях предоставлять свои экспертные знания и консультационную помощь по вопросам предотвращения раскрытия информации другим учреждениям, желающим повысить доступность информации в форме открытых данных.

384. Открытые данные должны соответствовать приводимым ниже принципам, которые не могут непосредственно применяться к официальной статистике, которая должна полностью соответствовать основополагающим принципам официальной статистики. **Ниже описываются принципы открытых данных и некоторые их различия с официальной статистикой:**

1. Данные должны быть полными. Все публичные данные предоставляются в виде открытых данных. **Для сравнения,** официальная статистика формируется для удовлетворения приоритетных потребностей общества в данных.
2. Данные должны быть первичными. Данные публикуются в том виде, в каком они собраны в источнике, с максимально возможной степенью детализации, а не в агрегированных или модифицированных формах. **Для сравнения,** первичные данные, собранные в целях официальной статистики, могут использоваться только в статистических целях и, следовательно, публиковаться только в качестве статистических данных.
3. Данные должны быть своевременными. Данные предоставляются настолько оперативно, насколько это необходимо для сохранения их ценности. **Для сравнения,** официальная статистика должна учитывать компромисс между качеством и своевременностью.
4. Данные должны быть доступными. Данные доступны самому широкому кругу пользователей для максимально широкого диапазона целей. **Для сравнения,** официальная статистика обеспечивает равный и одновременный доступ к статистическим данным для всех пользователей.
5. Данные должны быть пригодны для машинной обработки. Данные структурированы таким образом, чтобы их можно было обрабатывать автоматизированно. **Для сравнения,** официальная статистика применяет согласованные на международном уровне классификации, определения и методы для обеспечения широкой сопоставимости.
6. Доступ должен быть недискриминационным. Данные доступны любому лицу, без необходимости регистрации. **Для сравнения,** официальная статистика доступна для всех пользователей, обеспечивающих неразглашение персональных данных.
7. Форматы данных должны быть непатентованными. Данные доступны в формате, в отношении которого ни один субъект не имеет исключительного контроля. **Для сравнения,** официальная статистика может свободно использоваться при условии указания производителя статистических данных в качестве источника информации.

8. Данные должны быть безлицензионными. На данные не распространяется действие чьих-либо норм регулирования в области авторского права, патентного права, товарных знаков или коммерческой тайны. Разумная конфиденциальность, безопасность и ограничения привилегий могут допускаться в соответствии с другими законодательными актами. **Для сравнения**, официальная статистика должна быть доступна без ограничений при условии указания статистического управления в качестве источника. Однако на статистические данные распространяются строгие правила конфиденциальности, которые влияют на их доступность.
9. Постоянство означает возможность находить информацию с течением времени. **Для сравнения**, официальная статистика регулярно формируется с течением времени.
10. Стоимость пользования. Одним из наибольших препятствий для доступа к предположительно общедоступной информации является стоимость публичного доступа. **Для сравнения**, официальная статистика не может предоставляться на уровне единиц из-за ограничений конфиденциальности, а все возможные неконфиденциальные комбинации являются слишком дорогостоящими для производства.

В. Обмен данными между производителями официальной статистики

1. Растущая потребность в обмене данными между статистическими производителями

385. В настоящем разделе основное внимание уделяется анализу проблем обмена данными на основе соображений Целевой группы ЕЭК ООН по обмену и совместному использованию экономических данных¹⁴. Статистические управления в срочном порядке ищут новые решения для обеспечения эффективного обмена данными на национальном и международном уровнях, особенно для измерения деятельности групп многонациональных предприятий. Статистическое законодательство может одновременно способствовать и препятствовать обмену данными между производителями. Поэтому в настоящем разделе рассматриваются правовые аспекты обмена данными в статистических целях.

386. В отсутствие полной картины международных операций представляется затруднительным обеспечить непрерывную, осмысленную и точную оценку мирового производства и торговли, а также понять влияние групп многонациональных предприятий на макроэкономическую статистику и статистику предприятий.

387. Более совершенные механизмы безопасного обмена данными на национальном и международном уровнях могли бы помочь некоторым статистическим управлениям в деле повышения качества, согласованности и релевантности экономической статистики и эффективности ее производства. Часть этого обмена может осуществляться на агрегированном уровне, но необходимо будет также найти решения, позволяющие осуществлять обмен индивидуальными данными только в безопасной среде в статистических целях.

388. В ходе состоявшихся в 2015 и 2016 годах совещаний Совместной группы экспертов ЕЭК ООН/Евростата/ОЭСР по вопросу о влиянии глобализации на национальные счета их участники признали, что обмен данными имеет важнейшее значение для поиска путей решения проблем, связанных с глобальным производством. На этих совещаниях страны подчеркнули необходимость сопоставления данных и обмена данными внутри страны и между странами для обеспечения надлежащей валидации данных в целях повышения качества, релевантности и согласованности данных в различных областях.

389. Необходимо будет найти как правовые, так и технологические решения, позволяющие осуществлять такой обмен данными в жестко контролируемой среде, избегая при этом каких-либо рисков для неприкосновенности частной жизни и укрепляя доверие респондентов и общественности.

¹⁴ *Обмен и совместное использование экономических данных*. Целевая группа ЕЭК по обмену и совместному использованию экономических данных. Доклад одиннадцатому совещанию Консультативной группы экспертов по национальным счетам, 3–5 декабря 2017 года, Нью-Йорк, Соединенные Штаты Америки.

2. Нынешняя практика обмена данными в целях статистики

390. В 2016 году Статистическое управление Финляндии и ЕЭК ООН провело опрос стран с целью обзора нынешней практики обмена данными в статистических целях на национальном и международном уровнях. В общей сложности в опросе приняло участие 48 статистических управлений.

391. Все управления сообщили об обмене некоторыми данными на национальном уровне между производителями статистики, чаще всего агрегированными данными (80% стран). Что касается обмена микроданными, то почти 80% НСУ получают микроданные от других производителей статистики, а 75% управлений получают микроданные от поставщиков административных данных. Половина управлений получают микроданные из коммерческих источников, а более половины предоставляют микроданные другим производителям статистики. Кроме того, более двух третей управлений предоставляют обезличенные микроданные для исследовательских целей.

392. О важности международного обмена данными свидетельствует тот факт, что более 90% управлений участвуют в международном обмене данными. Однако в большинстве случаев такой международный обмен данными был связан с обменом агрегированными данными. Опрос показал, что лишь 30% управлений участвуют в международном обмене микроданными.

393. Обмен данными, как правило, касается статистики, регистрирующей трансграничные операции, и призван свести к минимуму асимметрию между одними и теми же данными о двусторонних трансграничных потоках, сообщаемых различными странами. Международный обмен данными может осуществляться при содействии международных организаций, например Евростата и Европейского центрального банка в Европе, или на основе двусторонних или многосторонних соглашений между странами.

394. Обмен данными о группах многонациональных предприятий по-прежнему остается относительно редким явлением. Каждое четвертое принявшее участие в опросе управление проводило анализ деятельности групп многонациональных предприятий совместно с другими странами, и каждое третье управление – внутри страны совместно с другими производителями официальной статистики.

395. Почти 90% управлений сообщили о том, что повышение согласованности является главным преимуществом совместного использования данных, и более 80% сообщили о повышении качества данных, включая такие параметры, как точность, релевантность и своевременность. О повышении эффективности и снижении нагрузки на респондентов было упомянуто в двух третях ответов. Совместное использование данных может также расширить охват целевой совокупности и создать возможности для проведения более подробного анализа и улучшения понимания коммерческой деятельности. Расширение сотрудничества и повторное использование данных способствуют внедрению единых стандартов и классификаций.

3. Правовая основа, регулирующая обмен данными

396. Национальное законодательство, регулирующее обмен данными, существует в 90% стран, принявших участие в опросе. Единый идентификатор предприятий используется более чем в 75% стран. Защита конфиденциальных данных хорошо обеспечена правовой основой.

397. Иногда обмен данными предусмотрен и определен в программах статистических работ. Весьма распространена практика заключения с различными поставщиками административных данных соглашений о предоставлении административных данных производителям официальной статистики. Все чаще статистическое законодательство предусматривает мандат на доступ или обязательство использовать административные источники данных в статистических целях.

398. Хотя в некоторых странах статистическое законодательство может не разрешать обмен персональными данными даже между производителями официальной статистики, общие элементы статистического законодательства позволяют это. Общие элементы рекомендуют предусмотреть мандат на обмен персональными данными между субъектами, входящими в НСС, исключительно в статистических целях в соответствующей области компетенции каждого производителя официальной статистики.

399. В Европейском союзе (ЕС) Регламент 223/2009 обеспечивает правовую основу для обмена конфиденциальными данными между НСУ и центральными банками в статистических целях. Однако национальное законодательство может быть более ограничительным, чем европейское. Эта норма

европейского законодательства обеспечивает весьма полезный принцип для повышения качества денежно-кредитной, финансовой и другой экономической статистики. Она также привела к более тесной интеграции работы, упорядочению сбора данных, сокращению расходов и нагрузки, а также к более эффективному обмену знаниями.

4. Проблемы обмена данными, связанные с правовой основой

400. Согласно результатам опроса, жесткие процедуры обеспечения конфиденциальности данных затрудняют обмен данными между производителями официальной статистики. Две трети управлений иногда воздерживаются от обмена данными, чтобы избежать рисков возможного разглашения конфиденциальных данных партнером. Правовая основа была сочтена слишком ограничительной 60% управлений. Кроме того, почти в половине управлений обмену данными в статистических целях препятствует недостаточный уровень технологической готовности. Хотя большинство управлений считают, что их институционально-правовая основа обеспечивает строгую конфиденциальность, около 15% управлений высказали мнение о том, что снижение доверия со стороны респондентов является одним из основных рисков обмена данными.

401. В некоторых странах статистическое законодательство препятствует обмену персональными данными между производителями официальной статистики. В некоторых случаях такой обмен персональными данными разрешается без идентификаторов. Это затрудняет обмен наборами данных и их увязку. В некоторых странах обмен данными разрешен между несколькими организациями, которые прямо упомянуты в законодательстве. **Статистическое законодательство должно разрешать обмен персональными данными между производителями официальной статистики на национальном уровне, как это рекомендовано общими элементами.**

402. На национальном уровне данные в статистическую систему поступают также и от других поставщиков. Общие элементы рекомендуют, чтобы поставщики административных данных были обязаны по закону предоставлять статистическим управлениям необходимые данные на уровне единиц в статистических целях.

403. В настоящее время международный обмен данными в статистических целях обычно не разрешается или не упоминается в правовой основе стран. За пределами ЕС (в котором законодательство ЕСС определяет необходимые концепции) трудно определить, кто является производителем официальной статистики в стране-партнере или входит в международную систему официальной статистики. Евростат ведет и предоставляет списки производителей европейской статистики. **В принципе должны быть разработаны правовые нормы, позволяющие осуществлять добровольный международный обмен персональными данными между НСУ или другими производителями официальной статистики.** Однако для этой цели наличие глобальных и уникальных идентификаторов стало бы идеальным решением в плане трансграничной идентификации субъектов.

404. Вместо того чтобы пытаться определить всех производителей официальной статистики каждой страны, к международному обмену данными можно было бы применять принцип, используемый в общих элементах. **Производитель официальной статистики, который разрешает доступ к своим конфиденциальным данным или обменивается ими, должен удостовериться в наличии у получателя необходимой правовой основы для обеспечения полной защиты конфиденциальных данных.**

405. На основе консультаций с Целевой группой ЕЭК ООН по обмену и совместному использованию экономических данных могут быть внесены следующие предложения в отношении статистического законодательства:

- Необходимо добавить общий элемент о добровольном обмене персональными данными с НСУ других стран и, возможно, с другими производителями официальной статистики. Обмен персональными данными, включая идентификаторы, с иностранными производителями официальной статистики может осуществляться исключительно в статистических целях в соответствующей области компетенции каждого производителя и при условии, что такая передача необходима для эффективной разработки, производства, распространения и сообщения официальной статистики или для повышения качества официальной статистики. Ответственность лежит на каждом управлении, разрешающем обмен данными.
- Повышение качества следует добавить в качестве одного из элементов определения термина «использование в статистических целях», поскольку оно является важным обоснованием для

участия в обмене данными. Таким образом, «использование в статистических целях» определяется как исключительное использование данных в целях разработки, производства, распространения и сообщения официальной статистики, повышения качества, проведения статистического анализа и оказания статистических услуг, включая всю деятельность, регулируемую статистическим законодательством.

С. Эволюция переписи населения и жилищного фонда и правовые аспекты

1. Типы переписей населения и жилищного фонда

406. Поскольку в настоящее время страны занимаются совершенствованием своих подходов к организации переписей населения и жилищного фонда, обновляя источники данных, используемые в целях переписи, и внедряя новые технологии и методы, им потребуется также пересмотреть соответствующим образом правовую основу переписи. Разные подходы к переписи требуют различных видов регулирования. Поэтому общие элементы не обеспечивают решения, которое подошло бы для всех стран.

407. Исходя из этого, в настоящем разделе обсуждаются ключевые правовые аспекты проведения переписи на основе *Рекомендаций по проведению переписей населения и жилищного фонда 2020 года* Конференции европейских статистиков и публикации «Практика стран ЕЭК ООН в ходе раунда переписей 2010 года».

408. Существуют три основных подхода к проведению переписи в зависимости от метода сбора данных:

- Традиционный метод сплошной регистрации, основанный на личном опросе (возможно, включая онлайн-опрос) в определенный момент времени.
- Комбинированный подход, когда сплошная регистрация по избранным переменным или выборочный опрос сочетаются с использованием данных из регистров.
- Регистровый подход, предусматривающий использование исключительно регистров и других административных источников данных или использование данных из существующих выборочных обследований.

409. Возможно, потребуется по-разному отразить эти различные виды переписей в статистическом законодательстве. Решение о включении переписи в качестве отдельного элемента статистического законодательства или о принятии отдельного закона о переписи зависит от ситуации в каждой стране. Некоторые страны могут не нуждаться в специальном правовом акте о переписях, другие могут принять решение о включении такой статьи в закон о статистике, а третьи – только в общее статистическое законодательство без каких-либо специальных статей, касающихся переписи населения и жилищного фонда.

410. Как правило, страны, проводящие регистровую перепись, не имеют отдельного нормативного акта о переписях, однако большинство стран, проводящих традиционную перепись путем проведения опроса, имеют специальный закон о переписи. Независимо от выбранного подхода, общая ответственность за проведение переписи чаще всего возлагается на НСУ в качестве координатора НСС.

2. Изменение методов проведения переписи

411. Проведенное весной 2013 года ЕЭК ООН обследование национальных методов переписи в рамках раунда 2010 года свидетельствует о том, что традиционный подход к проведению переписи (30 стран) по-прежнему являлся наиболее распространенным в регионе ЕЭК. В то же время для проведения переписи все шире использовались новые технологии, такие как онлайн-вопросники.

412. Вместе с тем со времени предыдущего раунда переписей еще больше стран перешло к использованию методологии комбинированной переписи (11 стран) или регистровой переписи (9 стран). По сравнению с предыдущими раундами переписей роль регистров в проведении переписей повысилась, и вполне вероятно, что эта тенденция сохранится и в будущем.

413. Направленность правовой системы зависит от выбора подхода к проведению переписи населения в стране. Большинство стран, в которых проводятся традиционные переписи, имеют специальный закон о переписи, в то время как 8 из 9 стран, в которых проводится регистровая перепись, проводят свои переписи в соответствии со статистическим законодательством. В общей сложности 7 из 11 стран, использующих комбинированную методологию, имеют специальный закон о переписи, а в остальных 4 странах перепись населения регулируется общим статистическим законодательством.

