

УДК 342.311:351.

НИКОЛАЄНКО Г.В., аспірантка НДІ інформатики і права НАПрН України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СТАТИСТИКИ В УКРАЇНІ

Анотація. *Стаття присвячена розробці проблеми правового регулювання функціонування системи державної статистики в Україні. Здійснено теоретичне обґрунтування специфічності діяльності у цій сфері, зокрема доведено, що особливістю правового регулювання державної статистики в Україні є використання органами державної влади та органами місцевого самоврядування всього комплексу національних та міжнародних нормативно-правових актів, що діють у сфері державного статистичного обліку.*

Ключові слова: *статистична діяльність; інформаційні відносини; принципи статистики.*

Аннотация. *Статья посвящена разработке проблемы правового регулирования функционирования системы государственной статистики в Украине. Осуществлено теоретическое обоснование специфичности деятельности в этой сфере, а именно доказано, что особенностью правового регулирования государственной статистики в Украине является использование органами государственной власти и органами местного самоуправления всего комплекса национальных и международных правовых актов, которые действуют в сфере государственного статистического учета.*

Ключевые слова: *статистическая деятельность, информационные отношения, принципы статистики.*

Summary. *This article is devoted to development of the problem of legal regulation of the state statistics system in Ukraine. The author provides theoretical justification for the specificity of activity in this area, proving, in particular, that feature of the state statistics regulation in Ukraine is state authorities and local authorities using the entire complex of national and international regulations in force in the State statistical records.*

Постановка проблеми. Специфіка функціонування державної статистики, а також стратегічні імперативи її розвитку визначаються, насамперед, особливостями соціально-економічного розвитку країни та її суспільно-політичним устроєм. Формування вітчизняної системи державного статистичного обліку почалося з набуттям незалежності України і супроводжувалося створенням не лише її правових основ, але й власної наукової та методологічної бази. Цьому сприяла значна активізація співпраці із провідними міжнародними статистичними центрами та відповідними службами європейських країн. В Україні, як і в більшості європейських країн, акцентується увага саме на державній статистиці, чим виділяється офіційний характер даного виду управлінської діяльності в якості необхідної умови розвитку країни в сучасних цивілізаційних умовах.

Специфічність статистичної інформації і, відповідно, – діяльності у цій сфері, вимагає наукового аналізу та вирішення актуальних питань щодо нормативного забезпечення організації державного статистичного обліку, організаційних форм забезпечення державної статистики в Україні, аналізу цієї проблеми за допомогою сучасних методологічних підходів. Разом з цим, ефективність державної статистики в Україні визначається досконалістю її правової основи, тому вивчення проблем становлення та розвитку нормативної регламентації офіційної статистичної діяльності є актуальним як у теоретичному, так і в прикладному аспекті.

Результати аналізу наукових публікацій. Найбільш числену групу спеціальних досліджень проблем державного статистичного обліку складають роботи, в яких статистика розглядається в якості інституту економічної теорії, що видається цілком виправданим з огляду на те, що в основу статистики як науки покладено складну систему економіко-математичних розрахунків.

Якщо розглядати проблематику державної статистики в якості галузі адміністративно-правового регулювання, то питома вага спеціальних досліджень залишається вкрай недостатньою. Насамперед, необхідно відзначити дисертаційне дослідження А. Кондратьєва [1], в якому автором наведено визначення адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні як у широкому, так і вузькому розумінні. У широкому сенсі адміністративно-правове регулювання державної статистики в Україні полягає в адмініструванні органами державної влади порядку подання або використання даних державних статистичних спостережень відповідно до принципів офіційного статистичного обліку. У вузькому значенні адміністративно-правове регулювання державної статистики в Україні – це процес упорядкування організації і діяльності суб’єктів офіційного статистичного обліку та формування стійкого правового порядку їх функціонування з використанням інформаційно-комунікаційних технологій та електронного документообігу.

