

## О ПРОБЛЕМАХ УЧЕТА РЕГИОНАЛЬНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ОФИЦИАЛЬНОЙ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ТЕХНОЛОГИИ СТАТИСТИЧЕСКОГО ПРОИЗВОДСТВА

**В.М. Мочалов**

Федеральной службой государственной статистики разработана Концепция развития ИВС Росстата на 2011-2017 годы, которая реализуется в рамках Проекта «Развитие системы государственной статистики-2» (РСГС-2). Основным принцип декларированного развития ИВС Росстата - централизация сбора и обработки первичной статистической информации, то есть переход на представление респондентами статистической отчетности в электронном виде непосредственно в федеральный центр обработки данных. Предполагается, что реализация данного принципа обеспечит ведение централизованного автоматизированного контроля первичных данных, ускорит формирование сводных статистических данных, существенным образом снизит расходы на содержание информационно-вычислительной системы Росстата.

В рамках Проекта РСГС-2 в 2015 г. проводились и запланированы на период 2016 и 2017 гг. работы по модернизации Единой системы сбора и обработки статистической информации, направленные на централизацию хранения и обработки первичных статистических данных, совершенствование технологии ведения и использования Статистического регистра хозяйствующих субъектов на основе единого централизованного ресурса, который позволит централизованно формировать согласованные каталоги хозяйствующих субъектов, представляющих первичные статистические данные по формам федерального статистического наблюдения. Ведутся работы по внедрению централизованной системы обработки данных (ЦСОД).

При этом процесс централизации рассматривается как основное и достаточное условие изменения структуры органов статистики, что повлечет за собой сокращение функций территориальных органов и ликвидацию районного звена.

Цель доклада - своевременно представить информацию о проблемах регионального

уровня, связанных с планируемыми реорганизациями, и обозначить возможные риски невыполнения Производственного плана работ Росстата и снижения качества статистических данных, обусловленные внедрением централизации. При подготовке доклада использована информация, представленная территориальными органами Федеральной службы государственной статистики в Сибирском федеральном округе (СФО).

Основной предпосылкой централизации технологии производства статистической информации является представление первичной отчетности в электронном виде. В 2015 г. при целевом индикаторе «доля отчетности, предоставляемой респондентами - крупными, средними предприятиями и некоммерческими организациями в электронном виде» равном 58%, фактически доля по Росстату составила 75%, по Алтайкрайстату - 94,3%.

Полагаем, что Алтайкрайстатом достигнут максимальный процент охвата респондентов, имеющих возможность электронного представления отчета (94,3%). Причинами отказа от электронного документооборота явились отсутствие компьютера или выхода в Интернет, финансовые трудности и невозможность приобретения специальных программных средств для передачи отчетов с электронной подписью, в редких случаях - нежелание. В условиях, когда респондент законодательно не обязан отчитываться с ЭП, достижение 100%-го сбора в электронном виде невозможно.

Кроме того, необходимо иметь в виду:

- индикатор учитывает крупные и средние некоммерческие организации (за 2015 г. с учетом периодичности - 352000 отчетов, из них в электронном виде - 331825), а отчеты представляют и другие хозяйствующие субъекты (общее количество отчетов - 403264);

- методикой заполнения формы № 1-ЭП «Сведения об отчетности, предоставляемой в

*Мочалов Вячеслав Михайлович (altstat@ak.gks.ru) - канд. техн. наук, руководитель Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю (г. Барнаул, Россия).*

электронном виде» предусмотрено включение в электронном виде отчетов, представленных в формате xml. Фактически это означает, что у респондента нет физической возможности представить отчет с ЭП и он представляет либо подписанный бумажный бланк и одновременно файл в формате xml, либо только бумажный бланк, а специалисты районных отделов статистики (РОС) переводят его в формат xml и передают на краевой уровень.

Исключив влияние этих двух факторов, видим, что по итогам за 2015 г. доля отчетов с ЭП составляет 72,2% (291042 отчета с ЭП от всех типов респондентов из 403264).

Основная причина сложившейся ситуации заключается не в недостаточной работе с респондентами, а в элементарном отсутствии физической возможности представить отчет с ЭП, в этом состоит первая группа рисков централизации сбора - технические ограничения сбора первичных данных с ЭП.

Рассмотрим первую группу рисков.

### **Технические ограничения сбора первичных данных с ЭП.**

#### **1. Доступность к сетям передачи данных.**

Подключение к Интернету в населенных пунктах Алтайского края возможно с использованием подвижной радиотелефонной связи, универсальных услуг связи и посредством узлов доступа к Интернету операторов фиксированной связи.

Основным оператором, оказывающим услуги проводного доступа к Интернету на территории Алтайского края, является Алтайский филиал ПАО «Ростелеком». На территории края присутствуют также и другие операторы проводного Интернета (например, «Милеком», «ТТК», «Дианэт», «Энфорте» и др.), но сфера их влияния распространяется лишь на города и крупные районные центры.

Кроме операторов, оказывающих услуги проводного доступа к Интернету, на территории края присутствуют три основных оператора сотовой связи, так называемая «большая тройка», - Билайн, МТС, Мегафон. Зоны покрытия других сотовых операторов пока ничтожны.

Однако в случае использования мобильного широкополосного доступа к Интернету для передачи статистических сведений отсутствует гарантия обеспечения стабильной

скорости передачи данных, так как операторами устанавливается приоритет голосовой связи. Скорость также зависит от уровня и качества сигнала, которые могут меняться в зависимости от погодных условий и рельефа местности, плотности застройки населенного пункта, радиоволновых шумов и загруженности сети, технических характеристик оконечного оборудования. Согласно картам зон покрытия мобильной связью, размещенных на сайтах операторов, скоростной Интернет 3G присутствует далеко не во всех населенных пунктах Алтайского края, а точнее имеется в основном в городах и районных центрах края.