414. В 21 стране законодательство, регулирующее проведение переписи, является постоянным, в то время как в 27 странах законы о переписи должны изменяться или пересматриваться для каждого раунда переписи. Странам, в которых проводится традиционная или комбинированная перепись, как правило, приходится пересматривать свое законодательство для каждого раунда переписи.

415. Обследование показало, что во всех странах-респондентах законодательство защищает конфиденциальность персональной информации, собранной для целей переписи. Примерно половина стран предоставляют доступ к микроданным переписи для целей научных или статистических исследований.

416. Более новаторские методы переписи, такие как онлайн-овое заполнение вопросника, также могут потребовать более подробного законодательства и увязки с другими законодательными актами, касающимися равенства, в целях обеспечения того, чтобы такие новаторские подходы не ставили в неблагоприятное положение любую конкретную часть общества.

3. Особые правовые соображения, связанные с проведением переписи

3.1 КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ ПЕРЕПИСНЫХ ДАННЫХ

417. Конфиденциальность имеет чрезвычайно важное значение для проведения переписи, не в последнюю очередь для сохранения доверия людей к участию в ней и предоставления достоверной информации. Эта проблема усугубляется при проведении традиционной переписи, поскольку в ней задействованы многие организации и сотрудники, которые могут быть не в полной мере осведомлены об основополагающих принципах и законодательстве, регулирующих статистическую работу.

418. Требование конфиденциальности охватывает все этапы переписи, начиная с защиты заполненных переписных листов в процессе как регистрации, так и их обработки и заканчивая защитой персональных данных, когда результаты переписи становятся общедоступными. Переписные органы и любые лица, нанятые для проведения переписных работ, должны соблюдать при обращении с этой информацией строгую конфиденциальность.

419. Нижеприведенные принципы, относящиеся к общим элементам, должны регулировать обращение с информацией, предоставляемой в ходе переписи:

- Только лица, находящиеся под управлением или контролем определенных переписных органов или агентов, действующих от их имени, имеют доступ к персональной переписной информации и должны были подписать обязательство о соблюдении конфиденциальности.
- Члены домохозяйств должны иметь возможность предоставлять персональную информацию таким образом, чтобы она была недоступна другим членам их домохозяйства или организации, или счетчику.
- Должна обеспечиваться физическая безопасность документов, содержащих персональную информацию.
- Компьютерные системы, обрабатывающие данные переписи, должны обеспечивать строгие гарантии защиты.
- Особые меры предосторожности принимаются в отношении статистических материалов по малым районам.

420. Общие элементы гласят следующее: «При осуществлении функций в области официальной статистики возникает обязательство соблюдать конфиденциальность», в том числе для любых «лиц, получивших разрешение на доступ к данным, защищаемым принципом статистической конфиденциальности».

В их число входят временные сотрудники, занимающиеся сбором данных, деятельность которых должна регулироваться статистическим законодательством в целях строгого соблюдения конфиденциальности собираемых ими данных.

421. Обмен данными, защищаемыми принципом статистической конфиденциальности, может осуществляться только в рамках НСС, но не с другими государственными органами, которые могут участвовать в переписных работах, для любых нестатистических целей.

422. Национальные статистические управления могут получать запросы о предоставлении открытого доступа к переписным данным или о сокращении периода, в течение которого информация должна оставаться закрытой, в целях генеалогических исследований. Однако статистические управления сохраняют конфиденциальность данных до тех пор, пока не будет сведен к минимуму риск разглашения информации о живущих лицах. По истечении этого срока статистическое управление может предоставить эти данные в распоряжение национальных архивов для удовлетворения любых индивидуальных запросов на проведение исследований. Общие элементы не содержат прямых ссылок на этот случай, который подпадает под действие других национальных законов, например касающихся архивного дела.

3.2 ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПЕРЕПИСИ

423. Профессиональная независимость является требующим особого учета соображением при проведении сплошной переписи или переписных работ, в которых участвует ряд нестатистических органов. Многие государственные учреждения проявляют особый интерес к результатам переписи населения и жилищного фонда, и ее проведение зависит от государственной поддержки и бюджетных ассигнований. Важно проводить консультации с соответствующими заинтересованными сторонами, в частности в том случае, если предлагается внести существенные изменения в перепись, однако решения в отношении источников данных и методологии переписи должны приниматься исключительно в рамках НСС.

424. Общие элементы статистического законодательства определяют профессиональную независимость. Главный статистик несет полную ответственность за профессиональное качество результатов переписи, целостность всей цепочки процессов и строгое соблюдение правил конфиденциальности. *Рекомендации КЕС по проведению переписей 2020 года* содержат подробный перечень вопросов, относящихся к профессиональной независимости при проведении переписных работ, которые должны быть свободны от любого внешнего влияния (см. приложение II, пункт 21). Кроме того, НСУ не должно иметь никаких нестатистических заданий, связанных с проведением переписи и способных вызвать конфликт интересов.

425. Давление со стороны внешних заинтересованных групп может привести к проблемам с профессиональной независимостью. Например, может оказываться давление с целью включения определенных переменных в программу сбора переписных данных. В целом, **законодательство о переписях не должно регулировать методы, вопросы и виды статистических материалов переписи.** Эти вопросы являются частью профессиональной независимости статистической системы. Хотя внешние заинтересованные группы не должны оказывать давление на НСУ, важно проводить консультации с более широким кругом пользователей и другими заинтересованными сторонами по вопросам, подлежащим включению в программу переписи, с точки зрения потребностей в данных и их релевантности.

426. Опубликование результатов переписи не должно в себя включать процедуру одобрения с участием органов, не входящих в состав статистической системы. Вся официальная статистика должна быть общедоступной, распространяться и сообщаться одновременно для всех пользователей в сроки, установленные статистической системой. НСУ имеет право общаться напрямую со средствами массовой информации.

427. Главный статистик должен иметь право принимать решения о распределении общих ассигнований на цели официальной статистики между конкретными отраслями, причем на политическом уровне в рамках обычного бюджетного процесса принимается решение только об общем объеме ассигнований.

428. Некоторые государственные органы, не входящие в статистическую систему, особенно местные и региональные органы, могут привлекаться к процессу сбора данных в рамках традиционных переписей. В этом случае **роль, обязанности и права не входящих в НСС государственных органов, участвующих в сборе данных, должны регулироваться, например, специальным законом о переписи.** Участвующие организации должны в полной мере соблюдать основополагающие принципы, и в частности принцип статистической конфиденциальности.

3.3 ПЕРЕДАЧА НА ВНЕШНИЙ ПОДРЯД ЧАСТИ ПЕРЕПИСНЫХ РАБОТ

429. Некоторые страны передают (или рассматривают возможность передачи) на условиях внешнего подряда выполнение некоторых переписных работ третьим сторонам, например печатание вопросников. Внешние поставщики могут предложить свой значительный технический опыт и знания, которые в противном случае были бы недоступны. Внешний подряд может также обеспечить возможности для повышения эффективности и оптимального использования средств.

430. Согласно общим элементам, «Производители официальной статистики могут передавать выполнение части задач по формированию статистики или осуществлению вспомогательной деятельности на условиях внешнего подряда третьим лицам только при условии обеспечения полной статистической конфиденциальности и профессиональной независимости. Третьи лица используют и ведут данные только в рамках операций и только в течение срока, указанных в договоре внешнего подряда».

431. В контрактах должны быть прописаны цели проекта, ожидаемые результаты и стандарты, которым они должны соответствовать с точки зрения качества, своевременности, затрат и т. д. В контрактах должны быть подробно изложены меры по обеспечению конфиденциальности. В процессе переписи важно предусмотреть возможность изменения требований и целей в течение всего периода осуществления проекта.

432. В контрактах должны быть подробно прописаны основные результаты в увязке с графиком платежей. Переписному органу следует постоянно контролировать ход работ, чтобы обеспечить, что ни одна из операций, выполняемых на субподрядной основе, не приведет к нанесению ущерба репутации или потере доверия к НСИ. При использовании внешнего подряда необходимо учитывать следующие критерии и обеспечивать их соблюдение:

- строгая защита конфиденциальности данных;
- гарантированное обеспечение качества;
- эффективное управление и контроль.

433. Следует избегать передачи на внешний подряд любых задач, которые создают реальную или потенциальную угрозу конфиденциальности данных. Любая форма делегирования части переписных работ государственным или частным организациям не уменьшает полную ответственность НСУ и Главного статистика.

4. Общие правовые аспекты проведения переписи

434. Подготовка и проведение переписи, независимо от методологии, требуют наличия правовой основы, будь то общие нормы статистического законодательства, отдельная статья статистического законодательства или специальный закон о переписи. В странах, где требуется специальное регулирование переписи, важно начать подготовку закона о переписи задолго до начала сбора переписных данных, чтобы избежать любых задержек, связанных с законотворческим процессом.

435. Даже из числа стран, планирующих продолжать использовать традиционный подход к переписи, несколько стран сообщили, что они будут использовать дополнительные источники административных данных, например в качестве базовой совокупности или для целей контроля. Поэтому наличие четкого правового мандата на доступ к административным источникам данных для статистических целей в соответствии с общими элементами имеет важное значение для всех стран.

436. **При внедрении новых технологий проведения переписи следует учитывать необходимость равного обращения со всеми группами населения.** Так, онлайн-вопросники могут обеспечить большую гибкость, например упростить возможность задавать последующие вопросы и тем самым собирать более насыщенную информацию. Однако не все группы населения могут иметь доступ к онлайн-версии переписного листа, что также может повлиять на результаты переписи и поставить эти группы в невыгодное положение.

437. Законодательство, как правило, регулирует следующие вопросы, связанные с переписями:

- средства, выделяемые на проведение переписи в целом;
- общий охват и сроки проведения переписи;

- распределение работы, обязанности и права участвующих организаций;
- обязанность граждан предоставлять полную и точную переписную информацию и обязанность счетчика точно регистрировать ответы, а также санкции и наказания, налагаемые за неисполнение этих обязанностей;
- способы использования и увязки регистров для получения переписных данных или обеспечения сбора данных на местах;
- конфиденциальность персональной информации, собранной в ходе переписи, и санкции за нарушение конфиденциальности.

438. Распределение средств, охват, содержание и сроки проведения переписи и распределение обязанностей между участвующими организациями могут потребовать регулирования в специальном законе о переписи.

439. В то время как первые три пункта вышеуказанного перечня более конкретно касаются проведения переписи, общее статистическое законодательство может охватывать последние три пункта. Они охватываются общими элементами, регулирующими обязанности респондентов, мандат на бесплатный доступ к административным данным на необходимом уровне детализации, положения о статистической конфиденциальности и санкции. **В случае традиционной переписи может возникнуть потребность в более детальном регулировании некоторых вопросов, охватываемых статистическим законодательством.**

440. Участие в переписи обычно является обязательным для респондентов. Поэтому НСУ необходимо учитывать общую нагрузку по предоставлению ответов. Некоторые вопросы должны носить добровольный характер в зависимости от уровня их конфиденциальности и деликатности.

441. В случае сплошной переписи населения методом личного опроса закон о переписи должен предусматривать возможность использования избранных элементов данных, собранных в ходе переписи, для обновления регистра населения при строгом соблюдении конфиденциальности данных, собранных только в статистических целях.

442. Кроме того, важно, чтобы национальное законодательство, регулирующее деятельность поставщиков административных данных, отвечало современным требованиям и соответствовало ожиданиям в отношении их роли в проведении переписи. Как рекомендуется в общих элементах, законодательство должно гарантировать, что при внесении изменений в содержание или структуру административных данных с НСУ будут заблаговременно проводиться консультации.

D. Сотрудничество с центральными банками

1. Сотрудничество национальных статистических управлений и центральных банков

443. Потрясения на финансовых рынках и усиливающаяся экономическая глобализация требуют тесного сотрудничества между НСУ, центральными банками и другими производителями ключевых данных экономической статистики, такими как министерства финансов и таможенные службы. Центральные банки имеют сильный, независимый статус в странах, а в Европе они имеют собственную Европейскую систему центральных банков, параллельную Европейской статистической системе. Исходя из этого в данном разделе обсуждаются вопросы о том, какую роль должны играть подразделения центральных банков, занимающиеся формированием официальной статистики, по отношению к НСС и как обеспечить эффективное сотрудничество в области статистического производства, повышения качества и развития.

444. Межучрежденческое сотрудничество имеет важное значение для качества ключевых видов экономической статистики, таких как статистика международной торговли, платежный баланс, секторальные счета и счета остального мира, составляемые в рамках национальных счетов. В этой главе обсуждаются взаимоотношения между центральным банком и НСУ, включая НСС.

445. На предпосылки успешного сотрудничества между центральными банками и НСУ оказывают влияние три следующих основных фактора¹⁵:

- распределение задач между производителями официальной статистики;
- структура и управление НСС;
- сотрудничество и регулярный обмен знаниями.

446. Центральные банки входят в число основных пользователей официальной статистики, которую они используют, например, для разработки макроэкономических прогнозов и моделирования и проведения экономических исследований. В русле решения этих задач центральные банки могут также стремиться к разработке новых статистических данных в тех случаях, когда имеются пробелы. Одним из таких примеров является обследование финансов и потребления домашних хозяйств, инициированное центральными банками в Европе.

2. Институциональные механизмы сотрудничества с центральными банками

447. Центральный банк и НСУ сотрудничают при проведении статистических работ, включая составление платежного баланса и финансовых счетов. Многие страны заключили межучрежденческие соглашения или создали рабочие группы с участием НСУ и других производителей макроэкономической статистики, главным образом подразделений, занимающихся подготовкой официальной статистики в центральных банках и министерствах финансов.

448. Подразделения, отвечающие за официальную статистику в центральных банках, играют важную роль в статистическом производстве в качестве производителей многих из ключевых видов экономической статистики. Центральные банки и НСУ имеют разные мандаты в отношении своей статистической работы. В Европейском союзе НСУ входят в Европейскую статистическую систему (ЕСС), а центральные банки – в Европейскую систему центральных банков (ЕСЦБ). Центральные банки формируют статистику для информационного обеспечения денежно-кредитной и финансовой политики. Поскольку эта статистика содержит важную информацию об экономическом развитии, она часто рассматривается как официальная.

449. В ЕС, согласно Регламенту (ЕС) № 223/2009 о европейской статистике, «Важно обеспечить тесное сотрудничество и надлежащую координацию между ЕСС и ЕСЦБ, особенно в целях развития обмена конфиденциальными данными между этими двумя системами в статистических целях». Далее в нем говорится следующее: «Таким образом, европейская статистика будет разрабатываться, производиться и распространяться как ЕСС, так и ЕСЦБ, но в соответствии с разными правовыми основами, отражающими их соответствующие структуры управления».

450. В статье 5 а) пересмотренного Регламента (ЕС) № 223/2009 отмечается, что «Каждое государство-член обеспечивает, чтобы другие национальные органы, ответственные за разработку, производство и распространение европейской статистики, выполняли такие задачи в соответствии с национальными руководящими принципами, разработанными руководителем национального статистического института». Таким образом, в ЕС координационная функция НСУ распространяется на все статистические органы, включая подразделения центральных банков, которые формируют официальную статистику, требуемую законодательством ЕС. Это способствует сотрудничеству между Главным статистиком НСУ и руководителями других производителей официальной статистики, в том числе с руководителем подразделения, занимающегося формированием официальной статистики в центральном банке.

451. Согласно статье 21 данного Регламента, передача конфиденциальных данных между статистическими органами и центральными банками «может осуществляться при условии, что такая передача необходима для эффективной разработки, производства и распространения европейской статистики или для повышения качества европейской статистики». Это положение имеет важное значение для повышения согласованности и качества национальных счетов, платежного баланса и другой экономической статистики во многих странах. Однако в некоторых странах действует более ограничительное законодательство.

