Андрей ГОЛУБЕВ

Совершенствование официального статистического учета

Существующая в России система сбора статистической информации содержит множество административных барьеров и налагает административное бремя на субъектов предпринимательской деятельности. Она абсолютно не отвечает не только интересам бизнеса, но и потребностям государства в сборе достоверной статистической информации, не обеспечивает полноту аккумулируемых сведений, проверку их релевантности и актуальности.

Вместе с тем проблема оптимизации процедур сбора статистической информации и облегчения статистического бремени для бизнеса актуальна не только для России, но и для европейских стран. По утверждению директора подразделения бизнес-статистики Центральной статистической службы Ирландии Стива МакФили национальные и международные исследования показывают, что статистическое бремя удивительно низкое (обычно не более 1% от всего административного бремени). Однако в силу своего характера и воздействия на ведение бизнеса оно воспринимается как очень большое и является раздражающим фактором, поэтому статистика в Ирландии рассматривается как одна из приоритетных сфер деятельности в рамках общей компании по сокращению административного бремени [MacFeely, 2010. P. 1].

Российские предприниматели также негативно относятся к предоставлению статистической информации. Объясняется это во многом тем, что информация, подлежащая отражению в формах федерального статистического наблюдения (ФФСН), сообщается также в другие органы государственной власти в процессе сдачи налоговой и бухгалтерской отчетности, отчетности по начисленным и уплаченным взносам и руководителям предприятий непонятно, почему они вынуждены выделять сотрудников, отрывая их от основной деятельности, и заново компилировать сведения, ранее уже направленные государственным органам и внебюджетным фондам.

Необходимо поэтапное реформирование данной сферы. Результатом преобразований должно стать устранение негативных факторов, обуславливающих существование административных барьеров, и снижение нагрузок на бизнес. Из числа данных факторов можно выделить следующие.

1. Отсутствие административного регламента исполнения государственной функции по сбору статистической информации.

Общий порядок предоставления статистической информации предусмотрен Федеральным законом от 29.11.2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 282-ФЗ), постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2008 г. № 620 (ред. от 27декабря 2012 г.) «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета».

Однако, вопреки требованиям федерального законодательства, не принят административный регламент исполнения Росстатом функции по сбору статистической информации. Права и обязанности органа государственной власти, организации, предоставляющей информацию, сама процедура направления первичных данных в нормативном правовом акте не прописана, что создает потенциальную возможность нарушения либо ущемления прав предпринимателей. В этой связи необходимо утвердить административный регла-

Андрей Голубев, кандидат юридических наук, научный сотрудник лаборатории сравнительного анализа систем государственного и муниципального управления факультета МИГСУ РАНХиГС (119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: andrew5551985@mail.ru

Аннотация: Статья посвящена анализу российской системы официального статистического учета и путям ее совершенствования с учетом зарубежного опыта. В статье детально рассматриваются факторы в сфере статистики, обуславливающие существование административных барьеров и административного бремени для бизнеса, а также способы их устранения либо минимизации.

Ключевые слова: административный барьер; административное бремя; статистическое бремя; официальная статистика.

IMPROVEMENT OF THE OFFICIAL STATISTICAL RECORD-KEEPING

Andrey Golubev, Candidate of Jurisprudence, is a Research Fellow at the Laboratory of the Comparative Analysis of Public and Municipal Administration Systems IIPAM RANEPA (Vernadsky Prospekt 82, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: andrew5551985@mail.ru

Summary: The article is devoted to the analysis of the Russian system of official statistical record-keeping and the ways for its improvement taking into account foreign experience. The article provides a detailed account of the statistical factors, which are the cause for various administrative barriers and administrative burden for business, and outlines the methods of their elimination or minimization.

Keywords: administrative barrier; administrative burden; statistical burden; official statistics

мент по сбору Росстатом первичных статистических данных, административные регламенты исполнения федеральными органами исполнительной власти государственной функции по предоставлению Росстату административных данных.

2. Отсутствие официально опубликованных форм федерального статистического наблюдения и указаний по порядку их заполнения.

В связи с тем, что приказы Росстата по своей сути нормативные, устанавливают формы документов, за непредоставление (неправильное заполнение) которых предусмотрена административная ответственность (на что прямо указывается в формах), они должны подлежать в случае необходимости регистрации в Минюсте России и обязательному официальному опубликованию.

3. Запрашивание Росстатом сведений, которые могут быть получены им из административных данных.