О. Довганем [2] досліджувалися правові засади формування і розвитку системи забезпечення інформаційної безпеки України та її складових. Автором було обґрунтовано і запропоновано шляхи правового вдосконалення інформаційної безпеки, а також правових механізмів формування системи безпеки та захисту інформаційних ресурсів, у контексті розвитку інформаційної сфери суспільства.

О. Барановим [3] запропоновано і обґрунтовано авторське визначення об’єкту правовідносин в інформаційній сфері як матеріальні та нематеріальні блага, що представлені у вигляді: інформаційних продуктів, особистих паперів, документів, особистих нематеріальних благ, послуг і робіт, а також їх результатів, результатів поведінки і дії в процесі обігу інформації або забезпечення цього обігу, та задовольняють потреби і інтереси, як суб’єктів цих правовідносин, що діють в рамках своїх юридичних прав і обов’язків, так і інших суб’єктів.

К. Галинською наведено поняття адміністративно-правового забезпечення інформаційного правопорядку як здійснюване державою комплексне нормативне упорядкування інформаційно-публічних відносин, їх законодавче закріплення, здійснення охорони з використанням заходів адміністративного примусу: а) попередження, б) припинення, в) відповідальності [4].

Таким чином, незважаючи на наявність досліджень проблем регулювання інформаційної сфери, багато її аспектів, зокрема питання правового забезпечення функціонування державної статистики в Україні потребує подальшої конкретизації та розвитку.

Метою статті є дослідження основ правового регулювання державної статистики в Україні та встановлення закономірностей розвитку вітчизняної системи статистичного обліку.

Виклад основного матеріалу. В період трансформації економічної та соціальної системи суспільства, підсистемою якої є, в свою чергу, національна статистика, формування інформаційної системи набуває специфічних рис, оскільки значно підвищується рівень відкритості й динамізму новостворюваної системи [5]. Розвиток такої системи повністю корелює з інтенсивністю впливу зовнішніх чинників та віддзеркалює діалектику її розвитку. Взагалі, система вважається сталою, лише тоді, коли між її елементами утворюється взаємозв’язок, коли нова якість набуває незворотного характеру.

Реалізація системного підходу до формування державної статистики передбачає наявність такого важливого етапу, як концептуалізація її правового регулювання. На перший погляд, маючи власний і вивчивши зарубіжний практичний досвід функціонування системи статистичного обліку, а також беручи до уваги відповідні рекомендації міжнародних статистичних служб, можна було б безпосередньо впроваджувати останні у національну статистичну практику. Однак автоматичне перенесення міжнародних стандартів на національний ґрунт в умовах перехідної економіки на концептуальному рівні може призвести до результатів, які прямо протилежні очікуваним.

Основними елементами системи правового регулювання є, перш за все, норми права – загальнообов’язкові, формально визначені правила поведінки, які встановлені або санкціоновані державою та забезпечені її примусовою силою [6, с. 39]. Нормативно-правові акти, що врегульовують відносини у сфері державної статистичної діяльності, можна класифікувати наступним чином: міжнародні нормативні акти; нормативно-правові акти загального характеру, що регулюють організацію державного статистичного обліку в Україні; спеціальні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів державної влади та недержавних установ щодо збору, обробки та надання статистичних даних.

Щодо міжнародних документів, то статистичною комісією ООН у 1994 році було схвалено Основні принципи офіційної статистики (UN Fundamental Principles of Official Statistics). Вони визначали загальні підходи та засадничі принципи, яких мали дотримуватися державні статистичні служби: значимість, об’єктивність, загальнодоступність; професійні стандарти і етика; підзвітність і транспарентність; недопущення нецільового використання; конфіденційність; законність; національна координація; використання міжнародних стандартів; міжнародне співробітництво [7].

Іншим одним із визначальних актів міжнародного характеру, що регулюють статистичну діяльність, є Декларація якості Європейської статистичної системи (далі – Декларації якості ЄСС), яка була прийнята у 2001 рр. за ініціативи Комітету ЄС зі статистичних програм. Ця Декларація включає програмну заяву Європейської статистичної системи, виклад її концепції та Принципи, що були запозичені з наведених вище “Фундаментальних принципів офіційної статистики ООН” [8].