¹⁵ См., например, *Conditions for a successful statistical cooperation between national central banks and statistical offices*. Abdelhamid El Maazouzi, Central Bank of Morocco. ISI2017 World Statistics Congress. www.bis.org/ifc/events/wsc_isi/ips021_elmaazouzi_pres.pdf.

452. Некоторые страны прямо упоминают центральный банк в своем статистическом законодательстве в качестве структуры, входящей в состав НСС, а другие нет. Если подразделение, формирующее официальную статистику в центральном банке, является частью НСС, оно становится объектом координации статистической деятельности в стране и подчиняется статистическому законодательству.

453. НСС должна обеспечивать четкое разделение обязанностей между производителями и применение единых методологий, концепций и классификаций. НСС также служит платформой для совместного развития статистической работы. По данным обследования осуществления основополагающих принципов официальной статистики, проведенного в 2012 году (126 стран-респондентов), 87% стран имеют организационные механизмы для координации сбора данных, согласования статистических стандартов и избежания дублирования деятельности на национальном уровне¹⁶.

3. Проблемы сотрудничества между статистическими управлениями и центральными банками

454. Несмотря на то, что центральные банки формируют ключевую денежно-кредитную и финансовую статистику, они не всегда рассматриваются в качестве производителей официальной статистики, входящих в состав НСС, возможно, в силу своего весьма независимого статуса. Например, в ЕС только 8 стран включают центральный банк в число других национальных статистических органов¹⁷.

455. Распределение обязанностей между центральными банками и НСУ является различным в зависимости от страны. Хотя составителем национальных счетов и статистики цен чаще всего являются НСУ, в некоторых странах этим занимается центральный банк. Центральные банки обычно формируют статистику платежного баланса. Однако в нескольких странах платежный баланс составляют НСУ.

456. Центральные банки, как правило, институционально независимы от правительства во избежание любого политического вмешательства. Независимость центральных банков может включать в себя институциональную независимость при принятии решений в области денежно-кредитной политики, установлении собственных целей, определении наилучшего способа достижения этих целей, высокие гарантии несменяемости высших руководителей и автономность их бюджета. Некоторые центральные банки, такие как Европейский центральный банк, обладают собственной правосубъектностью, позволяющей им ратифицировать международные соглашения без согласия правительства.

457. По причине сильного независимого статуса центральных банков НСУ могут не играть прямой координирующей роли по отношению к статистической работе подразделения, отвечающего за официальную статистику в центральном банке. Центральные банки также традиционно являются сильными институтами, располагающими достаточными ресурсами и занимающими сильную независимую позицию в отношении экономического развития¹⁸.

458. Нынешняя правовая основа обычно не позволяет НСУ и подразделению, формирующему официальную статистику в центральном банке, обмениваться персональными данными в целях составления своей статистики. Это также может затруднять обмен знаниями и опытом между двумя организациями. Страны все чаще используют официальные соглашения, позволяющие осуществлять необходимый обмен данными.

459. Было бы полезно наладить регулярный обмен знаниями и опытом и совместную работу по изучению связей между статистикой предприятий, национальными счетами и финансовой статистикой. Это может включать в себя обзор вопросников обследований, методов сбора данных и имеющейся информации для надлежащей оценки деятельности транснациональных корпораций, участвующих в глобальном производстве.

460. Кроме того, НСУ и подразделения, формирующие официальную статистику в центральных банках, могут быть не в полной мере осведомлены о статистических требованиях, которые должны выполняться каждой организацией, а также о возможном синергизме их деятельности. Таким образом, возможности для совместной, упорядоченной статистической работы остаются в основном неиспользованными.

¹⁶ *Conditions for a successful statistical cooperation between National Central Banks and Statistical Offices*. Abdelhamid El Maazouzi, Central Bank of Morocco. ISI2017 World Statistics Congress. www.bis.org/ifc/events/wsc_isi/ips021_elmaazouzi_pres.pdf.

¹⁷ По состоянию на декабрь 2017 года; см. *Перечень национальных статистических институтов и других национальных органов* по адресу <http://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/overview?locale=fr>.

¹⁸ См., например, *A strategic vision for statistics: Challenges for the next 10 years*. Fourth ECB Conference on Statistics, on 24–25 April 2008, Germany. www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/strategicvisionstatistics2008en.pdf.

4. Правовые аспекты сотрудничества с центральными банками

461. Поскольку макроэкономическая, финансовая и денежно-кредитная статистика, формируемая центральными банками, является ключевой официальной статистикой, их роль в статистической работе должна быть усилена. Таким образом, **подразделения центральных банков, формирующие официальную статистику, должны быть признаны в качестве статистических органов и рассматриваться как часть НСС.** Для того чтобы стать частью НСС, эти структуры должны быть профессионально независимыми от остальной части своей организации. Это позволило бы повысить по многим аспектам эффективность НСС, улучшить согласованность статистических данных и эффективность сотрудничества, а также координацию работы во избежание дублирования.

462. Независимо от институционального устройства каждой страны, для обеспечения качества и согласованности основных макроэкономических статистических данных и оптимизации работы **необходимо наладить хорошую координация статистической деятельности с подразделением центрального банка,** занимающимся формированием официальной статистики. Кроме того, использование единых определений, классификаций и методологий имеет важное значение для ключевой макроэкономической статистики.

463. НСС должна признавать потребности в данных подразделения, формирующего официальную статистику в центральном банке, в качестве части общенациональной обязательной статистики. Это может потребовать обмена данными между НСУ и этим подразделением центрального банка для повторного использования существующих данных и во избежание дублирования сбора данных. Аналогичным образом подразделение центрального банка должно учитывать в своей работе потребности НСУ и других производителей официальной статистики в данных, которые должны удовлетворяться.

464. Возможно, было бы полезно официально оформить такое распределение обязанностей в правовой системе, статистических программах или официальных соглашениях между организациями. Такая координация способна повысить согласованность работы между подразделением центрального банка, занимающимся формированием официальной статистики, и НСУ. Некоторые страны объединили механизмы сбора данных подразделения центрального банка и НСУ, что принесло хорошие результаты.

465. Обмен микроданными между НСС и подразделением центрального банка, занимающимся формированием официальной статистики, должен быть разрешен статистическим законодательством или другими соглашениями исключительно в статистических целях. В Нидерландах, например, обмен данными регистра предприятий между НСУ и подразделением центрального банка, которое формирует соответствующую статистику, помог снизить нагрузку на респондентов, сократить затраты и повысить качество данных, поскольку НСУ делится своими данными и знаниями о нефинансовых учреждениях, а подразделение центрального банка – о финансовых учреждениях.

466. Было бы полезно иметь орган для координации статистической работы НСС в каждой стране, состоящий из производителей официальной статистики. **В состав координирующего органа официальной статистики должны входить все производители официальной статистики, включая подразделение центрального банка, занимающееся формированием официальной статистики,** независимо от того, является оно частью НСС или нет.

Е. Интеграция геопространственных данных и статистики

1. Что представляют собой геопространственные данные?

467. Официальная статистика предоставляет широкий спектр данных по социальным, экономическим и экологическим вопросам. Региональный анализ играет все более важную роль в разработке политики и проведении исследований, что повышает потребность в статистических данных с географической привязкой. Пользователи статистики все чаще просят производителей официальной статистики представлять статистические переменные на картах и по регионам, определенным пользователем.

468. В целом вся статистика каким-то образом связана с региональной референтной системой с использованием таких кодов, как географические территориальные коды, почтовые индексы, названия районов, адрес и геокод или координаты. Информация о местонахождении относится к правовой, административной, статистической и отчетной единице.

469. Кодирование статистических переменных с помощью геокода, обеспечивающего определение точного местоположения события или объекта, расширяет возможности проведения гибкого и всестороннего анализа для пользователей. Под геокодированием понимается процесс присвоения географических кодов характеристикам в цифровой базе данных для определения географического местоположения.

470. Данные с географической привязкой легче всего использовать в географической информационной системе (ГИС). Речь идет о системе аппаратных средств, программного обеспечения и процедур, предназначенных для обеспечения сбора, управления, анализа, моделирования и отображения геопространственных данных.

2. Продвижение идеи интеграции геопространственных данных и официальной статистики

471. Несмотря на ряд успешных примеров использования геокодирования, большинство НСУ по-прежнему обладают ограниченным потенциалом предоставления геопространственных данных. В 2012 году Австралийское бюро статистики (АБС) от имени глобальной статистической системы возглавило проведение обзора геопространственной деятельности на национальном уровне в рамках глобальных консультаций, ответы для которого представили 52 страны. Результаты этих консультаций показывают, что многие статистические управления разрабатывают способы предоставления статистической информации по малым географическим районам¹⁹.

472. В Мексике и Бразилии деятельность в области геопространственных данных и статистики тесно интегрирована, поскольку обе области работы находятся в ведении одной организации. Кроме того, например, Канада, Колумбия, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия и Сингапур обладают хорошим геопространственным потенциалом в НСУ и тесно сотрудничают с геопространственными органами. Несколько европейских и скандинавских стран распространяют официальную статистику с использованием сеток, в частности для распространения региональной информации по таким вопросам, как плотность населения, маятниковые поездки, землепользование, последствия наводнений, и смежной статистики.

473. Система комплексного эколого-экономического учета (СЭЭУ) является одним из примеров областей, где интеграция статистических и геопространственных данных может быть весьма полезной. В Австралии, например, земельные участки часто являются минимальным геопространственным структурным элементом земельных счетов, поскольку данные по ним обычно доступны в административных регистрах. Наблюдения за Землей, включая спутниковые изображения, комбинируются с регистрационной информацией и используются для составления земельных счетов²⁰.

474. В июле 2011 года Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) принял резолюцию о создании Комитета экспертов Организации Объединенных Наций по глобальному управлению геопространственной информацией (ГУГИ ООН). В июле 2016 года ЭКОСОС призвал к укреплению институциональных механизмов управления геопространственной информацией и просил региональные комиссии Организации Объединенных Наций оказывать поддержку работе региональных органов ГУГИ ООН. Эта резолюция положила начало еще более тесной интеграции статистической работы, координируемой ЕЭК ООН, и геопространственной работы ГУГИ ООН: Европа.

475. ГУГИ ООН: Европа стремится к обеспечению того, чтобы национальные картографические и кадастровые органы и НСУ работали сообща в целях более эффективного управления геопространственной информацией и обеспечения ее доступности в Европе. В частности, эта работа способствует функциональной совместимости, согласованию и обмену информацией между статистиками и экспертами по геопространственным данным. В настоящем разделе рассматриваются итоги обсуждений на совещаниях экспертов, затрагивающих правовые аспекты интеграции геопространственных и статистических данных.

¹⁹ *Integrating statistical and geospatial information, cultures and professions: International developments and Australian experience.* Gemma Van Halderen, Stuart Minchin, Martin Brady and Greg Scott. *Statistical Journal of the IAOS* 32 (2016), pp. 457–470.

²⁰ *Ibid.*

3. Проблемы интеграции геопространственных и статистических данных

476. Интеграция геопространственных и статистических данных представляет собой сложную задачу, которая может принести много выгод пользователям и повысить эффективность работы производителей данных после осуществления первоначальных инвестиций. Даже увеличение доступности геокодированных статистических данных может быть сопряжено с проблемами для статистических управлений²¹. К числу таких проблем относятся следующие²²:

- доступ к геопространственным данным;
- конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни;
- качество данных;
- функциональная совместимость;
- роль различных организаций.

477. Официальная статистика, как правило, распространяет статистические данные на бесплатной основе в соответствии с принципами открытых данных. Дело не всегда обстоит таким образом в случае геопространственных данных, предоставляемых национальным картографическим агентством или региональными органами власти. Поэтому доступ к геокодированным данным не является самоочевидным или может быть дорогостоящим для статистических органов.

478. Статистические управления распространяют статистические данные в таких форматах, как таблицы, карты, графики, инфографика, пресс-релизы, общедоступные файлы и т. д. Геопространственное сообщество использует традиционные векторные данные – точки, линии и полигоны, а также готовит большие сетки для распространения своих данных наблюдений за Землей, особенно по окружающей среде. Публикация статистических данных по более мелким районам и во все большем числе форматов повышает риск раскрытия информации. Очень подробные агрегаты создают риски для конфиденциальности персональных данных. Кроме того, методы защиты данных, используемые картографическими учреждениями и статистическими управлениями, различаются, что может затруднять сопоставление данных.

479. Присвоение геокода статистическим переменным – это не только техническая задача. Статистикам необходимо обеспечить качество геокодированных статистических данных. Привязка какой-то деятельности к точно определенному месту не всегда является простым делом. Например, может быть трудно распределить данные о деятельности, представленные на уровне предприятия и его местными подразделениями в различных регионах.

480. Создание массивов данных для регионального анализа требует объединения данных из различных баз, которые могут быть разбросаны по различным организациям. Методы сбора, обработки и распространения данных статистическими управлениями и картографическими агентствами не гармонизированы. Результирующие наборы данных могут принимать различные формы и использовать различные определения или классификации. Кроме того, обработка больших массивов данных с пространственным измерением требует больших вычислительных мощностей, а компетенции, необходимые для интеграции геопространственных и статистических данных, являются ограниченными в статистических управлениях.

481. Интеграция статистических и геопространственных данных представляет собой сложное мероприятие, в котором участвуют различные организации, выполняющие различные функции.

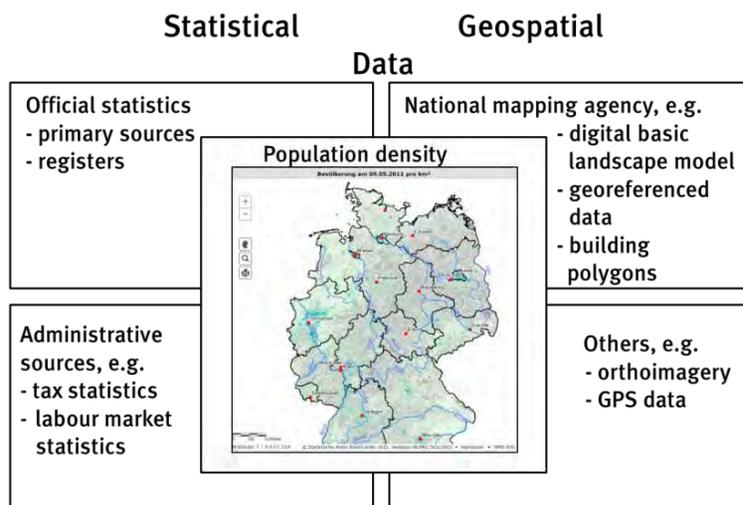
482. Национальные картографические агентства являются ключевыми партнерами НСУ в деле расширения доступности высококачественной геопространственной информации. Они предоставляют цифровые базовые территориальные модели, инструменты построения полигонов, геокодированные адресные данные и т. д. Также растет доступность геопространственных данных из других источников, и появляются новые поставщики геокодированных данных.

²¹ См. анализ проблем в: *A proposal for building an infrastructure for European geospatial statistics*. Marie Haldorson, Statistics Sweden and Ekkehard Petri, Eurostat.

²² Расширенный перечень см. в: *Combining statistical and geospatial data. Challenges and possible solutions from German official statistics' perspective*. Susanne Schnorr-Bäcker and Malte Etienne, Federal Statistical Office of Germany. Документ для Европейского форума по географии и статистике, 2016 год, Париж, Франция, 14–17 ноября 2016 года.

