

Что нового в статистическую практику привносит пересмотренный «Кодекс норм европейской статистики»?

Айнур Айдын Султанова

Государственный комитет по статистике Азербайджанской Республики, г. Баку, Азербайджан

Автор рассматривает основные изменения в «Кодексе норм европейской статистики» (КНЕС), принятые в 2017 г., описывает процессы трансформации правовых основ организации официальной статистики в отдельных странах - бывших республиках СССР, а также анализирует новые возможности, которые предоставляет внедрение данного стандарта в статистическую практику.

В статье проанализированы наиболее значимые корректировки и дополнения принципов КНЕС, внесенные в 2017 г. Комитетом Европейской статистической системы, а также основные отличия новой редакции «Декларации Европейской статистической системы о качестве», размещенной в данном стандарте. Рассмотрены возможности практической реализации некоторых новых положений КНЕС, а также систематизирована информация о процессах изменения правовых основ организации статистической деятельности на постсоветском пространстве.

Автор делает вывод о том, что КНЕС можно использовать как основу для разработки национальными статистическими службами политики в области качества, а адаптация данного международного стандарта к национальным условиям может быть полезна для развития правовых основ официальной статистики.

Ключевые слова: официальная статистика, «Кодекс норм европейской статистики», качество, стандарт, принцип.

JEL: C1, M1.

Для цитирования: Султанова А.А. Что нового в статистическую практику привносит пересмотренный «Кодекс норм европейской статистики»? Вопросы статистики. 2019;26(3):45-50.

What is Bringing the Revised European Statistics Code of Practice to Statistical Experience?

Aynur A. Sultanova

The State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan, Baku, Republic of Azerbaijan

This article considers the main changes in the European Statistics Code of Practice (Code of Practice) made in 2017; it addresses noticeable processes of transformation of legal frameworks and practices in some countries of the former USSR. There is also a brief analysis of the new opportunities that bring the introduction of this standard.

The paper presents most relevant revisions and additions to the Code of Practice, made in 2017 by the European Statistical System Committee, the main differences of the new version of the Quality Declaration of the European Statistical System. The paper addresses the feasibility of practical implementation of some standards of the revised document as well as information about the processes of transformation of the legal basis and practices in some countries of the former USSR.

The author concludes that the Code of Practice may serve as a basis for national statistical services to establish quality policy while aligning this international standard with national conditions can be beneficial for the development of legal framework for the official statistics.

Keywords: official statistics, European Statistics Code of Practice, quality, standard, principle.

JEL: C1, M1.

For citation: Sultanova A.A. What is Bringing the Revised European Statistics Code of Practice to Statistical Experience? *Voprosy statistiki*. 2019;26(3):45-50. (In Russ.)

«Кодекс норм европейской статистики» (КНЕС), рассматривая стандарты учрежденческой среды, процессов производства статистической информации и их результатов, призван обеспечить качество европейской статистики. Впервые он был принят 24 февраля 2005 г. Статистическим программным комитетом и состоял из 15 принципов и 77 показателей¹. После пересмотра КНЕС в 2011 г. количество показателей возросло до 82². В новой редакции 2017 г. предусмотрено 16 принципов и 84 показателя³.

Данный документ применяется на практике в отдельных странах постсоветского пространства, которые адаптировали его и используют как основу для формирования политики в области качества статистики наряду с «Основными принципами официальной статистики» (ОПОС) Организации Объединенных Наций⁴.

В данной статье рассмотрим некоторые правки и дополнения, внесенные в последнюю версию КНЕС, а также новые возможности, которые открываются перед странами, согласовывающими свою статистическую деятельность с данными стандартами.

Ввиду того, что исполнение КНЕС проверяется в ходе Глобальных оценок национальных систем статистики (НСС), например таких стран, как Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Киргизия, Молдова и др., а структура документа учитывается в вопросах самооценки, а также в других теоретико-практических материалах, обзор изменений в нем будет интересен представителям статистического сообщества стран постсоветского пространства.

Новая редакция «Декларации Европейской статистической системы о качестве»

В новой редакции КНЕС представлена также пересмотренная в 2016 г. «Декларация Европейской статистической системы о качестве»⁵. Рассмотрим ее основные изменения.

Отметим, что «Декларация Европейской статистической системы о качестве» была принята в 2001 г. и содержала следующие принципы:

- ориентация на пользователя;
- постоянное совершенствование;
- приверженность качеству продукции;
- доступ к информации;
- сотрудничество в рамках Европейской статистической системы (ЕСС) и за ее пределами;
- понимание нужд поставщиков информации;
- ответственность руководства;
- систематический менеджмент качества;
- эффективные и продуктивные процессы;
- удовлетворенность и развитие персонала.