На основі Основних принципів офіційної статистики ООН, Декларації якості ЄСС, Керівних принципів міжнародної статистичної діяльності, з метою інтеграції інституційних систем та систем забезпечення якості (ISO 9000), у 2005 році Комітет ЄС зі статистичних програм розробив і затвердив Кодекс діяльності європейської статистики (European Statistics Code of Practice), яким встановлено основні принципи діяльності ЄСС щодо інституційного середовища, статистичних процесів і продукції європейських статистичних служб [9].

У 2009 році Європейським Парламентом було прийнято Регламент (ЄС) № 223/2009 щодо європейської статистики, яким визначено, що з метою підвищення довіри до європейської статистики національні статистичні служби повинні мати професійну незалежність і забезпечувати неупередженість і високу якість офіційної статистики згідно з принципами, викладеними у Кодексі [10].

В основу правового регулювання здійснення державної статистичної діяльності в Україні покладено нормативний аспект, що передбачає розробку та юридичне закріплення відповідних норм поведінки людей. У свою чергу, нормативна регламентація державної статистики виходить із сутності предметної області статистичної науки, якою виступає комплекс взаємообумовлених дисциплін, що

вивчають кількісні характеристики соціально-економічних явищ і процесів, характерних для суспільного розвитку тих чи інших країн. Цей комплекс може включати:

- загальну теорію статистики, предметом дослідження якої є розробка науково обґрунтованої методології збору, контролю, обробки та аналізу інформації, що відображає кількісні характеристики досліджуваних явищ і процесів;
- математичну статистику, в основу якої покладено математико-статистичні методи аналізу та прогнозу різних суспільних явищ і процесів (найбільшого поширення набула для характеристики соціально-економічної ситуації в окремо взятій країні);
- систему національних рахунків (СНР), що відображає передумови, процеси та результати економічної діяльності з використанням системи взаємоузгоджених узагальнених економічних показників, які представлені у вигляді статистичних таблиць;
- соціально-економічну (макроекономічну) статистику, предметом дослідження якої є кількісні характеристики соціально-економічних явищ і процесів;
- галузеві статистики, що вивчають кількісні характеристики явищ і процесів в різних галузях економічного чи суспільного розвитку (статистика промисловості, статистика сільського господарства, статистика зовнішньоекономічних зв'язків, правова статистика тощо). Кожна з галузевих статистик використовує єдині методологічні принципи, що можуть базуватися на методах математичної статистики, загальної теорії статистики чи макроекономічної статистики. Разом з цим, галузеву систему показників кожна з них будує з урахуванням специфіки конкретної галузі, що підлягає статистичному вивченню.

В Україні законодавчо визначені такі принципи інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Правовою основою державної статистичної діяльності є Конституція України, Закон України “Про державну статистику”, інші закони України та нормативно-правові акти, що регулюють відносини у галузі статистики, інформації, інформатизації, науково-технічної діяльності, стандартизації, а також міжнародні договори України в галузі статистики, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [11].

Закон України “Про державну статистику” (далі – базовий Закон) має на меті регулювання правових відносин в галузі державної статистики, а також визначає права і функції органів державної статистики, організаційні засади здійснення державної статистичної діяльності з метою отримання всебічної та об'єктивної статистичної інформації щодо економічної, соціальної, демографічної та екологічної ситуації в Україні та її регіонах і забезпечення нею держави та суспільства. Вказаним законодавчим актом значно конкретизуються норми щодо визначення державної статистичної діяльності – це сукупність дій, пов'язаних з проведенням державних статистичних спостережень та наданням інформаційних послуг, спрямована на збирання, опрацювання, аналіз, поширення, збереження, захист та використання статистичної інформації, забезпечення її достовірності, а також удосконалення статистичної методології. Окрім того, статистичною інформацією є також дані банківської, фінансової і митної статистики, статистики платіжного балансу тощо, які складаються на підставі адміністративних даних, отриманих Національним банком України та спеціально уповноваженими державними органами (крім органів державної статистики) відповідно до їх компетенції. Законодавство поряд із такими аспектами, як функції офіційної статистики, її роль у суспільстві, незалежність від стороннього впливу, взаємовідносини з респондентами і користувачами, формує основи статистичної

системи. Так, органами державної статистики є: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики, а також функціональні органи державної статистики – підприємства, установи та організації, які знаходяться у сфері управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики.