ДИАГРАММА 5

Интеграция статистических и геопроостранственных данных



Источник: *Combining statistical and geospatial data – challenges and possible solutions from German official statistics' perspective, S. Schnorr-Bäcker and M. Etienne, Federal Statistical Office of Germany.*

4. Правовые аспекты интеграции геопроостранственных данных и статистики

483. Интеграция геопроостранственных и статистических данных в значительной степени зависит от людей, а именно от того, насколько хорошо они понимают друг друга и работают сообща, а также от технических решений в целях признания стандартов, используемых каждым сообществом, и поиска решений для улучшения функциональной совместимости. Вместе с тем существуют также аспекты правовой основы, которые необходимо развить для поощрения и обеспечения такой интеграции.

484. Эксперты по геопроостранственным данным и статистики определили пять принципов Глобальной системы геопроостранственных статистических данных:

- Принцип 1: использование фундаментальной геопроостранственной инфраструктуры и геокодирования;
- Принцип 2: геокодированные данные единичных записей в среде управления данными;
- Принцип 3: единые географические параметры для распространения статистических данных;
- Принцип 4: статистическая и геопроостранственная функциональная совместимость – данные, стандарты и процессы;
- Принцип 5: доступные и пригодные для использования геопроостранственные статистические данные.

485. Указанные сообщества продолжают развивать эти принципы, однако правовые вопросы связаны со всеми вышеупомянутыми принципами, в частности с принципом 4, касающимся функциональной совместимости. Экспертные сообщества сходятся во мнении, что, несмотря на наличие некоторых технических проблем, требующих решения, более актуальной является проработка вопросов человеческих и институциональных ресурсов, включая правовую основу. **Правовая основа должна регулировать сотрудничество статистических управлений и картографических агентств и обеспечивать возможности такого сотрудничества.** Совместные соглашения и платформы сотрудничества могут способствовать совместной работе.

486. Правовая основа должна обеспечивать возможность доступа производителей официальной статистики к геопроостранственным данным, необходимым для статистических целей, на безвозмездной основе. В настоящее время доступ к этим данным часто ограничивается платой, правовыми требованиями и авторскими правами. Кроме того, производителям официальной статистики должно быть разрешено распространять региональную статистику, основанную на геокодировании, без каких-либо последствий, связанных с лицензированием геокодированных данных.

487. Особая проблема заключается также в том, что ячейки сетки, используемые в геокодированной статистике, могут пересекать национальные границы. Для предоставления полной информации нормативная основа **должна разрешать обмен геокодированными данными между статистическими органами различных стран, когда это необходимо для статистических целей**. Такой обмен должен обеспечивать защиту конфиденциальности и соответствовать правилам защиты данных соответствующих стран.

488. При публикации статистических данных различными способами, сочетающими традиционное распространение статистических данных с сетками и картами, повышается риск косвенного раскрытия информации. Сегодня уже существуют практические решения для обеспечения конфиденциальности в этих случаях. В целом конфиденциальность геопространственной статистики подпадает под действие общих норм конфиденциальности статистического законодательства. **Нормы конфиденциальности статистического законодательства должны учитывать все необходимые средства для предотвращения прямого и косвенного раскрытия** при использовании различных новых видов данных со всем большим числом измерений, одним из которых является геопространственное измерение.

489. Отсутствие гармонизации между геопространственным и статистическим сообществами может сказаться на качестве данных. Различные учетные даты, термины и классификации могут снижать качество интегрированных наборов данных. Поэтому правовая основа должна **поощрять гармонизацию статистических и геопространственных данных, а также связанных с ними концепций, определений и классификаций** в целях повышения согласованности. Это также требует **использования стандартных географических терминов и классификаций в рамках всей НСС**.

490. ГУГИ ООН определяет создание правовой основы в качестве одного из инструментов развития управления геопространственной информацией. В августе 2017 года ГУГИ ООН **отметила, что правовая основа будет способствовать активизации процесса институциональных изменений в области управления геопространственной информацией**²³. Рабочая группа по правовым и политическим рамкам для управления геопространственной информацией²⁴ проводит обзор вопросов, связанных с законодательством.

F. Статистические управления и управление государственными данными

1. Необходимость более эффективного управления государственными данными

491. Государственные учреждения собирают данные, связанные с их деятельностью, и накапливают большой объем информации при подготовке регистров, налоговых данных, административной отчетности, статистики и решений. Растущий объем данных побуждает правительства задуматься о том, как извлечь всю потенциальную полезность из этих данных и обеспечить наличие как можно более полной информации для принятия решений государственными органами.

492. Ряд стран рассматривают варианты более системного управления государственными данными и изучают имеющиеся технологии, безопасные среды, интеграцию данных между секторами, возможности хранения, знания и правовые возможности. Регулируемый подход к сбору, хранению и использованию государственных данных может обеспечить целый ряд выгод:

- повышение уровня интеграции и стандартизации данных;
- объединение компетенций в области управления данными и работы с ними;
- расширение возможностей для принятия решений на основе фактических данных;
- упрощение доступа к обширным массивам данных, сформированным в рамках правительства, и установление связей между ними;
- создание более комплексных и согласованных методологий контроля безопасности;

²³ Тенденции развития национальных институциональных механизмов управления геопространственной информацией. ГУГИ ООН, седьмая сессия, 2–4 августа 2017 года, Нью-Йорк. http://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/7th-Session/documents/E_C.20_2017_6-1708216E.pdf.

²⁴ См. <http://ggim.un.org/UNGGIM-expert-and-working-groups/>.

- повышение затратноэффективности и уменьшение дублирования при сборе данных.

493. Как правило, государственные данные разбросаны по различным базам различных государственных учреждений. Во многих случаях отсутствует полная картина типов данных, собираемых или хранящихся в различных организациях.

494. Некоторые страны обсуждают возможные новые решения для управления огромными объемами государственных данных. Данные проблемы приобретают все более серьезный характер, особенно в связи с тем, что данные из различных источников, в том числе частных держателей данных, объединяются с правительственными данными в целях административной и статистической работы.

495. Новые технологии расширяют возможности управления большими объемами данных более структурированным и затратноэффективным способом. Наличие более широких возможностей использования, объединения и анализа данных способно принести большие выгоды не только правительству, но и гражданам.

496. Существует множество технических вариантов организации пулов государственных данных. Они сосредоточены вокруг двух основных вариантов²⁵:

1. Хранилища данных, как правило, состоят из данных, ведущихся с использованием высоко структурированной модели, предназначенной для формирования отчетности. Обычно они упрощают использование информации, предоставляя очищенные, структурированные и упорядоченные данные. Хранилища данных не являются наилучшим вариантом хранения нетрадиционных, неструктурированных данных в различных форматах. Однако они более просты в использовании для менее опытных пользователей и предлагают стандартные инструменты формирования запросов и анализа.
2. Озера данных способны хранить различные типы структурированных и неструктурированных данных в одном месте и могут управлять огромными объемами данных в их исходном формате. Данные из различных источников и от различных производителей могут поступать в озеро без редактирования или структурирования. Авторизованные пользователи могут получить доступ к озеру для изучения, отбора проб или изучения возможностей использования данных. Озера данных могут также содержать нетрадиционные данные, такие как журналы веб-сервера, данные от датчиков, данные об активности в социальных сетях, текстовые данные и изображения. Использование данных из озера данных требует больше знаний, навыков и умения применять различные методологии в зависимости от типа извлекаемых данных.

497. Правительствам, возможно, потребуется хранить и использовать огромные объемы данных, но эти данные также должны быть простыми для увязки и использования в процессе принятия решений. Правительственным пользователям также потребуются руководящие указания и метаданные для использования наборов данных с информацией из различных секторов.

2. Роль статистических управлений в управлении государственными данными

498. При разработке национальной инфраструктуры данных крайне важно, чтобы данные организовывались скоординированным образом с максимально широким использованием уникальных идентификаторов и согласованных на международном уровне определений и классификаций. Благодаря более эффективной организации и координации управления данными можно будет раскрыть весь потенциал этой информации. Для извлечения максимальных выгод от такой информационной системы решающее значение имеет ее инфраструктурное проектирование. Только при наличии интегрированной системы можно измерять и понимать взаимодействия и взаимосвязи между гражданами, бизнесом и государством²⁶.

499. Когда национальные правительства рассматривают новые способы организации государственных данных и обеспечения их доступности для принятия решений, они часто связываются с НСУ. НСУ являются центрами передового опыта в области статистики и обладают солидными навыками и

²⁵ *Top five difference between data lakes and data warehouses*, Chris Campbell, January 2015. www.blue-granite.com/blog/bid/402596/top-five-differences-between-data-lakes-and-data-warehouses.

²⁶ См. *Statistical capacity building for sustainable development: Developing the fundamental pillars necessary for modern national statistical systems*, Steve MacFeely and Nour Barnat, *Statistical Journal of the IAOS* 33 (2017) 895–909.

опытом в области сбора, обработки, управления и анализа различных форм данных. Они располагают необходимой инфраструктурой для обеспечения эффективной и безопасной обработки данных.

500. Наблюдается рост числа обращений к НСУ за консультационной помощью по использованию и управлению данными и формулированию верных выводов, даже если данные не были сформированы статистической системой. НСУ все больше и больше инвестируют в подготовку высококвалифицированных специалистов в области статистики и обработки и анализа данных, которым принадлежит решающая роль в управлении данными в информационной индустрии, а также в банках, страховых компаниях, министерствах, научно-исследовательских институтах и многих других организациях.

501. Поэтому неудивительно, что к НСУ часто обращаются с просьбами принять участие в создании пулов государственных данных для различных административных целей. Хотя это является разумным подходом, такое участие не может входить в сферу задач, регулируемых статистическим законодательством. Иногда к статистическим управлениям обращаются с просьбами оказать статистические услуги, связанные с ведением пулов государственных данных, предусматривающие задачи в области интеграции данных, повышения качества, разработки метаданных и инструкций.

502. В Нидерландах, например, такие центры данных обеспечивают организациям платформу для расчета, использования и хранения своих данных. Муниципалитеты объединили усилия со Статистическим управлением Нидерландов в целях более эффективного использования данных в местных органах управления путем создания городских центров данных²⁷.

3. Проблемы, связанные с участием статистических управлений

503. основополагающие принципы официальной статистики применяются в отношении статистических данных или в тех случаях, когда статистические управления участвуют в управлении государственными данными. Хотя хорошо организованная система государственных данных способна принести много пользы, Макфили и Барнат предупреждают, что такие полномочия сопряжены с риском злоупотреблений²⁸. Такие риски должны тщательно изучаться и строго контролироваться, чтобы предотвратить возникновение проблем. В Соединенном Королевстве Национальный консультативный комитет по этике данных при Государственной статистике определил шесть этических принципов, соответствующих основополагающим принципам, которые иллюстрируют вопросы, подлежащие учету.

504. Согласно нормам этики данных Соединенного Королевства, пулы государственных данных должны обеспечивать явные выгоды пользователям и служить общественному благу. Недостаточно только, чтобы пулы государственных данных были полезны для правительства в его работе; они также должны приносить пользу обществу, позволяя частным гражданам принимать более обоснованные решения и получать более качественные услуги.

505. Конфиденциальность данных должна быть гарантирована наличием правил доступа и использования данных, и эти правила должны контролироваться и строго соблюдаться. Правила и процедуры доступа к данным, их использования и обмена ими должны быть доведены до всеобщего сведения.

506. Кроме того, данные должны использоваться только в целях, на которые субъекты данных дали согласие, или в иных целях, разрешенных законом. Как правило, это означает, что данные могут использоваться только в тех целях, для которых они были собраны изначально. Управления, предоставляющие свои данные, должны обеспечивать, чтобы анализ данных проводился с использованием соответствующих методологий и чтобы не допускались их неправильное толкование и непропорциональное использование.

507. Несмотря на то, что статистические управления обладают многими компетенциями в области управления государственными данными, их участие в качестве администраторов крупных государственных хранилищ данных поставит под угрозу их репутацию, особенно если произойдет какая-либо утечка данных. Даже в тех случаях, когда статистические управления не несут непосредственной ответственности за нарушение, доверие общественности пострадает, поскольку

²⁷ CBS Urban Data Centers. An innovative concept servicing local data needs, Robert Hermans, Statistics Netherlands, UN World Data Forum 2017. https://undataforum.org/WorldDataForum/wp-content/uploads/2017/01/TA3.11-5_robert_hermans_cbs_udc_english_world_data_forum.pdf.

²⁸ См. *Statistical capacity building for sustainable development: Developing the fundamental pillars necessary for modern national statistical systems*, Steve MacFeely and Nour Barnata, *Statistical Journal of the IAOS* 33 (2017) 895–909.

ДИАГРАММА 6

Нормы этики данных, применяемые в Соединенном Королевстве



Источник: High-level Panel Discussion, Ms. Heather Savory, Deputy National Statistician, United Kingdom <https://unstats.un.org/unsd/bigdata/conferences/2017/default.asp>.

респонденты часто не проводят различия между органами, в интересах которых осуществлялся сбор информации. Мнения общественности должны тщательно анализироваться при разработке национальной инфраструктуры данных.

4. Правовые аспекты, связанные с управлением государственными данными

508. Правовая основа официальной статистики не позволяет НСУ предоставлять данные на уровне единиц в пулы данных, которые могут быть использованы государственными учреждениями. Данные, хранящиеся в статистической системе, не могут использоваться для принятия административных решений в отношении физических лиц.

509. **Статистическая конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни должны строго соблюдаться.** Они служат ключевыми составляющими надежной и достоверной официальной статистики. Существует несколько вариантов обеспечения конфиденциальности статистических данных в этом контексте; например, **благодаря такой практике, при которой статистическая система не предоставляет данные в пул государственных данных, а этот пул располагается вне статистической системы.** Каждый административный орган и другие держатели данных представляют свои данные непосредственно в пул, если это соответствует целям, для которых они были собраны. При этом варианте данные в пуле могут свободно использоваться на уровне единиц уполномоченными организациями при условии, что это согласуется с соответствующей правовой основой и что данные собираются для широкого использования правительством. Данные статистических обследований не будут доступны. Статистическое управление могло бы предоставлять статистические услуги по запросу в целях повышения качества данных, метаданных и т. д.

510. Такой тип пула государственных данных мог бы стать важным источником доступа к данным для статистических целей. НСС могла бы предоставлять правительству статистические данные в виде открытых данных в агрегированной форме.

511. Включение данных различных административных органов в один пул данных потребует согласия субъектов данных, заинтересованных лиц и предприятий или должно быть явно разрешено законом. Любое такое согласие должно быть свободным и полностью информированным. Однако не представляется возможным запрашивать согласие респондентов на каждый отдельный случай использования. При сборе государственных данных административные органы **должны определить цели, для которых собираются данные, и сообщить о них, с тем чтобы предусмотреть различные виды их использования.** Другое соображение касается того, как это может повлиять на готовность респондентов предоставлять информацию.

512. **Роль услуг, предоставляемых НСУ в области управления государственными данными, должна быть четко определена.** Общий элемент, касающийся статистических услуг, позволяет привлекать статистическое управление к ведению и развитию государственных данных: «По запросу клиентов производители официальной статистики могут оказывать статистические услуги, используя собранные или полученные в статистических целях или предоставленные клиентом данные. Статистические услуги не должны ставить под угрозу производство и качество официальной статистики или репутацию национального статистического управления. Положения о конфиденциальности и положения о качестве статистического законодательства в полной мере применяются к оказанию статистических услуг».

513. **Статистическое управление может играть определенную роль в обеспечении качества, консультировании по подходящим методологиям, разработке метаданных, гармонизации и поддержке правильной интерпретации данных.** Однако могут возникнуть трудные вопросы о том, кто несет ответственность за общее качество данных, за возможную неверную интерпретацию, или в отношении недостаточности применяемых методологий. Конечная ответственность должна лежать на поставщике каждого набора данных.