В 2017 г. пересмотренная Декларация вошла в новую редакцию «Кодекса норм европейской статистики». Предполагается, что это укрепит авторитет КНЕС среди представителей ЕСС, границы партнерства которой четко очерчены и которая больше не утверждает, что станет мировым лидером статистических информационных услуг.

В целом пересмотренная спустя 15 лет после принятия Декларация о качестве представлена лаконично и в более сжатом виде выражает смысл и общую концепцию деятельности ЕСС. Формат документа может быть использован как образец при разработке политики в области качества национальными статистическими службами или для совершенствования уже утвержденных программ в области качества, как например, в Азербайджане и Республике Беларусь, в которых они скорее отражают цели и задачи Системы менеджмента качества (СМК) [1].

Краткие замечания к третьему изданию КНЕС

В новой редакции КНЕС содержатся правки, дополнения к номерам и названиям принципов, корректировки тезисов, а также показателей. Рассмотрим основные изменения в документе.

В целом в КНЕС было отредактировано 37 показателей, относящихся к 15 принципам. Отметим, что в новой редакции учтена тенденция все большего использования современным статистическим сообществом нетрадиционных ис-

¹ European Statistics Code of Practice, 2005. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/87e781ca-455d-4815-a682-eb40f408b22d/language-en>.

² Кодекс норм европейской статистики, 2011. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7027719/10425-RU-RU.pdf>.

³ European Statistics Code of Practice, 2017. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/661dd8ef-7439-11e8-9483-01aa75ed71a1>.

⁴ Fundamental Principles of National Official Statistics, 2014. URL: <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>.

⁵ Quality Declaration of the European Statistical System, 2017. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/8188985/KS-02-17-428-EN-N.pdf/116f7c85-cd3e-4bff-b695-4a8e71385fd4>.

точников информации, а именно возможностей административных и больших данных.

Основным новшеством в КНЕС является включение принципа 1-бис «Координация и сотрудничество», содержащего в себе три показателя. Отметим также переименование второго и пятого принципов - теперь они называются «Полномочия по сбору и доступу к данным» и «Статистическая конфиденциальность и защита данных». Принцип 2 «Полномочия по сбору и доступу к данным» дополнен четвертым показателем.

В принцип 8 «Обоснованность статистических процедур» добавлено два новых показателя. Первый из них является объединением показателей 8.3-8.5 версии документа 2011 г.; то есть процессы выборки, оценки, сбора, ввода, кодирования данных, редактирования и подстановок представлены в новой редакции в обобщенном виде - показателем 8.3 «Статистические процессы». Показатель 8.7 в немного измененном варианте дополняет показатель 2.2 в новой редакции.

Можно заметить, что в документе основной акцент сделан на важности координации, контроля со стороны НСС официальной статистики, партнерства, роли статистических стандартов, управления метаданными. В большинство же тезисов разделов, принципов и показателей внесены корректировки, не меняющие их смысла. Отметим, что из-за человеческого фактора некоторые корректировки не отражены во всем тексте документа.

Значение новой редакции КНЕС для развития статистического потенциала национальных статистических систем

В результате дополнений к принципу 1 «Профессиональная независимость» процедуры найма и назначения руководителей национальных статистических органов и Евростата, а также (при необходимости) руководителей других статистических органов становятся более прозрачными и основываются только на профессиональном критерии. В соответствии с данным принципом в правовые основы развития официальной статистики стран необходимо включить требования о размещении объявлений о соответствующих вакансиях, проведении конкурсов (собеседований), обнародовании итоговых результатов процедур отбора и назначения управленцев (НСС), а также, возможно, статистических департаментов, отделов, подразделений, секторов при прочих государственных

органах, являющихся партнерами официальной статистики согласно годовым программам статистических работ. Утверждение и исполнение этих процедур поможет снизить риски назначения на ответственные должности неопытных в области статистики и управления кадров.

Наибольший интерес в КНЕС представляет новый принцип 1-бис «Координация и сотрудничество». Показатель 1-бис.1 определяет: «Национальные статистические учреждения координируют статистическую деятельность всех других национальных органов, которые разрабатывают, производят и распространяют европейскую статистику. В этом отношении они являются единственным контактным представителем Евростата по статистическим вопросам. Законодательно и четко определены и установлены процедуры выполнения ими координационной функции как на национальном, так и на общеевропейском уровне». Таким образом, данная норма назначает национальную статистическую службу официальным статистическим представителем страны, определяет ее центральную, связующую роль среди всех остальных сопроизводителей официальной статистики. На практике реализация утвержденного показателя увеличит административное бремя для статистических служб, однако это можно рассматривать как издержки роли хозяина в своей сфере.