На підставі базового Закону органи державної статистики мають право вивчати стан первинного обліку і статистичної звітності, перевіряти достовірність первинних і статистичних даних, поданих респондентами, а також застосовувати при цьому у порядку, встановленому спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі статистики, метод безпосереднього відвідування виробничих, службових та інших приміщень, ділянок тощо юридичних осіб, їх філій, відділень, представництв та інших відособлених структурних підрозділів, а також громадян – суб’єктів підприємницької діяльності.

Розглядаючи питання правового забезпечення державної статистики, необхідно розрізняти поняття “законодавство” і “законодавче поле” статистичної діяльності. Під законодавством, що регулює державну статистику, доцільно розуміти сукупність законодавчих та підзаконних актів, що регламентують безпосередньо статистичну діяльність щодо визначеної сфери. В свою чергу, законодавче поле повинне регламентувати не лише певну статистичну діяльність, але й загальний статус статистики у суспільстві, діяльність окремих суб’єктів, а також формування національного інформаційного простору.

До основних компонентів сучасного статистичного законодавства належать такі:

- статистична організація має поширювати інформацію без політичного втручання за умови дотримання звичайних професійних стандартів;
- статистична організація повинна систематично поширювати інформацію;
- статистичній організації має бути гарантована незалежність від політичного контролю;
- статистична організація має запровадити регулярне звітування про свою діяльність або перед статистичною комісією, або перед Урядом чи Парламентом [12, с. 118].

Значну роль у регулюванні статистичних відносин відіграють нормативно-правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України. Найбільш вагомим актом Президента України, що до 2007 року регулював порядок державного статистичного обліку, слід визнати Указ “Про Державну службу статистики України”, яким було затверджено Положення про Державну службу статистики України. Даним нормативно-правовим актом визначався статус Державної служби статистики України – це спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі статистики, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра економічного розвитку і торгівлі України. Основними завданнями Держстату України стала реалізація державної політики у сфері статистики та внесення пропозицій щодо її формування [13].

Серед нормативно-правових актів можна виділити Постанову Кабінету Міністрів України “Про Концепцію побудови національної статистики України та Державну програму переходу на міжнародну систему обліку і статистики” від 04.05.93 р. [14]. В Постанові, зокрема, зазначалося, що підвищення ролі статистичних органів у вивченні соціально-економічних явищ під час переходу до ринкової економіки передбачає створення нової та удосконалення діючої статистичної методології, застосування стандартів, розроблених міжнародними статистичними організаціями.

Виходячи з Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну службу статистики України” від 23.09.14 р. № 481 [15], основними завданнями Держстату на сьогодні є: реалізація державної політики у сфері статистики; внесення на розгляд Міністра економічного розвитку і торгівлі пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері статистики.

Значна кількість правових норм, що регулюють статистичну діяльність, міститься у відомчих нормативних Державної служби статистики України. Серед них слід виділити Наказ Державного комітету статистики України “Про затвердження Принципів діяльності органів державної статистики” від 14.06.10 р. № 216 [16]. Наказом визначено, що принципи діяльності органів державної статистики України – це звід стандартів у галузі статистики, дотримання яких гарантує державі та суспільству, що офіційна статистична інформація розробляється і поширюється на основі професійної незалежності, неупередженості, об’єктивності, надійності, економічності та статистичної конфіденційності. Принципами загального управління органів державної статистики визначено наступне: професійна незалежність; повноваження щодо збирання даних; відповідність ресурсів; зобов’язання щодо забезпечення якості; конфіденційність статистичних даних; неупередженість і об’єктивність; управління діяльністю та професійна етика; результативність діяльності; постійне удосконалення.