514. В целом, **деятельность, связанная с управлением государственными данными, должна регулироваться в другой правовой основе, которая должна соответствовать статистическому законодательству,** особенно когда речь заходит о роли статистической системы и использовании статистических данных.



9. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ДАЛЬНЕЙШЕЙ РАБОТЫ

515. Данное руководство призвано оказать поддержку дальнейшей работе на национальном и международном уровнях по модернизации правовой и институциональной основы статистического производства. Это руководство не носит обязательного характера, оно призвано оказать помощь странам, желающим провести обзор или пересмотр своего статистического или связанного со статистикой законодательства. Оно сводит воедино стратегические аспекты эффективной и прочной правовой основы официальной статистики, опирающейся на основополагающие принципы официальной статистики, Кодекс надлежащей практики европейской статистики и Рекомендацию по передовой статистической практике ОЭСР.

516. Процесс пересмотра статистического законодательства (диаграмма 2) соответствует циклу Деминга, который является итеративным методом управления качеством в целях его непрерывного улучшения. Хотя статистическое законодательство должно обеспечивать прочную и достаточно стабильную основу для осуществления статистической деятельности, оценка и совершенствование правовой и институциональной основы должны являться непрерывным процессом. Поэтому рекомендация о развитии и обновлении концептуального документа о пробелах и проблемах действующего статистического законодательства сохраняет важное значение даже после принятия нового статистического законодательства.

517. В целях содействия дальнейшему прогрессу в этой непрерывной деятельности Целевая группа сформулировала следующие предложения:

- Всем странам предлагается использовать *Руководство по модернизации статистического законодательства* для обзора национального статистического и другого законодательства. Национальным статистическим системам было бы полезно разработать свою концепцию будущего развития статистического законодательства с учетом существующих пробелов и проблем.
- Работа по сбору и обмену информацией о передовой практике в области совершенствования правовых и институциональных основ официальной статистики носит неотложный характер и является областью, в которой не проводится активных обменов в рамках статистического сообщества. С этой целью Конференции европейских статистиков следует проводить регулярные совещания экспертов по правовым и управленческим вопросам из статистических управлений для обзора прогресса и сбора примеров опыта и передовой практики в области модернизации правовых и институциональных основ официальной статистики.
- Для организации таких совещаний экспертов, рассмотрения потребности в дополнительных руководящих указаниях и координации запросов стран, занимающихся совершенствованием своего собственного статистического законодательства, об оказании помощи можно было бы создать организационный комитет или руководящую группу в составе представителей нескольких стран.
- Для рассмотрения конкретных вопросов, имеющих правовую составляющую, например вопросов обмена данными, можно было бы проводить дополнительные специальные совещания. На этих совещаниях должны присутствовать эксперты из других смежных областей, например по вопросам безопасности данных.
- В нашем мире происходят как ожидаемые, так и непредвиденные события. К ним относятся дебаты, связанные с политикой постправды, растущей глобализацией и связанными с ней потребностями в международном обмене данными, а также огромными вызовами в плане отчетности о прогрессе в достижении ЦУР. Целевая группа рекомендует отслеживать эволюцию правовых и институциональных основ официальной статистики для прогнозирования потребностей и развития статистики динамичным и перспективным образом.
- Странам следует представлять свои соответствующие материалы для совещаний экспертов в целях обмена опытом, особенно по возникающим вопросам, таким как доступ к частным источникам данных и их использование, сотрудничество с геопространственными агентствами, новая роль НСУ, например в управлении государственными данными, и т. д.
- Экспертам по правовым вопросам и руководителям статистических управлений предлагается обсудить, какого рода обмен опытом следует наладить и какие вспомогательные материалы и практические руководства, возможно, потребуются разработать для укрепления статистического законодательства и его эффективного применения.

- Совершенствование управления статистическим производством и правовой основы является приоритетом для сообщества официальной статистики и имеет основополагающее значение для подготовки высококачественной статистики. ЕЭК ООН следует стремиться к сотрудничеству с другими международными организациями и странами-донорами в целях оказания поддержки странам, занимающимся совершенствованием своих собственных статистических систем, в этой области.
- Работа ЕЭК ООН должна вносить активный вклад в глобальные инициативы по совершенствованию правовой и институциональной основ официальной статистики за пределами региона КЕС, например, в обновление *Руководства для статистических организаций* СОООН.
- Было бы целесообразно через пять лет подумать над тем, нуждается ли настоящее руководство в обновлении с учетом опыта, накопленного на национальном и международном уровнях, и новых изменений в статистической и правовой среде.

ПРИЛОЖЕНИЕ I. КРУГ ВЕДЕНИЯ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ ПО ОБЩИМ ЭЛЕМЕНТАМ СТАТИСТИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

I. Справочная информация

1. Согласно основополагающим принципам, официальная статистика является неотъемлемым элементом информационной системы демократических обществ, которая должна предоставлять правительству, экономическому сектору и обществу информацию о положении дел в экономической, демографической, социальной и экологической сферах. Для выполнения этой функции статистические системы должны опираться на прочную правовую и институциональную основу.
2. Хотя способы организации статистических систем являются различными в зависимости от страны, некоторые принципы их функционирования являются общими. В последнее время во многих странах возникла потребность в дальнейшем укреплении правовой основы в целях обеспечения независимости, объективности и подотчетности статистических систем, высокого качества официальной статистики и безопасности данных.
3. Кроме того, обновленное статистическое законодательство способно оказать поддержку модернизации официальной статистики и устранению лишних барьеров, препятствующих полному раскрытию потенциала статистики. В условиях быстро меняющегося спектра производителей информации статистическим управлениям требуется такая законодательная и институциональная инфраструктура, которая стимулировала бы разработку новых бизнес-моделей, установление партнерских отношений и использование новых технологий и источников данных.
4. При таких условиях страны могли бы извлечь пользу из данного руководства по основным элементам статистического законодательства, которые способны укрепить их статистические системы, обеспечить более гибкое стратегическое развитие официальной статистики и дальнейшее согласование с основополагающими принципами Организации Объединенных Наций.
5. В 2015 году ЕЭК ООН в сотрудничестве с ЕАСТ и Евростатом разработала типовую модель закона об официальной статистике в рамках проекта, финансируемого по линии 9-го транша Счета развития Организации Объединенных Наций (ЮНДА), для Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. На своем совещании в феврале 2016 года Бюро КЕС постановило, что этот типовой закон должен быть представлен пленарной сессии КЕС 2016 года. Кроме того, Бюро отметило, что этот типовой закон, разработанный в рамках проекта СРООН, может использоваться в качестве основы для выявления общих элементов статистического законодательства, которые страны КЕС могли бы использовать в целях сравнительного анализа и совершенствования статистического законодательства.

II. Мандат

6. Работа Целевой группы осуществляется под эгидой КЕС и его Бюро, и она подотчетна Бюро КЕС. Целевая группа будет создана на период с июня 2016 года по июнь 2018 года.

III. Цель

7. Задача Целевой группы будет заключаться в определении общих элементов национального статистического законодательства для использования странами КЕС в соответствии с основополагающими принципами официальной статистики, Кодексом надлежащей практики европейской статистики и Рекомендацией по надлежащей статистической практике ОЭСР.
8. Целью работы является оказание поддержки странам в дальнейшем укреплении правовой основы для обеспечения независимости, объективности и подотчетности национальных статистических систем и высокого качества официальной статистики, а также оказания помощи в устранении законодательных барьеров, препятствующих полному раскрытию потенциала официальной статистики.

IV. Планируемая деятельность и результаты

9. Целевая группа будет осуществлять следующую деятельность:
- a) обзор ключевых факторов, преимуществ и недостатков правовых и институциональных основ официальной статистики в странах КЕС на основе имеющихся материалов и анализа, касающихся, но не ограничивающихся следующими вопросами:
 - i. профессиональная независимость статистических управлений;
 - ii. роль и статус главы национального статистического управления;
 - iii. сфера охвата национальных статистических систем и определений официальной статистики;
 - iv. роль НСУ в координации статистической системы;
 - v. мандат на сбор данных, доступ к административным данным и использование информации в национальной статистической системе;
 - vi. обязательства и практика в отношении конфиденциальных данных и доступа к микроданным;
 - vii. системы управления качеством;
 - viii. системы сотрудничества с i) поставщиками данных (респонденты или поставщики административных данных и т.д.), ii) пользователями статистики и iii) основными заинтересованными сторонами, включая другие национальные статистические управления;
 - ix. программирование статистических работ;
 - x. стратегии распространения и опубликования статистики, включая доступ исследователей к данным;
 - xi. независимое регулирование и обеспечение объективности официальной статистики;
 - xii. другие вопросы, имеющие отношение к полной реализации потенциала официальной статистики;
 - b) обзор основных проблем, ожиданий и ограничений, вытекающих из функциональной среды, которые могут иметь последствия для правовых и институциональных основ официальной статистики, с тем чтобы разработать руководящие указания, которые страны КЕС могли бы использовать в целях сравнительного анализа и совершенствования статистического законодательства;
 - c) проведение обзора типовой модели закона об официальной статистике, разработанной в рамках проекта, финансируемого по линии 9-го транша Счета развития Организации Объединенных Наций (ЮНДА), для Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, в качестве отправной точки для определения общих элементов, которые могут быть полезны для всех стран КЕС;
 - d) выявление общих элементов эффективной правовой и институциональной основ официальной статистики, которые страны КЕС могли бы использовать в целях сравнительного анализа и совершенствования статистического законодательства;
 - e) составление руководства по передовой практике, с учетом соответствующих субрегиональных правовых инструментов и рекомендаций, для оказания поддержки странам в укреплении их правовых и институциональных основ, с тем чтобы гарантировать независимость, целостность и подотчетность национальных статистических систем и высокое качество официальной статистики, уделяя особое внимание этим искомым результатам.
10. Главным результатом станет Руководство по общим элементам национального статистического законодательства (рабочее название). Руководство должно содержать рекомендации относительно минимального уровня, однако это не должно ограничивать дальнейшую модернизацию статистического законодательства.

V. График работы

11. Деятельность Целевой группы в период с июня 2016 года по июнь 2018 года планируется осуществлять в соответствии со следующим ориентировочным графиком:

Сроки	Задача
июнь 2016 года	Согласовать план работы; Определить руководителей групп по задачам обзора а)–с)
июнь–август 2016 года	Провести анализ результатов обзоров а–с)
август–декабрь 2016 года	Выявить общие элементы, которые могли бы использоваться странами КЕС в статистическом законодательстве d)
январь–март 2017 года	Изучить различия между странами и провести поиск альтернативных вариантов статистического законодательства в тех случаях, когда общие элементы не применимы d)
апрель–июнь 2017 года	Составить руководство по укреплению правовых основ в странах КЕС e)
июль–сентябрь 2017 года	Подготовить окончательный вариант руководства e)
октябрь 2017 года	Представить руководство Бюро КЕС для замечаний
ноябрь 2017 года – январь 2018 года	Пересмотреть руководство с учетом замечаний Бюро КЕС
январь 2018 года	Провести электронные консультации по руководству с членами КЕС
февраль–март 2018 года	Исходя из итогов консультаций представить руководство для рассмотрения пленарной сессии КЕС 2018 года

VI. Методы работы

12. Целевая группа будет проводить свою работу главным образом с использованием электронной почты и телефонных конференций. Могут организовываться очные совещания, предпочтительно в связи с мероприятиями, в которых примет участие значительное число членов Целевой группы. Участие в совещаниях будет опираться на принцип самофинансирования.

13. Целевая группа будет координировать свою деятельность с Группой высокого уровня ЕЭК ООН по модернизации официальной статистики.

VII. Членский состав

14. Участие в работе Целевой группы принимают Албания, Армения, Австралия, Канада, Германия, Латвия, Новая Зеландия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Евростат и Статистический отдел Организации Объединенных Наций.

15. Функции секретариата Целевой группы выполняет ЕЭК ООН.

ПРИЛОЖЕНИЕ II. ПРИМЕРЫ ЭФФЕКТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВОВЫХ ЭЛЕМЕНТОВ

16. Приводимые ниже примеры иллюстрируют практическое применение некоторых из рекомендуемых видов юридической практики и могут оказаться полезными для других стран, планирующих изменить свою правовую базу аналогичным образом.

Практический пример 1. Канада – Активная политика в поддержку осуществления законодательства

17. Принятие нового статистического законодательства или поправок к уже действующему законодательству будет настолько действенным, насколько таковыми будут являться меры по обеспечению его осуществления. В связи с этим крайне важно разработать политику по информированию о полномочиях и обязанностях, предусмотренных законодательством, и по оказанию помощи лицам, осуществляющим данное законодательство.

18. Такая политика также поможет сотрудникам последовательно применять законодательство с ходом времени и в различных обстоятельствах на основе принципов. Существует шесть важных элементов разработки эффективной политики и процедур:

1. Четко определенные цели: любая политика или процедуры, разработанные с целью оказания содействия применению статистического законодательства, должны четко демонстрировать цель законодательства, а также ожидаемые результаты. Желательно, чтобы политика была основана на принципах, а не на конкретных действиях, с тем чтобы обеспечить свободу маневра при применении, оставаясь в рамках закона.
2. Прозрачность: любая политика или процедуры должны быть доведены до общего сведения всех сотрудников, пользователей информации, респондентов и поставщиков данных. Данный элемент прозрачности повышает доверие к НСУ со стороны респондентов и поставщиков данных, поскольку он четко демонстрирует ожидаемое использование, раскрытие и защиту их информации.
3. Подотчетность: любая политика или процедуры должны четко определять обязанности, возлагаемые на сотрудников. Она также должна указывать, с кем консультироваться в случае отсутствия ясности и кто имеет полномочия делать исключения из политики или процедур. Рекомендуется, чтобы каждый вид политики рассматривался специальным комитетом на регулярной основе для обеспечения ее релевантности.
4. Правовой контекст: при разработке политики следует ссылаться на статистическое законодательство и другие законодательные акты, которые могут быть затронуты. Кроме того, следует пояснить, каким образом политика согласуется с правовыми требованиями конкретного закона. Например, каким образом сбор персональной информации в статистических целях согласуется с законодательством о неприкосновенности частной жизни?
5. Соблюдение: любые обязанности и полномочия влекут за собой подотчетность. В связи с этим важно, чтобы политика предусматривала последствия несоблюдения политики как для НСУ, так и для сотрудников. Описание последствий усилит важность соблюдения.
6. Аудит и обзор: аудит соблюдения политики демонстрирует сотрудникам и респондентам, что НСУ уделяет должное внимание соблюдению статистического законодательства. Рекомендуется также проводить обзор политики или процедур, чтобы обеспечивать релевантность информации во времени и с учетом обстоятельств.

Практический пример 2. Республика Молдова – Эффективное осуществление нового пересмотренного законодательства

19. Республика Молдова провела пересмотр своего статистического законодательства на основе *Типового закона об официальной статистике* (ТЗОС). Новое статистическое законодательство было принято в мае 2017 года. Ключевым элементом успешного принятия является обеспечение того, чтобы принятие стало частью основных документов стратегического планирования. В Республике Молдова это было предусмотрено Соглашением об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова.

20. До принятия НСУ провело всесторонний обзор своего законодательства и материалов для сравнительной оценки, особенно ТЗОС, с привлечением как национальных, так и международных экспертов. Весьма важными оказались секторальные консультации, в частности с Центральным банком и Агентством по защите персональных данных. Консультации с заинтересованными сторонами имели решающее значение для полного понимания роли и значимости официальной статистики и соответствующих требований к статистическому законодательству.