Часть информации, запрашиваемой Росстатом в ФФСН, дублирует сведения, предоставляемые предприятиями в другие органы государственной власти. Например, сведения, заполняемые в формах № 1-Т, П-4, утвержденных приказом Росстата от 24 июля 2012 г. № 407, аналогичны тем, которые сдаются с той же периодичностью в территориальное учреждение ПФР согласно формам № СЗВ-6-1, СЗВ-6-2, СЗВ-6-3 и др. При этом формы Пенсионного фонда Российской Федерации, в отличие от форм Росстата были официально опубликованы в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Данные, запрашиваемые в ФФСН № 1-предприятие в разделах с I по V, могут быть получены в инспекциях Федеральной налоговой службы, осуществляющих ведение единых государственных реестров и государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Некоторые сведения о суммах налогов, подлежащих уплате в бюджет (например, в разделе VII ФФСН № 1-предприятие в части НДС) имеются в распоряжении инспекций Федеральной налоговой службы, отвечающих за прием деклараций по налогам, подлежащим уплате в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

При выработке мер по устранению данного негативного фактора заслуживает внимание опыт европейских стран. За рубежом активно используется механизм получения статистической информации из административных данных, предоставляемых организациями различным органам государственной власти, что позволяет повторно не запрашивать аналогичные сведения у бизнеса. В частности, во Франции статистические сведения о доходах трудящегося населения получаются из данных об уплате работодателями страховых взносов, сведения о внешнеэкономической деятельности предприятий – из баз данных таможенных органов, о финансовых показателях деятельности организаций – из баз данных налоговых органов [INSEE, 2008. С. 6]. Органы статистики Ирландии также указывают на необходимость усиления взаимодействия с правительственными департаментами и агентствами в целях максимального использования административных данных при формировании статистической отчетности [MacFeely, 2010. С. 2–4]. Испанский институт национальной статистики, стремясь сократить нагрузку на бизнес, помимо использования административных данных, предлагает также собирать данные, продуцируемые информационными системами бизнеса: предприятиям достаточно будет отправлять в органы статистики XML файлы, сгенерированные их информационными системами, а не заполнять специализированные статистические формы [Lorca, Molina, Parada, Revilla, 2011. С. 2]. Правительство Германии прилагает значительные усилия для сокращения статистического бремени, возлагаемого на предпринимателей [Vorgrimler, Bartsch, Spengler, 2012. P. 1]. В Великобритании ежегодно проводится мониторинг расходов бизнеса на предоставление статистики и вырабатываются механизмы их минимизации [Frost, Green, Jones, Williams, 2010. С. 2].

Росстату также следует активно сотрудничать с органами государственной власти, налаживая механизмы межведомственного взаимодействия и обмена административными данными, имеющими ценность для формирования статистической отчетности. Создание системы межведомственного взаимодействия позволит существенно сократить нагрузку на бизнес-респондентов и бюджетные расходы на сбор и обработку статистической информации.

4. Несогласованность форм федерального статистического наблюдения и приказов Росстата с иным отраслевым законодательством.

Запрашиваемые в ФФСН данные зачастую отсутствуют у предпринимателей, и их продуцирование требует дополнительных затрат. В частности, приказом Росстата от 27 июля 2012 г. № 423 утверждена подлежащая ежемесячному предоставлению форма № П-3 «Сведения о финансовом состоянии организации», включающая в себя информацию о прибылях и убытках организации, о кредиторской и дебиторской задолженности, активах и пр. Принятие данного приказа полностью перечеркнуло те плюсы для бизнеса, которые были предоставлены Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», избавившим предприятия от обязанности передавать в инспекции Федеральной налоговой службы ежеквартальную бухгалтерскую отчетность и ограничившимся по общему правилу передачей информации один раз в год (ст. 13).

Зачем государству ежемесячно обрабатывать огромный массив финансовой информации и какие данные оно сможет из него почерпнуть, непонятно. Стоит сократить периодичность предоставления статистической информации в органы Росстата и, как минимум, привязать сроки ее предоставления к тем срокам, когда необходимые данные уже имеются в

наличии у предприятия. Для оперативного мониторинга ситуации можно предусмотреть выборочное статистическое наблюдение, нормативно ограничив его пределы.

5. Отсутствие действенных механизмов привлечения к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, не исполняющих требования органов Росстата.

Несовершенство законодательства в области предоставления статистической информации компенсируется низкими административными штрафами за его нарушение, а также довольно редкой практикой привлечения виновных лиц к административной ответственности. Согласно ст. 13.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), нарушение должностным лицом порядка предоставления статистической информации, равно как и предоставление недостоверной информации грозит ему штрафом в размере от трех до пяти тысяч рублей.