Висновки.

Структура національної статистичної системи, завдання, відносини між статистичними установами, респондентами та користувачами даних, гарантії захисту конфіденційної інформації повинні обов’язково визначатися на законодавчому рівні. Дотримання даної умови зумовлюється специфікою діяльності статистичних органів у будь-якій країні, а названі елементи є загальними основоположними принципами функціонування національних статистик. При регулюванні відносин у сфері державного статистичного обліку термін “закон” вживається в якості узагальнюючого поняття, при цьому розуміються усі нормативні акти, які мають силу закону, до яких належать й основи законодавства, статuti, кодекси, положення та інші акти, які приймаються Верховною Радою України.

Державна статистика повинна розглядатися в якості упорядкованої системи, елементами якої виступають: звід офіційних документованих даних; діяльність відповідних органів державної влади як складова державного управління; органи Державної служби статистики України. Наведена система визначає предмет офіційної державної статистики в Україні та основоположні засади її правового регулювання.

Загалом проблема формування правового поля у державній статистичній діяльності вирішується на двох рівнях. Перший – це послідовна і комплексна адаптація європейських актів і формування пакету національних нормативних документів. Другий – це подальше розроблення пакету внутрішньосистемних регламентів, інструкцій та методик стосовно статистичної діяльності, які повністю узгоджуються з нормативними актами першого рівня і є обов’язковими для використання в органах державної статистики.

Використана література

1. Кондратьєв А.Ю. Адміністративно-правове регулювання державної статистики в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Андрій Юрійович Кондратьєв. – Запоріжжя : Державний вищий навчальний заклад “Запорізький національний університет Міністерства освіти і науки України”, 2015. – 20 с.

2. Довгань О. Д. Забезпечення інформаційної безпеки в контексті глобалізації : теоретико-правові та організаційні аспекти : монографія / О.Д. Довгань. – К. : НБУ ім. В.І. Вернадського, 2015. – 386 с.
3. Баранов О.А. Правове забезпечення інформаційної сфери : теорія, методологія і практика : монографія / О.А. Баранов. – К. : Едельвейс, 2014. – 434 с.
4. Галинська К.Ю. Адміністративно-правове забезпечення інформаційного правопорядку в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Каріна Юріївна Галинська. – К. : НДІ інформатики і права НАПрН України, 2016. – 17 с.
5. Осауленко О.Г. Моделювання сталого розвитку соціально-економічних систем : монографія / О.Г. Осауленко. – К. : 2001. – 66 с.
6. Загальна теорія держави і права ; за ред. В.В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – 320 с.
7. Fundamental Principles of National Official Statistics. – Режим доступу : <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>
8. ESS Quality Declaration. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4392716/quality-declaration-ESS.pdf>
9. European Statistics Code of Practice. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/quality/european-statistics-code-of-practice>
10. Правовая основа европейской статистики. – Режим доступу : <http://www.cisstat.com/rus/event/335.pdf>.
11. Про державну статистику : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2614-12>
12. Осауленко О.Г. Національна статистична система : стратегічне планування, методологія та організація : монографія / О.Г. Осауленко. – К. : ДП “Інформ.-аналіт. Агентство”, 2008. – 415 с.
13. Про Державну службу статистики України : Указ Президента України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/396/2011>
14. Про Концепцію побудови національної статистики України та Державну програму переходу на міжнародну систему обліку і статистики : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.05.93 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/326-93-п>
15. Про затвердження Положення про Державну службу статистики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.14 р. № 481. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/481-2014-п>
16. Про затвердження принципів діяльності органів державної статистики : Наказ Державного комітету статистики України від 14.06.10 р. № 216. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/prc_dk/prc_ddos.htm

~~~~~ \* \* \* ~~~~~