21. При разработке статистического законодательства были изучены новые элементы и подходы:

- Двойной подход в отношении прав производителей официальной статистики и обязанностей респондентов и держателей административных данных.
- Четкое определение институциональной и профессиональной независимости центрального статистического органа.
- Национальный совет по статистике в основном состоит из представителей государственного, а не негосударственного сектора, поскольку он был задуман в качестве эффективного инструмента координации официальной статистики. Создание координационного комитета может быть полезным подходом в случае менее развитых статистических систем.
- Доступ к данным охватывает информацию административных органов, а также других юридических лиц (включая частные компании).

22. За принятием законодательства последовало тщательное планирование последующих действий по его реализации на практике. Это привело к некоторым фундаментальным изменениям в НСС Республики Молдова. НСУ приступило к осуществлению следующих мероприятий по реализации статистического законодательства:

- Создание рабочей группы по реализации законодательства и разработке дорожной карты действий на ближайшие три года.
- Разработка новых подзаконных актов о Национальном совете по статистике, об организации, структуре и функционировании НСУ, об утверждении других производителей официальной статистики, об организации конкурса на должность Генерального директора и т. д.
- Пересмотр и изменение других соответствующих законодательных и нормативных документов.
- Разработка нормативных актов об осуществлении различных статей законодательства, касающихся, например, доступа к микроданным, сертификации качества статистических данных, производимых другими производителями официальной статистики, и т. д.

23. Новое статистическое законодательство укрепило роль НСУ в качестве координатора НСС. Выполнение новой роли также потребовало эффективных действий по реализации изменений на практике. Новый Национальный совет по статистике и планируемый Центр профессиональной подготовки в области официальной статистики будут способствовать дальнейшему укреплению роли НСУ.

24. НСУ будет содействовать реализации нового законодательства и изменений, проводя семинары с другими производителями официальной статистики, поставщиками данных и основными пользователями статистики.

Практический пример 3. Финляндия – Сотрудничество с представителями респондентов

25. В Финляндии, согласно Закону о статистике, статистические органы должны проводить переговоры с респондентами или их представителями (например, с центральными организациями промышленности, торговли или местными органами власти), прежде чем приступить к сбору данных. Консультации всегда должны организовываться в случаях, когда данные собираются в силу законодательно закрепленного обязательства предоставлять данные. Обязательство предоставлять данные вступает в силу только после проведения переговоров. Обязанность консультироваться с теми, кто обязан предоставлять данные, означает, что необходимо консультироваться со всеми поставщиками данных или их представителями, включая, например, государственные органы.

26. Цель переговоров заключается в информировании респондентов о новых операциях по сбору данных или изменениях в существующих, а также в выяснении их мнений по вопросам улучшения и облегчения предоставления данных Статистическому управлению Финляндии. Смысл этих переговоров заключается в том, чтобы учесть мнения респондентов при планировании сбора данных и позволить им адаптировать свои информационные системы для разработки искомых данных. Консультации должны быть организованы достаточно заблаговременно, чтобы мнения респондентов можно было учесть при планировании процесса сбора данных и чтобы респонденты могли адаптировать свои информационные системы для разработки искомых данных. Выводы по итогам консультаций подтверждаются в письменной форме путем составления протокола или соглашения. Закон не требует достижения единогласия в ходе консультаций, хотя это и является целью.

27. К числу вопросов, которые должны обсуждаться с представителями респондентов, относятся:

- Данные, подлежащие сбору, и цель, в которой они будут использоваться.
- Сроки и процедуры, которые должны применяться при сборе данных.
- Предоставление предварительной информации (дата начала сбора и данные, подлежащие сбору, но при необходимости может быть предоставлена и другая информация о сборе).
- Продолжительность хранения данных.
- Должны ли данные собираться вместе с идентификационными данными, и являются ли собираемые данные конфиденциальными и распространяется ли на них режим коммерческой тайны.
- Правила и процедуры, применяемые в целях предотвращения раскрытия и обеспечения другой защиты данных.
- Обратная связь с респондентами и способы ее обеспечения.
- Цель, в которой должны использоваться данные, т. е. статистика и отрасли статистики, а также другие регулярные цели, в которых будут использоваться данные.
- Расходы, связанные со сбором данных, для соответствующих сторон.

28. Консультации также должны организовываться, если планируется внести изменения в один или несколько вопросов, упомянутых выше, если эти изменения являются существенными с точки зрения любой заинтересованной стороны. Кроме того, консультации обязательно должны организовываться, если об этом просит представитель респондентов.

29. Организации, представляющие поставщиков данных (например, центральные организации промышленности, торговли или местные органы власти) участвуют в работе специально создаваемых групп по сотрудничеству. Эти группы призваны служить платформой не только для проведения обязательных переговоров, но и для предоставления общей информации о предстоящих изменениях и развитии сбора данных.

30. Прямые консультации с респондентами могут использоваться в тех случаях, когда в соответствующей статистической области имеется очень мало поставщиков данных или когда речь идет о косвенном сборе данных от органов власти или корпораций. Консультации проводятся на регулярной основе.

31. Тесное сотрудничество с соответствующими органами имеет важное значение для эффективного использования административных источников данных. Использование этих источников можно улучшить путем как можно более тесного сотрудничества с органами власти, оказания реального воздействия на содержание данных регистров и распространения информации об использовании административных данных в статистических целях.

32. Сотрудничество с респондентами осуществляется на многих уровнях. Статистическое управление Финляндии организует ежегодные встречи на уровне генеральных директоров с представителями основных регистрационных органов для обсуждения ключевых вопросов и мониторинга прогресса в сотрудничестве. Статистическое управление Финляндии назначило для каждого регистрационного органа контактное лицо, задачей которого является поддержание открытых каналов связи с этим органом, наблюдение за развитием событий в соответствующей области и работа по поддержанию или совершенствованию статистической применимости регистровых данных. Каждый регистрационный орган назначил контактное лицо по вопросам статистики.

33. Статистическая служба Финляндии также внимательно следит за функциональной средой, с тем чтобы вновь созданные регистры становились как можно скорее доступны для статистической службы. Во многих случаях Статистическое управление Финляндии участвует в разработке и планировании новых регистров с самого начала.

Практический пример 4. Финляндия – Критерии и система официальной статистики

34. Рекомендации Консультативного совета официальной статистики Финляндии служат руководством для обеспечения качества и публикации официальной статистики Финляндии.

35. Наиболее важные рекомендации касаются критериев качества официальной статистики. Критерии качества согласуются с Кодексом надлежащей практики европейской статистики и определяют требования, которые должны удовлетворяться при формировании статистики.

36. *Рекомендация по описанию качества* определяет, каким образом качество статистики должно описываться при публикации статистических данных. В *Руководящих принципах публикации* содержатся инструкции по способам публикации, статистике, предоставляемой пользователям, и по представлению статистики. Кроме того, Консультативный совет официальной статистики Финляндии выносит рекомендации в отношении обеспечения качества, критериев качества, описания качества и руководящих принципов публикации.

I. Обеспечение качества производителями официальной статистики Финляндии

37. Производители официальной статистики Финляндии подписали документ об обеспечении качества, в котором они обязуются соблюдать принципы, лежащие в основе статистического производства. Обеспечение качества касается содержания статистических данных, производственных процессов и обслуживания пользователей данных.

38. В соответствии с этими принципами производители официальной статистики Финляндии предоставляют всем финским гражданам надежную официальную статистику, которая сформирована независимым образом и дает исчерпывающее описание финского общества. Качество их работы проявляется, например, в следующем:

- Статистика соответствует потребностям пользователей.
- Статистика и статистические услуги являются надежными, а публикуемые в них данные являются актуальными, беспристрастными и максимально сопоставимыми.
- Процессы статистического производства являются отлаженными, эффективными и прозрачными; в качестве основы для статистики собираются только необходимые данные, и предоставление этих данных является как можно более удобным.
- Обеспечивается конфиденциальность поставщиков данных.
- Статистический персонал качественно обслуживает пользователей статистики, а услуги удобны в использовании.
- Работа постоянно совершенствуется.
- Производители официальной статистики Финляндии также обязуются постоянно измерять качество статистических данных и сообщать о нем.

39. Официальная статистика Финляндии включает в себя около 270 различных видов статистики. Критерии качества и принципы обеспечения качества официальной статистики Финляндии основаны на основополагающих принципах официальной статистики и Кодексе надлежащей практики европейской статистики. *Обязательство по обеспечению качества было подписано 17 производителями статистики государственного сектора, включая Статистическое управление Финляндии.*

II. Критерии качества

40. Консультативный совет официальной статистики Финляндии в 2010 году обновил критерии, которым должны отвечать статистические данные, публикуемые в серии «Официальная статистика Финляндии». Эти критерии были согласованы с критериями качества Евростата. Цель этих критериев заключается в повышении и поддержании удобства использования официальной статистики Финляндии в целях удовлетворения информационных потребностей общества. Ниже перечислены критерии, которым должны отвечать статистические данные, публикуемые в серии «Официальная статистика Финляндии».

A. Беспристрастность и прозрачность

41. Эти принципы, которые должны соблюдаться при формировании и представлении статистических данных, основаны на профессиональных статистических соображениях и нормах этики, не зависящих от внешних интересов. Эти принципы являются публичными, и обнаруженные ошибки исправляются гласно. Статистика доступна для всех на равных условиях.

B. Контроль качества

42. Качество статистических данных постоянно контролируется в соответствии с общепризнанными процедурами, и об этом надлежащим образом сообщается. Минимальным требованием к сообщению качества является актуальное описание качества, утвержденное Консультативным советом официальной статистики Финляндии. Цель заключается в применении утвержденных процедур обеспечения качества в отношении всей официальной статистики.

C. Конфиденциальность

43. Данные, полученные от поставщиков данных, используются только для целей, которые были сообщены респонденту во время сбора данных, и их конфиденциальность и коммерческая тайна должны быть эффективно защищены.

D. Эффективность

44. Статистика формируется с использованием достаточных ресурсов и мандатов, профессиональным и максимально эффективным образом при одновременном сведении к минимуму нагрузки на поставщиков данных, связанной с предоставлением ответов.

E. Релевантность

45. Официальная статистика содержит важные и всеобъемлющие общенациональные данные по теме, которую они описывают, для удовлетворения потребностей своих пользователей.

F. Точность и достоверность

46. Официальная статистика точно и достоверно описывает изучаемые явления, их состояние и изменения в них. Представляются четкие описания используемых статистических методов и их пересмотров. Их влияние на полученные результаты и другие возможные факторы, вызывающие неопределенность в статистике, анализируются и сообщаются. Меры по корректировке возможных ошибок в статистических данных соответствуют рекомендациям, утвержденным Консультативным советом официальной статистики Финляндии.

G. Своевременность и пунктуальность

47. Данные официальной статистики являются как можно более актуальными. О времени их публикации сообщается заранее. Публикующий их орган должен вести график публикации в соответствии с руководящими принципами Консультативного совета официальной статистики Финляндии (Руководящие принципы публикации официальной статистики Финляндии).

Н. Согласованность и сопоставимость

48. Официальная статистика является согласованной и максимально сопоставимой во времени и в региональном разрезе. В официальной статистике Финляндии используются общие и признанные, в первую очередь одобренные на международном уровне, концепции и статистические классификации. Факторы, влияющие на согласованность и сопоставимость статистических данных, документируются и поясняются в описаниях качества статистических данных. Данные, описывающие одно и то же явление, могут страдать расхождениями, которые обусловлены различиями в определениях этого явления, и поясняются с помощью различных концепций.

I. Доступность и ясность

49. Официальная статистика Финляндии представляется в ясной, прозрачной и понятной форме и распространяется надлежащим и удобным образом. Данные и вспомогательные метаданные, а также руководящие указания для пользователей предоставляются на беспристрастной основе. Статистика представляется в форме, облегчающей ее правильную интерпретацию и сопоставление. Основные статистические данные предоставляются для исследовательских целей без ущерба для конфиденциальности. На основе статистических данных можно проводить различные виды специализированного анализа для удовлетворения потребностей отдельного пользователя или группы пользователей.

III. Описание качества

50. Вся официальная статистика Финляндии должна сопровождаться описанием качества. Описание качества должно представлять собой краткую оценку качества, надежности и пригодности статистических данных для различных целей. Его основная цель состоит в том, чтобы показать, каким образом критерии качества официальной статистики Финляндии соблюдены в соответствующей статистике.

51. Эта рекомендация в отношении описания качества была одобрена на совещании Консультативного совета официальной статистики Финляндии в январе 2007 года. Она будет подвергнута обзору с учетом отзывов пользователей.

A. Публикация описания качества и ссылка на него

52. Одновременно с соответствующими статистическими данными публикуется описание качества, с тем чтобы пользователи статистических данных имели к нему легкий доступ. Описание качества размещается на веб-сайте публикующего данные органа, и веб-адрес описания указывается во всех публикуемых форматах статистики. Описание качества также может быть опубликовано как часть печатной публикации.

53. Описание качества всегда относится к статистическим данным, публикуемым в определенный момент времени. Обеспечивается хранение различных версий описания качества.

54. При необходимости, описание качества может содержать ссылку на:

- отдельный текст в печатной публикации, такой как концептуальная часть статистической публикации, или на отдельную публикацию, такую как справочник или методологическое описание;
- базу данных о концепциях или другие электронные отчеты, в которых пользователи статистики могут найти данные, которые слишком обширны для того, чтобы их можно было представить в описании качества;
- отдельную публикацию, например справочник, полностью посвященный описанию определенной статистической, социальной или иной аналогичной системы.

55. В сводных публикациях, содержащих ряд различных статистических данных, может приводиться ссылка на описание качества в разбивке по таблицам или группам данных. Если одновременно включена официальная статистика Финляндии и другая статистика, тогда официальная статистика Финляндии и описания ее качества могут быть помечены символом официальной статистики Финляндии, например в ссылках на источники.

В. Содержание описания качества

- Название производителя статистики.
- Основания для формирования статистики: приводятся ссылки на возможные акты, постановления и рекомендации, служащие основанием для формирования статистики.
- Финансовая основа статистики: указывается финансирование производства статистики, особенно с точки зрения непрерывности производства статистики.

1. РЕЛЕВАНТНОСТЬ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

- Краткое изложение информационного содержания и цели использования статистики. Определяется степень полноты данных на национальном уровне.
- Вводная информация о понятиях, необходимых для понимания статистики, и используемых классификациях, субъектах исследования и поставщиках данных.
- Отчет о том, как мнения пользователей были учтены при разработке статистических данных.

2. ТОЧНОСТЬ И ДОСТОВЕРНОСТЬ ДАННЫХ

- Доказательство того, что статистика измеряет явление, которое она должна измерять.
- Информация об исследовательском методе статистики, т. е. совокупности, использовании базовых данных, плане обследования (сплошное или выборочное обследование), (плане выборки), методе сбора данных, методах оценки и использовании весов в выборочных обследованиях.
- Информация по вопросам, которые могут влиять на достоверность статистических данных. Кроме того, следует указывать основные элементы, которые могут вызвать неопределенность, т. е. возможные источники ошибок (например, отсутствие ответов или неполный охват). При необходимости параметры, связанные с качеством обследования, приводятся в таблицах в отношении оценок по основным классификациям. Например, в случае выборочных обследований они должны содержать оценки стандартных ошибок выборки и/или доверительных интервалов, а также дизайн-эффекта.
- Описание практики пересмотра и процедур исправления ошибок в статистике.

3. СВОЕВРЕМЕННОСТЬ И ОПЕРАТИВНОСТЬ ДАННЫХ

- Указываются частота публикации и отчетный период статистики.
- Уведомление о том, являются ли данные предварительными или окончательными, распространяется в письменном виде. В тех случаях, когда статистика сначала публикуется в виде предварительных данных, указывается время, когда станут доступны окончательные данные.
- Если данные могут быть пересмотрены в будущем, например по причине сезонной корректировки, вероятность изменения должна четко доводиться до сведения пользователей данных.
- Указывается веб-адрес, по которому можно найти график публикации.