В описании показателя 1-бис.2 отмечается: «Национальные методические рекомендации, обеспечивающие качество разработки, производства и распространения европейской статистики в рамках национальной статистической системы, создаются по мере необходимости руководителями национальных статистических учреждений; ведется мониторинг и проверка их реализации». Соответствие данному показателю, вероятно, будет предполагать продвижение и совершенствование в рамках национальной статистической системы практики использования единых, согласованных на международном уровне понятий, определений, классификаторов и методов, необходимых для организации качественного производственного цикла официальной статистической информации.

Приводится следующая характеристика показателя 1-бис.3 данного принципа: «Статистические органы постоянно поддерживают и развивают сотрудничество на различных уровнях друг с другом, с консультативными органами Европейской статистической системы, а также, при необходимости, с членами Европейской системы централь-

ных банков, академических учреждений и других международных органов». На практике это означает необходимость усиления партнерства национальных статистических служб с представителями НСС, учеными и другими внутренними и внешними субъектами, что положительно повлияет на принятие объективных решений, разработку качественных теоретико-практических документов, способствующих созданию наиболее благоприятных условий для развития официальной статистики.

Принцип 2 «*Полномочия по сбору и доступу к данным*» гласит, что статистические органы имеют четкие законные полномочия по сбору и доступу к информации из многочисленных источников для целей европейской статистики; закон может обязать административные учреждения, предприятия, домашние хозяйства по требованию статистических органов предоставлять доступ к своим данным или сообщать данные, необходимые для нужд европейской статистики». На практике это означает, что, обеспечивая конфиденциальность и защиту данных, статистические органы получают доступ к информации из многочисленных источников данных (административных и данных частного характера), участвуют в проектировании, разработке и прекращении административных записей, необходимых для статистических целей.

Принцип 4 «*Обязательство по обеспечению качества*», помимо планирования и мониторинга, предусматривает также улучшение статистических производственных процессов (представленных в данной версии документа как «статистические процессы»), включая интеграцию данных из многочисленных источников информации.

В Системе менеджмента качества улучшение является неотъемлемым условием развития и элементом непрерывного цикла Plan-Do-Check-Act (PDCA), что означает «Планируй, выполняй, проверяй и действуй». Для обеспечения качества процессов (как статистических, так и административных) национальная статистическая служба может создать СМК в своей системе, проводить самооценку, договариваться с международными организациями о проведении экспертных, Глобальных оценок. С опытом создания и развития СМК в национальных статистических службах Азербайджана (сертифицированной на соответствие международному стандарту ISO 9001:2015) и Республики Беларусь (сертифицированной на соответствие национальному стандарту СТБ ISO 9001-2015) можно ознакомиться в статье А.М. Ве-

лиева «Создание системы управления качеством: от теории к практике» [2] и на официальных веб-сайтах данных статистических комитетов.

Принцип 5 «*Статистическая конфиденциальность и защита данных*», помимо конфиденциальности данных, концентрирует внимание также на безопасности и защите данных на всех этапах статистического процесса, а не только при производстве и распространении данных (как было указано в ранней редакции). Предусматривается передача данных в соответствии с передовой практикой, международными стандартами, европейским и национальным законодательством.

Принцип 6 «*Беспристрастность и объективность*» дополнен возможностью для статистических органов самостоятельно определять время и содержание статистических публикаций с учетом предоставления полной и своевременной статистической информации.

Принцип 7 «*Основательность методологии*» направлен на внедрение национальными статистическими службами инноваций, поддержку и развитие кооперации с научным сообществом, в результате чего будет улучшено качество статистической информации, такие ее характеристики, как актуальность, точность, надежность, взаимосвязанность, сопоставимость и т. д.

В принципе 8 «*Обоснованность статистических процедур*» добавлено требование управления метаданными по всему статистическому циклу и (при необходимости) их распространения. Это приведет к повышению качества статистической информации, в особенности ее доступности и ясности, правда, скорее для производителей (промежуточных потребителей), чем для конечных пользователей. Новые возможности развития, которые открываются для национальных статистических служб, изучающих и применяющих на практике признанные международные стандарты, модели и теоретико-практические материалы в области метаданных, рассмотрены в работах автора [3, 4].