Однако случаев привлечения к ответственности мало. Как правило, они касаются несоблюдения порядка отправки информации в ходе процедур банкротства. При непредоставлении специализированной статистической информации виновные лица привлекаются к ответственности за совершение иных правонарушений. Например, несдача отчета по форме 2-ТП (воздух) в орган Росприроднадзора квалифицируется по ст. 8.5 КоАП РФ (Сокрытие или искажение экологической информации), а не по ст. 13.19*.

Норма ст. 3 Закона Российской Федерации от 13 мая 1992 г. № 2761-1 «Об ответственности за нарушение порядка предоставления государственной статистической отчетности», также является абстрактной и практически не применимой. Начальник Управления статистики предприятий Росстата Е.А. Шустова в интервью А.В. Хорошавкиной отметила, что Росстат требует от виновных лиц возмещения своих расходов за неправильно либо несвоевременно предоставленные сведения «очень редко, в исключительных случаях, когда затраты Росстата на устранение ошибок в сводной статистической отчетности значительны» [Хорошавкина, 2013. С. 11-12].

Таким образом, механизм, который обеспечивал бы заинтересованность предпринимателей в своевременном предоставлении достоверных статистических данных, пока отсутствует. Сопоставляя размер возможного штрафа и реальные расходы на подготовку статистической отчетности, предпринимателям выгоднее игнорировать требования законодательства и не направлять статистические сведения в принципе.

Подводя итог, стоит отметить, что реформируя отрасль, органам власти следует учитывать заложенный в п. 3 ст. 4 Федерального закона № 282-ФЗ принцип рационального выбора источников для обеспечения полноты, достоверности и своевременности предоставления официальной статистической информации, а также снижения нагрузки на респондентов. Воплощение в жизнь этого принципа требует (с учетом положительного опыта европейских стран) разработки системы сбора статистической информации из административных данных, внесения изменений в формы федерального статистического наблюдения, чтобы сделать их более удобными и простыми для понимания и заполнения субъектами предпринимательской деятельности. При решении задачи консолидации информации, упрощения порядка ее сбора, снижения административного бремени для бизнеса эффективнее не обрабатывать огромный массив данных, поступающих от предприятий, а получать часть из них в рамках межведомственного информационного взаимодействия с использованием специально созданных комплексных информационных систем. Вместе с тем сокращение административного бремени для бизнеса должно сопровождаться повышением степени юридической ответственности предпринимателей за нарушение законодательства, а также разъяснительной работой среди респондентов, направленной на осознание ими важности надлежащего статистического учета как для органов государственной власти, так и для общества в целом.

Литература / References

Хорошавкина А.В. В выборку органа статистики чаще попадают необычные компании [Интервью с Е.А. Шустовой] // Главная книга. 2013. № 4. С. 11–12.

INSEE (National Institute for Statistics and Economic Studies), France. French methods and practices regarding the statistical burden, 2008. P. 6. Paper presented at the 94th DGINS conference, Vilnius, 25th-26th September 2008.

Frost J.-M., Green S., Jones J., Williams D. Measuring Respondent Burden to Statistical Surveys Paper presented at the *Conference on Administrative Simplification in Official Statistics (Simply)*, Ghent, Belgium, 2-3 December, 2010, p. 2.

Horoshavkina A.V. V vyborku organa statistiki chashche popadaiut neobychnye kompanii. Interv'iu s E.A. Shustovoi [The unusual companies more often get to selection of body of statistics. Interview to E.A. Shustova]. *Glavnaia kniga*, 2013, no 4, p. 11–12.

Lorca D., Molina M. C., Parada G., Revilla A. Sampling coordination of business surveys in the Spanish National Statistics Institute, 2011, p. 2.

MacFeely S., Director of Business Statistics, *Central Statistics Office*. 2010. Measuring and Reducing Statistical Burden – A Case Study from Ireland. SESSION 1 n#3. Pp. 1, 2-4. Available at: http://www.simply2010.be/papers_en.htm

Vorgrimler D., Bartsch G., Spengler F. *Federal Statistical Office of Germany (Destatis)*. 2012. Measuring cost efficiency and response burden in statistical surveys. P. 1. Available at: http://www.q2012.gr/default.asp?p=14

* Подробнее см., например: Решения Свердловского областного суда от 30 января 2012 г. по делу № 72-52/2012 и от 22 марта 2012 г. по делу № 72-124/2012. URL: Справ.-правовая система “КонсультантПлюс”.