4. СОГЛАСОВАННОСТЬ И СОПОСТАВИМОСТЬ ДАННЫХ

- Непротиворечивость и согласованность статистики оцениваются по сравнению с другими статистическими данными по той же теме. Указываются используемые общие классификации и понятия или же причины, по которым они не используются.
- Приводится информация о временной сопоставимости статистики и ее сопоставимости с другими данными. Длина доступных временных рядов указывается в отношении статистики, на основе которой были рассчитаны сопоставимые временные ряды данных.

5. ДОСТУПНОСТЬ И ЯСНОСТЬ ДАННЫХ

- Указываются инструменты публикации статистики и контактные данные подразделения, оказывающего информационные услуги. Инструментами публикации могут быть бумажная публикация, электронная база данных, набор HTML-страниц, компакт-диск и т. д.

- Приводится информация о том, где можно найти описание, метаданные и подробные описания качества и методологические описания статистики.
- Описываются процедуры, касающиеся публикации микроданных.

IV. Руководящие принципы публикации

56. Официальная статистика Финляндии представляет собой систему статистики, включающую в себя центральную и высококачественную часть финской социальной статистики. Консультативный совет официальной статистики Финляндии ведет перечень статистических данных, имеющих статус официальной статистики Финляндии. Руководящие принципы публикации официальной статистики Финляндии доступны по адресу http://www.stat.fi/meta/svt/julkaisuperiaatteet_en.html.

Практический пример 5. Литва – Критерии для определения других производителей официальной статистики

57. Официальная статистика Литвы формируется Статистическим управлением Литвы, Национальным банком Литвы и другими производителями официальной статистики. Закон о статистике уполномочивает Статистическое управление Литвы координировать деятельность других производителей официальной статистики в области организации и методологии статистики. Координация официальной статистики охватывает весь цикл производства статистики, начиная с этапа планирования (т.е. разработки Программы работы в области официальной статистики) и заканчивая распространением и оценкой осуществления Программы работы в области официальной статистики.

58. Статистическое управление Литвы применяет следующие критерии, по которым проводится оценка до предоставления статуса другого производителя официальной статистики и до включения соответствующей статистики в Программу работы в области официальной статистики:

- Учреждение должно являться государственным органом.
- На это учреждение должна быть официально возложена обязанность по формированию конкретных статистических данных общенационального уровня; обязанность по формированию конкретных статистических данных должна быть прописана в законодательстве.
- Учреждение несет ответственность за формирование конкретных статистических данных, например тех, которые требуются в соответствии с законодательством ЕС.
- Учреждение способно и обязано соблюдать Кодекс надлежащей практики европейской статистики.

59. В Литве система координации статистической деятельности охватывает следующее:

- 1) Статистическое управление Литвы подписывает двусторонние соглашения с другими производителями официальной статистики, которые позволяют заручиться личной ответственностью высшего руководства производителей официальной статистики и обеспечить применение принципов Кодекса надлежащей практики европейской статистики и осведомленность о них. Эти соглашения предусматривают обязательство производителей официальной статистики:
 - соблюдать принципы Кодекса надлежащей практики европейской статистики и принимать меры по осуществлению этих положений;
 - предоставлять Статистическому управлению Литвы информацию для Программы работы в области официальной статистики и представлять доклад о ее выполнении;
 - согласовывать вопросники для сбора статистических данных со Статистическим управлением Литвы;
 - согласовывать статистические методологии со Статистическим управлением Литвы;
 - вести мониторинг и оценку трудозатрат и других издержек, понесенных респондентами в связи со сбором статистических данных, и осуществлять меры по их сокращению;
 - обеспечивать конфиденциальность статистических данных, собираемых для целей официальной статистики;
 - обеспечивать доступность статистических показателей и метаданных на Портале официальной статистики;

- предоставлять Евростату статистические данные в соответствии с согласованными графиками;
 - сотрудничать со Статистическим управлением Литвы в области развития официальной статистики.
- 2) В целях повышения эффективности координации Статистическое управление Литвы разработало *Процедуры координации с другими производителями официальной статистики*. Эти Процедуры определяют основные направления координации, обязанности структурных подразделений Статистического управления Литвы и связанную с координацией коммуникационную деятельность.
- 3) Статистическое управление Литвы также разработало *Рекомендации по применению Кодекса надлежащей практики в Литве* в качестве ресурса для координации. Эти Рекомендации содержат контрольный перечень мер, которые должны быть реализованы по каждому принципу Кодекса надлежащей практики европейской статистики.
60. Статистическое программирование и отчетность являются ключевым инструментом координации и предусматривают различные этапы консультаций с другими производителями официальной статистики и заинтересованными сторонами.
61. Статистическое управление Литвы координирует НСС через процесс статистического программирования и отчетности, а также в области методологии, мониторинга качества, распространения и передачи данных, коммуникации, семинаров и обмена знаниями.
62. Национальное законодательство наделяет Статистическое управление Литвы полномочиями по гармонизации статистических методологий и статистических вопросников других производителей официальной статистики. С этой целью Статистическое управление Литвы стандартизирует статистические методологии и вопросники, следит за их обновлением, согласовывает статистические показатели, их определения и т. д.
63. Методологическая комиссия одобряет применение методологий. Координацию методологии по конкретным областям статистики осуществляют тематические отделы Статистического управления Литвы. Они отвечают за организацию формирования некоторых статистических данных: они консультируются с другими производителями официальной статистики и предоставляют методологические указания.

ДИАГРАММА 7

Статистическое программирование и отчетность в Статистическом управлении Литвы



Источник: Presentation by Daiva Jurelevičienė, Statistics Lithuania on the Coordination in Statistics Lithuania: Legal and Practical Aspects. At the High-Level Seminar on the Law of Official Statistics in the Republic of Moldova, on 21–22 November 2017.

Координационную роль Статистического управления Литвы поддерживают межведомственные рабочие группы или комиссии под председательством Статистического управления Литвы (например, по национальным счетам, секторальным счетам и внешней торговле). В их состав входят специалисты из Статистического управления Литвы и других производителей официальной статистики, и они вносят вклад в развитие статистической методологии и организационной структуры.

64. По статистическим вопросам обязательно следует консультироваться со Статистическим управлением Литвы. В соответствии со статистическим законодательством другие производители официальной статистики имеют право одобрять статистические вопросы и руководящие принципы только после их предварительного согласования со Статистическим управлением Литвы. Они должны отвечать общим требованиям, установленным в статистическом законодательстве. Эти консультации помогают управлять нагрузкой на респондентов и избегать дублирования при сборе данных.

65. В целях обеспечения качества официальной статистики производители официальной статистики проводят самооценку, используя согласованные процедуры, и составляют показатели качества своих статистических данных. Статистическое управление Литвы также создало межведомственную рабочую группу для руководства осуществлением Кодекса надлежащей практики европейской статистики.

66. НСС работает над тем, чтобы вся официальная статистика публиковалась на Портале официальной статистики, независимо от производителя официальной статистики. Портал официальной статистики представляет собой многофункциональную информационную систему государственной статистики. Координация распространения предусматривает следующее: составление подробного перечня показателей, подлежащих публикации, установление сроков публикации, подготовку шаблонов для загрузки информации, разработку отчетов о метаданных.

67. Статистическое управление Литвы обеспечивает статистический форум для профессиональных обменов между статистиками и зарегистрированными пользователями других производителей официальной статистики. Кроме того, регулярно организуются семинары и обмен знаниями. Статистическое управление Литвы обеспечивает статистический форум для профессиональных обменов между статистиками и зарегистрированными пользователями других производителей официальной статистики. В 2016–2017 годах были проведены семинары и обмен знаниями по следующим темам:

- Подготовка методологии
- Обследования степени удовлетворенности пользователей
- Снижение нагрузки на респондентов
- Обеспечение качества данных Интрастат
- Практическая реализация политики распространения
- Мониторинг качества
- Функциональные возможности Портала официальной статистики
- Статистический анализ

Практический пример 6. Соединенное Королевство – Брендинг национальной статистики

68. В Соединенном Королевстве (СК) существуют два вида статистики: официальная и национальная. Официальная статистика определяется статистическим законодательством как любая статистика, формируемая государственным органом. Это является довольно широким определением и охватывает практически все статистические данные, формируемые в государственном секторе страны. Вся официальная статистика должна соответствовать Кодексу надлежащей практики, изданному Статистическим комитетом Соединенного Королевства.

69. Национальная статистика является поднабором официальной статистики. Под ней понимается официальная статистика, которая либо была определена компетентным органом как имеющая настолько большое значение, что заслуживает бренда национальной статистики, либо была отобрана производителем для включения в качестве национальной статистики. В любом случае, этот процесс не является автоматическим: для того чтобы статистика получила статус национальной статистики, она должна соответствовать и удовлетворять каждому элементу Кодекса надлежащей практики. После предоставления

ей этого статуса она подлежит регулярному обзору регулирующей группой Статистического комитета Соединенного Королевства, который иногда приостанавливает или отзывает право описывать статистику как национальную, что вызывает негативный общественный резонанс для производителя статистики. Когда речь идет о правительственном ведомстве (которым может являться и национальное статистическое управление), это часто требует вызова старших должностных лиц в парламент для объяснений.

Практический пример 7. Германия – Недавний пересмотр статистического законодательства

70. В Германии в Федеральный закон о статистике в 2016 году были внесены поправки с целью учета новой передовой практики. Это касается координирующей роли Федерального статистического управления Германии по отношению к другим национальным органам, занимающимся формированием европейской статистики в Германии. Была усилена ответственность Председателя Федерального статистического управления, а также руководителей национальных органов власти за решения, касающиеся статистических методов и стандартов.

71. Еще одним важным аспектом данного пересмотра стало подчеркивание независимости статистического управления путем помещения термина «профессиональная независимость» на видное место в начале нормативного акта.

72. В связи с необходимостью установления формализованной связи с учреждениями, осуществляющими сбор административных данных, и обеспечения их средствами для систематической оценки качества данных в Федеральный закон о статистике было включено новое нормативное положение о статистическом использовании административных данных. Хотя административные данные уже и до того широко использовались, новое нормативное положение сделало это общим принципом и, следовательно, побудит законодателей и статистические управления чаще рассматривать возможность использования административных данных для формирования федеральной статистики. Впервые учреждения, занимающиеся сбором административных данных, будут обязаны официально сотрудничать с Федеральным статистическим управлением путем передачи метаданных и, по запросу, также обезличенных микроданных, с тем чтобы Федеральное статистическое управление могло изучать эти данные на предмет их статистической пригодности.

73. Кроме того, вступил в силу ряд законодательных поправок в целях расширения обмена данными между статистическими органами, с тем чтобы избежать увеличения числа обследований и обеспечить увязку источников данных для уменьшения нагрузки на респондентов. Это касается, в частности, нового постоянного регистра адресов, который включен в Федеральный закон о статистике для обеспечения того, чтобы следующая перепись населения была организована таким образом, чтобы данные хранились в архиве постоянно, а не только в течение ограниченного периода времени. Кроме того, было принято нормативное положение о статистическом регистре предприятий, предусматривающее обмен микроданными между Федеральным статистическим управлением и Центральным банком Германии. Федеральному статистическому управлению сейчас также разрешено увязывать статистические данные, подготовленные Центральным банком Германии, с данными статистического регистра предприятий.

74. Была также разработана система физической и логической защиты в области доступа к конфиденциальным данным для научных целей. Сегодня исследователям стало проще получить доступ к статистическим данным в специальной охраняемой зоне статистических управлений.

Практический пример 8. Хорватия – Доступ к данным, хранящимся у частных юридических лиц

75. В Хорватии последнее изменение в статистическом законодательстве открывает доступ в статистических целях к данным частных юридических лиц, содержащим информацию о других статистических единицах. Такую возможность обеспечивает следующий пункт 3 статьи 54 хорватского Закона о статистике:

76. Обязанности отчетных единиц

- 1) Для целей осуществления работ в области официальной статистики, предусмотренных Годовым планом осуществления, отчетные единицы обязаны предоставлять данные по запросу производителя официальной статистики.

2) Отчетные единицы обязаны предоставлять точную, полную и актуальную информацию без взимания платы в соответствии с содержанием и форматом, указанными производителем официальной статистики, и в сроки, установленные в Годовом плане осуществления.

3) В тех случаях, когда Центральное статистическое бюро Хорватии определяет, что базы данных, находящиеся в распоряжении отчетных единиц, могут быть использованы для уменьшения нагрузки на отчетные единицы или для других потребностей, связанных с формированием официальной статистики, отчетные единицы обязаны обеспечить их использование, о чем должно быть заключено специальное соглашение.

Практический пример 9. Латвия – Доступ к данным, хранящимся у частных юридических лиц

77. В Латвии некоторые недавно внесенные в статистическое законодательство изменения позволяют НСУ получать доступ в статистических целях к данным частных юридических лиц, содержащим информацию о других статистических единицах. Это стало возможным благодаря изменению определения административных источников данных (статья 1). Это определение было расширено с целью включения в него различных источников данных, которые уже известны или еще не известны статистическим органам. В сочетании со статьями 13 и 16 этот широкий подход также позволил Центральному статистическому бюро Латвии получить доступ к источникам данных юридических лиц частного права.

78. Статья 1 определяет административные источники данных как регистры, базы данных, информационные системы и другие источники информации.

79. Статья 13 гласит:

«Для целей формирования официальной статистики статистическое учреждение получает данные о статистических единицах из следующих источников:

- 1) непосредственно от респондентов;
- 2) непосредственно в результате наблюдения статистических единиц;
- 3) косвенно из административных источников данных».

80. Статья 16 гласит: «Юридическое лицо частного права, объединение таких лиц или государственное учреждение предоставляет по обоснованному запросу статистического учреждения данные из своих административных источников данных, включая информацию ограниченного доступа, необходимые для формирования официальной статистики. Данные из административных источников государственного учреждения предоставляются бесплатно».

81. В настоящее время на основании этих статей Латвия получает от частных организаций, например, следующие персональные данные:

- данные о потреблении электроэнергии от организаций, занимающихся эксплуатацией и обслуживанием электрических сетей в Латвии;
- данные о студентах от частных университетов;
- персональные данные персонализированных электронных билетов от организаций, занимающихся эксплуатацией систем общественного транспорта, автотранспорта и парковочных услуг;
- персональные данные от Совета присяжных нотариусов Латвии.

Практический пример 10. Словения – Всеобъемлющий мандат на сбор данных из всех имеющихся источников

82. В соответствии с Законом о национальной статистике (ЗНС) Статистическое управление Республики Словения (СУРС) обладает четкими и широкими правовыми полномочиями на сбор информации в целях разработки, формирования и распространения статистики. Пункт 1 статьи 34 Закона о национальной статистике предусматривает, что в целях реализации программы статистических обследований Управление имеет право осуществлять сбор данных из всех имеющихся источников.

83. СУРС имеет все правовые полномочия на использование административных данных в статистических целях. Статья 32 ЗНС предусматривает, что в целях рационального осуществления деятельности в области национальной статистики Управление (и другие уполномоченные производители) могут использовать позволяющие идентификацию персональные данные из различных официальных и других административных наборов данных государственного и частного секторов (записи, регистры, базы данных и т. д.), которые хранятся на основании закона или с письменного согласия лица. В соответствии с законом владельцы регистров должны бесплатно представлять Управлению и уполномоченным производителям всю запрашиваемую информацию.