Принцип 9 «*Умеренность возлагаемой на респондентов нагрузки*» предполагает усиление контроля со стороны национальных статистических служб уровня отчетности, поощряет обмен и интеграцию данных при соблюдении требований конфиденциальности и защиты данных.

Согласно принципу 10 «*Экономичность*» статистические органы должны не только поощрять, внедрять повышающие продуктивность и эффективность стандартизированные решения, но и

делиться ими, что будет способствовать распространению передового опыта на национальном и международном уровнях.

Принцип 11 «Актуальность» так же, как и Принцип 7 «Основательность методологии», возлагает на национальные статистические службы обязанность следовать инновациям с целью постоянного улучшения выходных статистических данных. Разработка концепции национальной системы управления данными будет способствовать переходу на предоставление крупными компаниями, торговыми сетями с огромными массивами данных более детализированной информации (объемы продаж по конкретному товару, цены, описание товаров) в электронном виде. Постепенное решение проблемы использования единых классификаторов, обеспечения доступа к этим базам данных позволит предоставлять заинтересованным потребителям статистическую информацию о детальной структуре продаж, прекратить регистрацию цен для измерения инфляции, сэкономить ресурсы и снизить статистическую нагрузку на респондентов.

Принцип 12 «Точность и надежность» обязует национальные статистические службы, помимо первичных данных, промежуточных результатов и выходных статистических данных, сконцентрироваться также на оценке интегрированных данных, анализе корректировок с целью улучшения статистических процессов в целом.

Принцип 13 «Своевременность и пунктуальность» согласно сделанному в нем дополнению допускает возможность распространения предварительных результатов при условии их приемлемой точности и надежности.

Изменения в принципе 15 «Доступность и ясность» указывают на необходимость управления метаданными и их распространением в соответствии с европейскими стандартами. Это относится к выходным данным; информированию пользователей об интегрировании административных и других данных, что будет давать возможность потребителям правильно интерпретировать информацию; применению национальными статистическими службами единых структур представления описательных данных, например, таких как «Структура метаданных EURO-SDMX», «Стандарт Европейской статистической системы для структуры отчетов по качеству».

Как было отмечено выше, реализация стандартов КНЕС оценивается международными экспертами при Глобальных оценках национальных систем статистики; их рекомендации исполняются в целях модернизации НСС. В статье «К вопросу о необходимости унифицированного международного подхода к определению границ официальной статистики и административных данных» Р.А. Салимов и Ю.Х. Юсифов отмечают, что в результате Глобальных оценок, на основании многочисленных рекомендаций экспертов в ряде стран, в том числе и в Азербайджане, были внесены изменения в статистическое законодательство. Но проведенный ими анализ нормативно-правовых актов отдельных стран показал, что предпринятые в этом направлении меры были различными [5].

Пересмотренный КНЕС скорее всего повлияет на дальнейшее усовершенствование национальных правовых актов и развитие статистического потенциала стран, но, по нашему мнению, сам документ в определенной мере «подогнан» под современную практику.

Наблюдается схожесть некоторых изменений, внесенных в КНЕС, с требованиями «Типового закона об официальной статистике», подготовленного в рамках проекта Счета развития Организации Объединенных Наций (СР ООН) Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ) и Евростатом для 11 стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА)⁶, что не безосновательно, ведь Типовой закон разработан на основе ОПОС, КНЕС, лучшего международного опыта и по результатам Глобальных оценок национальных систем статистики. Исходя из требований данного закона спланированы либо планируются улучшения статистического законодательства в перечисленных странах. В качестве примеров можно привести новый Закон Республики Молдова «Об официальной статистике» от 26.05.2017; подготовленный национальным статистическим комитетом и представленный в 2017 г. на международных заседаниях проект Закона «Об официальной статистике» Киргизской Республики; подготовка в 2018 г. предложений по внесению изменений в Закон Азербайджанской Республики «Об официальной статистике» в соответствии с Планом мероприятий «Государственной программы о развитии официальной статистики Азербайджанской Республики на

⁶ Данный проект охватывает такие страны, как Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Киргизию, Молдову, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украину.

2018-2025 гг.». Таким образом, в странах ВЕКЦА процессы трансформации правовых актов, по всей видимости, будут идти параллельно, с учетом требований ОПОС, КНЕС и передового опыта.

* *
*

Вышеизложенное дает основание сделать следующие выводы. Ожидание волны кампаний пересмотра национальных версий КНЕС, правовых актов и практико-теоретических материалов можно считать вполне реальным. Например, «Система обеспечения качества Европейской статистической системы»⁷ является приоритетным для пересмотра документом, так как именно он помогает реализовывать принципы КНЕС. В нем содержатся рекомендации относительно мер, методов и инструментов, уже используемых членами ЕСС и обеспечивающих практическое и эффективное внедрение показателей КНЕС.

В современную статистическую практику стран ЕСС, а также постсоветского пространства внедрены и прочие взаимосвязанные с КНЕС стандарты, структуры, инструкции, в частности, «Руководство для отчетов по качеству Европейской статистической системы», «Руководство по методам и инструментам оценки качества данных»⁸, «Стандарт Европейской

статистической системы для структуры отчетов по качеству», «Структура метаданных EURO-SDMX», «Единая интегрированная структура метаданных»⁹ и др. Это означает, что данные материалы и их дальнейшее применение подлежат пересмотру. Хотя это и будет дополнительным бременем для НСС, но выбор в пользу производства более качественной статистической информации принесет такие выгоды, как доверие потребителей, положительный имидж, сильный и модернизированный потенциал.

Литература

1. **Sultanova A.** Statistik fəaliyyətin keyfiyyətinin təkmilləşdirilməsi məsələləri // *Statistika Xəbərləri*. 2019. № 1.
2. **Велиев А.М.** Создание системы управления качеством: от теории к практике // *Вопросы статистики*. 2014. № 4. С. 69-71.
3. **Султанова А.** GSBPM как инструмент качественной модернизации производственной системы официальной статистики Азербайджана // *Statistika Xəbərləri*. 2018. № 3. С. 82-91.
4. **Султанова А.А.** О роли Общей системы метаданных в развитии статистики Азербайджана // *Вопросы статистики*. 2018. Т. 25. № 5. С. 70-77.
5. **Салимов Р.А., Юсифов Ю.Х.** К вопросу о необходимости унифицированного международного подхода к определению границ официальной статистики и административных данных // *Вопросы статистики*. 2014. № 11. С. 68-72.

Информация об авторе

Султанова Айнур Айдын кызы - эксперт, Отдел управления качеством и метаданных, Государственный комитет статистики Азербайджанской Республики. AZ 1136, г. Баку, Иншаатчилар, д. 81. E-mail: aynurs@azstat.org. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4318-4546>.

References

1. **Sultanova A.** Statistik fəaliyyətin keyfiyyətinin təkmilləşdirilməsi məsələləri. *Statistika Xəbərləri*. 2019;(1). (In Azerb.)
2. **Veliyev A.M.** Creating a Quality Management System: from Theory to Practice. *Voprosy statistiki*. 2014;(4):69-71. (In Russ.)
3. **Sultanova A.** GSBPM as a Tool for Qualitative Modernization of Azerbaijan's Official Statistics' Production System. *Statistika Xəbərləri*. 2018;(3):82-91. (In Russ.)

4. **Sultanova A.A.** On the Role of the Common Metadata Framework in the Development of Statistical Practice of the Republic of Azerbaijan. *Voprosy statistiki*. 2018;25(5):70-77. (In Russ.)

5. **Salimov R.A., Yusifov Y.Kh.** On the Necessity of Unification of International Approach to Determining the Boundaries of Official Statistics and Administrative Data. *Voprosy statistiki*. 2014;(11):68-72. (In Russ.)

About the author

Aynur A. Sultanova - Expert, Quality Management and Metadata Department, State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan. 81, Inshaatchilar Avenue, Baku, AZ1136, Republic of Azerbaijan. E-mail: aynurs@azstat.org. ORCID: <https://orcid.org/0045-5002-4318-4546>.

⁷ Quality Assurance Framework of the European Statistical System. Version 1.2. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4392716/ESS-QAF-V1-2final.pdf/bbf5970c-1adf-46c8-afc3-58ce177a0646>.

⁸ Handbook on Data Quality Assessment Methods and Tools. Wiesbaden, 2007. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4373903/05-Handbook-on-data-quality-assessment-methods-and-tools.pdf/c8bbb146-4d59-4a69-b7c4-218c43952214>.

⁹ Single Integrated Metadata Structure v 2.0 (SIMS v2.0) and its Underlying Reporting Structures. The ESS Quality and Reference Metadata Reporting Standards ESMS 2.0 and ESQRS 2.0, European Commission, Eurostat, Luxembourg, December 2015. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4373903/SIMS-2-0-Revised-standards-November-2015-ESSC-final.pdf/47c0b80d-0e19-4777-8f9e-28f89f82ce18>.