84. СУРС имеет прочную правовую основу для сбора данных из всех существующих источников в рамках своего собственного законодательства (статья 34), в том числе из источников, находящихся в ведении государственных учреждений (статья 32), которые рассматриваются в качестве наборов официальных данных, предусмотренных нормативными актами или общими актами органов государственной власти (статья 4). Вместе с тем существуют также некоторые ограниченные случаи, когда конкретное секторальное законодательство отдельных государственных учреждений предусматривает передачу СУРС данных в статистических целях (например, в случае налоговых данных – Налогово-процессуальное право, административного регистра предприятий – Закон о регистре предприятий Словении, регистра лиц в отношении обязательного пенсионного страхования – Закон, регулирующий ведение регистра застрахованных лиц и бенефициаров прав, предоставляемых в рамках пенсионного страхования и страхования по инвалидности). Они представляют собой скорее законодательные акты, которые усиливают полномочия по сбору данных согласно ЗНС.

85. Кроме того, существует четкая обязанность предоставлять ответы в рамках обследований, предусмотренная статьей 35 ЗНС. Отчетные единицы, которые обязаны предоставлять данные в соответствии с законом и программой статистических обследований, должны передавать полные и точные данные Управлению и уполномоченным производителям бесплатно, в надлежащие сроки и в установленном порядке. Эта обязанность отчетных единиц сохраняется до тех пор, пока они осуществляют свою деятельность или пока обязанность предоставлять данные не будет отменена. Статья 36 ЗНС также предусматривает, что, если передаваемые данные являются неверными или неполными, отчетные единицы должны исправить и дополнить их в соответствии с инструкциями Управления или уполномоченного производителя.

86. ЗНС также содержит положения о штрафах за непредоставление данных. На основании статьи 54 отчетные единицы, обязанные предоставлять данные в целях национальной статистики, подлежат штрафу в размере 1 251,88 евро за несоблюдение этой обязанности, если они своевременно не передают полные и точные данные, запрошенные Управлением или уполномоченными производителями (статья 35), или если они не исправляют представленные данные в соответствии с инструкциями (статья 36). Существуют также дополнительные положения о санкциях в отношении ответственного лица отчетной единицы (пункт 3 статьи 54) и ответственного лица регистрационного органа (статья 56). Несмотря на очевидную юридическую возможность в целях получения ответов СУРС еще не возбуждало судебных разбирательств. Вместо этого СУРС использует так называемый «подход позитивных действий», включающий упрощение вопросников, прямые телефонные контакты с отчетными единицами, улучшение обратной связи с отчетными единицами путем рассылки им результатов обследований и т. д.

Практический пример 11. Польша – Сотрудничество с центральным банком

87. Национальный банк Польши (НБП) является крупным производителем статистики в стране. Основными статистическими задачами НБП являются сбор, обработка и текущий анализ данных, в том числе платежного баланса, внешней задолженности и международной инвестиционной позиции. Будучи частью Европейской системы центральных банков, Банк, тем не менее, вносит свой вклад в формирование некоторых конкретных компонентов европейской статистики, собираемой в рамках Европейской статистической системы. Представители НБП также принимают активное участие в деятельности рабочих групп по различным статистическим темам, созданных Статистическим управлением Польши.

88. Положения, вводящие практику сотрудничества между Статистическим управлением Польши и Национальным банком Польши, были включены в польское законодательство в качестве поправок к существующим законам, регулирующим работу обеих структур. Сотрудничество между Статистическим управлением Польши (СУП) и Национальным банком Польши осуществляется в соответствии со

статьей 21а Закона об официальной статистике и на основании статьи 23 (10) и (11) Закона о Национальном банке. Оба закона содержат одно и то же общее положение: «Обмен не позволяющими идентификацию микроданными между Статистическим управлением Польши и Национальным банком Польши и в особых случаях, связанных с участием Республики Польша в Европейской статистической системе (ЕСС) и Европейской системе центральных банков (ЕЦБ), позволяющими идентификацию микроданными о субъектах национальной экономики, а также результатами агрегирования таких данных осуществляется бесплатно, на основе принципа взаимности и с соблюдением установленных законом требований в отношении принципа конфиденциальности».

89. Сам факт существования правового положения о сотрудничестве между учреждениями, вероятно, не является исключением. Однако следует обратить особое внимание на пункт 11 статьи 23 Закона о Национальном банке Польши: «Охват и процедура передачи данных, упомянутых в пункте 10 статьи 23, подробно оговариваются в соглашении об обмене информацией между Председателем Национального банка Польши и Председателем Статистического управления Польши».

90. В то время как формулировка общих положений этого соглашения, о котором говорится в упомянутых выше правовых положениях, не вызвала особых трудностей, наиболее сложной и длительной частью его подготовки стало согласование подробных решений, которые затем могли бы быть изложены в приложениях в качестве неотъемлемой части соглашения, особенно в отношении охвата информационных потребностей обеих сторон, их реализации (включая закрепленные в законе принципы конфиденциальности) и описания отдельных наборов данных, включая сроки и частоту их предоставления. Это потребовало напряженной и скоординированной работы многих подразделений обеих организаций. С одной стороны, каждой из них необходимо было сообщить о своих потребностях другой стороне и в то же время тщательно проанализировать и высказать свое мнение о возможности предоставления данных, требуемых другой стороне. Экспертам НБП и СУП потребовалось несколько месяцев, чтобы завершить согласование и подготовить перечень наборов данных, показателей и выдержек из регистров, одобренных обеими сторонами для циклического и систематического обмена в рамках соглашения.

91. Соглашение между НБП и СУП также предусматривает возможность направления запросов о доступе к позволяющим идентификацию (конфиденциальным) данным при соблюдении следующих условий:

- запрос о передаче данных должен содержать подробную информацию об их охвате, сроках и цели передачи и может быть подан только уполномоченными лицами;
- доступ к конфиденциальным данным обосновывается необходимостью выполнения обязательств, возложенных на Национальный банк Польши или Статистическое управление Польши в силу участия в ЕЦБ или ЕСС соответственно;
- передача конфиденциальных данных «необходима для эффективной разработки, производства и распространения европейской статистики или для повышения качества европейской статистики» в рамках соответствующих полномочий ЕЦБ и ЕСС (пункт 2 статьи 21 Регламента ЕС № 223/2009 о европейской статистике);
- передача конфиденциальных данных обусловлена предоставленным подателем запроса обоснованием необходимости их передачи (пункт 2 статьи 21 Регламента ЕС № 223/2009 о европейской статистике).

92. При подаче запроса о предоставлении доступа к конфиденциальным данным необходимо учитывать как положения национального законодательства, так и регламентов ЕС. Следует подчеркнуть, однако, что до сих пор не было ни одного случая передачи конфиденциальных данных Статистическим управлением Польши Национальному банку Польши.

93. Соглашение между НБП и СУП содержит еще одно важное положение, гласящее, что данные передаются в электронном режиме. Исходя из этого положения, а также того факта, что соглашение в конечном счете предусматривает передачу примерно 600 наборов данных ежегодно из Статистического управления Польши в Национальный банк Польши и около 160 наборов данных из Национального банка Польши в Статистическое управление Польши, для выполнения взаимных обязательств был внедрен новый метод передачи данных. В настоящее время вместо традиционных методов (опирающихся на физические носители информации) используются онлайн-электронные каналы. Такие решения позволяют передавать наборы данных практически неограниченного размера, в сжатые сроки и в

соответствии с требованиями безопасности, адекватно адаптированными к характеру передаваемых данных.

94. На основе системы, использовавшейся для проведения переписей, было создано совершенно новое функциональное приложение, предназначенное для реализации именно этого проекта.

95. Концепция системы предполагает наличие двух сторон, которые направляют файлы данных в согласованном формате и структуре. Данные предоставляются сторонам через сервер ресурсов Статистического управления Польши, который является местом временного хранения файлов, отправленных с компьютера пользователя и ожидающих загрузки другим пользователем в партнерском подразделении. Сам процесс загрузки осуществляется с помощью механизма заданного веб-браузера, а задача пользователя – указать место на локальном компьютере, где файл будет сохранен.

96. Процесс передачи файлов контролируется. Каждая выполненная пользователем значительная операция, в частности связанная с отправкой или получением файла, регистрируется в системе вместе с сопутствующей информацией, такой как срок исполнения и исполнитель. Кроме того, в интерфейсе приложения доступно описание процессов, значимых для пользователей (например, была ли операция отправки файла на ресурсный сервер успешной). Особенно важным вопросом является наличие информации о том, кто и когда отправил файл, а также кто и когда получил его в партнерском подразделении с указанием IP-адресов компьютеров этих пользователей.

97. Хотя использование пользовательского приложения для передачи наборов данных практически неограниченного объема в сжатые сроки и в соответствии с требованиями безопасности, адаптированными к характеру передаваемых данных, является эффективным решением, предстоит еще решить ряд важных вопросов. Поскольку соглашение между НБП и Статистическим управлением Польши было подписано на неопределенный период времени, важной задачей координаторов Статистического управления Польши и Национального банка Польши, помимо постоянного мониторинга своевременности передачи файлов, является сбор информации обо всех методологических изменениях в рамках данного соглашения и о новых потребностях этих учреждений в информации, подлежащей взаимной передаче. В случае большого количества значительных изменений (например, изменений в законодательстве или методологии) каждая сторона может инициировать подписание приложения к действующему соглашению или процедуру переговоров по новому соглашению.

Практический пример 12. Колумбия – Критерии определения официальной статистики и обеспечение статистического качества

I. Критерии определения официальной статистики

98. В 2015 году Колумбия установила следующие критерии и характеристики официальной статистики (Декрет 1743 от 2016 года, статья 2.2.3.2.1):

- Статистическая операция по ее формированию должна быть включена в Национальный статистический план.
- Статистическая операция по формированию статистики прошла оценку статистического качества, установленную для национальной статистической системы.

99. Эти критерии были установлены вышеупомянутым Декретом, и в их выполнении участвуют все члены национальной статистической системы, которые занимаются формированием официальной статистики в Колумбии. В результате гарантия статистического качества в Колумбии ассоциируется с «официальной статистикой».

100. Первый критерий поощряет формирование статистики, актуальной для страны с учетом потребностей в статистической информации Колумбии и определенной в Национальном статистическом плане (НСП). Что касается второго критерия, то Национальное статистическое управление (ДАНЕ) в качестве координатора и регулятора НСС разработало Технический стандарт качества статистического процесса, в котором изложены требования к качеству статистического процесса. Данный Стандарт согласуется с Типовой моделью производства статистической информации (ТМПСИ) и служит основой для оценки в отношении всех производителей официальной статистики в стране.

101. Эти два критерия были разработаны в течение последних двух лет. В апреле 2017 года Национальный консультативный совет по статистике (КАНЕ) опубликовал первый Национальный статистический план на 2017–2022 годы, который определил составляющие национального статистического производства: 510 статистических операций, осуществляемых 107 национальными субъектами. ДАНЕ проводит оценку качества статистического процесса по каждой из вышеуказанных статистических операций с проверкой соответствия требованиям, установленным в Техническом стандарте.

II. Обеспечение статистического качества

102. Национальное статистическое управление (ДАНЕ), являющееся ведущим и координирующим органом национальной статистической системы Колумбии, отвечает, в частности, за обеспечение качества статистической информации, формируемой членами национальной статистической системы. В целях обеспечения статистического качества ДАНЕ с 2006 года осуществляет процессы сертификации путем оценки статистических операций Системы. В общей сложности было проведено 255 оценок качества, в результате которых был сертифицирован 81% являвшихся объектом оценки операций (PEN, 2017: 7).

103. Этот процесс был официально закреплен в 2016 году, когда в Колумбии в качестве обязательного критерия официальной статистики была введена оценка качества. Процесс оценки статистического качества осуществляется на основе Технического стандарта качества статистических процессов (NTC-PE 1000), который считается первым в мире техническим стандартом качества, в котором установлены требования к статистическому процессу. Организации, формирующие статистику, подлежат оценке качества в соответствии с Ежегодной программой статистической оценки, которая публикуется за год до ее проведения.

104. Оценка соблюдения Технического стандарта проводится Комиссией независимых экспертов (КНЭ) в составе трех независимых экспертов по оценке (экспертов в тематической области, статистики и статистического процесса соответственно). После того как Комиссия представит свою рекомендацию, Сертификационный комитет, который не участвует в оценке, выносит свое решение относительно сертификации статистического качества оцениваемой организации на основании отчета КНЭ.

105. Сертификация является гарантией качества производимой статистической информации и обеспечивает доверие к ее использованию. Сертификация действительна в течение пяти лет; однако для обеспечения постоянного совершенствования на основе выводов оценки организация, отвечающая за статистическую деятельность, должна представлять план совершенствования и ежегодно проводить самооценку прогресса, достигнутого в осуществлении такого плана и других мер по совершенствованию, которые она, возможно, определила, и впоследствии представлять доклад ДАНЕ.

106. Этот опыт позволил как ДАНЕ, так и национальной статистической системе генерировать новые разработки, облегчая институциональную координацию с подразделениями системы и содействуя стандартизации процессов. Кроме того, этот новаторский процесс может тиражироваться в других статистических системах региона. К концу 2018 года будет завершена оценка примерно 30 статистических операций национальной статистической системы.

Практический пример 13. Колумбия – Обмен микроданными в рамках национальной статистической системы

107. С 2016 года субъекты национальной статистической системы имеют возможность обмениваться необезличенными микроданными. В частности, нормативно-правовая основа позволяет обмен информацией в целях подготовки или совершенствования официальной статистической информации в Колумбии.

108. Национальный консультативный совет по статистике (КАНЕ), в состав которого входят 11 представителей государственного, частного и академического секторов национального и регионального уровней, принимает решение о целесообразности проведения таких обменов. Любой член национальной статистической системы может обращаться с такими запросами в целях совершенствования формируемой им официальной статистики или восполнения информационного пробела за счет подготовки новой официальной статистики.

109. На основе поданного запроса, а также с учетом обоснования разработок и статистических последствий использования микроданных в Колумбии Совет проводит голосование, используя критерий абсолютного большинства, и все присутствующие на заседании члены Совета должны согласиться с процессом обмена. После принятия решения орган национальной статистической системы, ответственный за информацию, подлежащую обмену, обязан его выполнить.

110. На сегодняшний день между Центральным банком Колумбии и ДАНЕ было проведено три обмена необезличенными микроданными. Эти обмены были связаны с совершенствованием формирования официальной статистики в области международной торговли услугами и иностранных инвестиций.

Руководство по модернизации статистического законодательства

Официальная статистика является неотъемлемым элементом информационной системы демократических обществ, обеспечивая правительство, экономическую систему и общественность данными, которые могут помочь им в понимании состояния экономики, населения, общества и окружающей среды и принятии соответствующих решений. Важнейшим предварительным условием для выполнения этой задачи является эффективная правовая и институциональная среда функционирования статистических систем, обеспечивающая их независимость, объективность и подотчетность, а также статистическое качество и защиту данных.

Данная публикация, опирающаяся на основополагающие принципы официальной статистики Организации Объединенных Наций, содержит рекомендации для стран по разработке статистического законодательства, необходимого для поддержки модернизации статистических систем и полного раскрытия потенциала официальной статистики.

В публикации определены общие элементы эффективной правовой основы и содержатся рекомендации для стран в отношении процесса обзора и пересмотра статистического законодательства. В ней также обсуждаются новые вопросы, имеющие последствия для статистического законодательства: открытые данные, национальный и международный обмен данными, новые методы проведения переписей, сотрудничество с центральными банками и агентствами геопространственных данных, а также управление государственными данными.

Данное руководство, которое было разработано Целевой группой ЕЭК ООН в составе экспертов из национальных статистических управлений и международных организаций и одобрено главами статистических управлений более чем 60 стран, служит ценным ресурсом для стран, желающих провести сравнительный анализ или обновить правовую основу своей национальной статистической системы.

Электронная версия руководства размещена по адресу www.unece.org/stats.

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 12 34
E-mail: unece_info@un.org
Website: <http://www.unece.org>