Развитие каналов связи на территории Алтайского края осуществляется в рамках федеральной программы устранения цифрового неравенства. Проект устранения цифрового неравенства реализуется по контракту между Федеральным агентством связи и ПАО «Ростелеком». В соответствии с контрактом «Ростелеком» должен в течение пяти лет (2014-2018 гг.) обеспечить высокоскоростным доступом к сети Интернет населенные пункты, в которых проживает 250-500 человек.

Вместе с тем на текущий момент в крае существует много поселков с числом жителей от 500 до 10000, которые не имеют ни сотовой связи, ни широкополосного доступа к сети Интернет. Часть таких населенных пунктов обозначены законом Алтайского края от 22.12.2015 № 126-ЗС «Об утверждении перечня поселений с численностью населения менее трех тысяч человек, в которых отсутствует точка доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, принятым в связи с невозможностью исполнения требований о передаче информации об объеме розничной продажи алкогольной продукции в единую государственную автоматизированную информационную систему. Предполагается, что в эти населенные пункты операторы связи придут сами, но когда это произойдет, никто сказать не может.

Вместе с тем универсальные услуги связи (средства коллективного доступа, включая точки доступа к Интернету, создаваемые в рамках реализации федерального проекта по устранению цифрового неравенства) предоставляются лишь в определенных местах населенного пункта и имеют ограниченный ра-

диус действия (точка доступа - максимум 100 м), что не позволяет осуществить подключение организаций к Интернету в случае их значительной удаленности.

Алтайский филиал ПАО «Ростелеком» является единственным оператором, оказывающим услуги проводного доступа к Интернету в малых населенных пунктах Алтайского края. Учитывая информацию, предоставляемую ПАО «Ростелеком» (по запросам Алтайкрайстата и управления информационных технологий и связи Администрации Алтайского края) о наличии технической возможности обеспечения услуг Интернета жителям и организациям таких населенных пунктов, можно сделать вывод о том, что в большинстве случаев у оператора нет такой возможности ввиду отсутствия в населенных пунктах емкостей или распределительных сетей. Для организации технической возможности доступа к услугам требуется проведение работ по созданию необходимой инфраструктуры связи, затраты на которые не предусматриваются инвестиционными планами развития ПАО «Ростелеком» в среднесрочной перспективе. Из общего количества населенных пунктов Алтайского края (1607), по данным ПАО «Ростелеком» и управления информационных технологий и связи Администрации Алтайского края, в 1202 населенных пунктах (что составляет около 75% от общего количества населенных пунктов Алтайского края) отсутствуют волоконно-оптические линии связи.

Все районные и городские отделы статистики Алтайкрайстата обеспечены безлимитным доступом к сети Интернет по технологии xDSL (скорость от 1 до 2 Мбит/с в зависимости от численности сотрудников отдела), доступ предоставляет ПАО «Ростелеком».

Таким образом, на сегодняшний день можно говорить о следующем:

- во-первых, действующие на территории края операторы связи не обеспечивают доступом к сети Интернет все населенные пункты Алтайского края, а там, где они уже предоставляют данные услуги, не всем вновь желающим организациям могут обеспечить доступ к сети Интернет;

- во-вторых, сотовые операторы связи в своих зонах покрытия связью не могут обеспечить стабильный и надежный доступ к сети Интернет.

Поэтому в настоящее время абсолютно все организации, находящиеся на территории Алтайского края, физически не могут быть подключены к сети Интернет. Как уже говорилось ранее, организации, не имеющие доступа в Интернет, свои статистические отчеты передают в РОСы, которые используя наши собственные возможности по доступу в Интернет, передают их в головную организацию для дальнейшей обработки. Можно сказать, что в настоящее время наличие районных и городских органов статистики частично компенсирует проблему отсутствия Интернета у организаций.

## *2. Оснащенность вычислительной техникой.*

Темпы процесса автоматизации сбора и обработки статистической отчетности тормозятся недостаточным уровнем технической оснащенности органов статистики, техника основной массы предприятий еще более устаревшая.

Сохраняется сложная ситуация с обновлением парка вычислительной техники, особенно в районных и городских отделах статистики. Продолжается моральное и физическое устаревание ПЭВМ. Имеющаяся техника преимущественно до 2010 года выпуска. Часть ПЭВМ в РОСах имеют очень низкие технические характеристики, которые не соответствуют современным требованиям к используемому программному обеспечению.

Следующий блок рисков связан с неминуемой потерей качества официальной статистической информации при удалении органов статистики от респондентов.

**Организационные проблемы при сборе текущей статистической отчетности.** Алтайский край по числу муниципальных образований, 90% которых являются сельскими, занимает 1-е место в Сибирском федеральном округе, по числу сельских поселений - 4-е место в России. В настоящее время 62 городских (районных) органа статистики обеспечивают сбор и обработку статистической информации по 729 муниципальным образованиям (11 городских округов, 59 муниципальных районов, 653 сельских и 6 городских поселений).

На 1 января 2016 г. общее количество объектов территориального раздела Статрегистра составило 170,3 тыс., в том числе в БД «Юридические лица» - 57,5 тыс., в БД «Ин-

дивидуальные предприниматели» - 54,6 тыс., в БД «Генеральная совокупность» - 58,2 тыс. объектов.

Поэтому не менее важным является организационный аспект, который также отмечается многими ТОГСаами (Красноярскстат, Забайкалкрайстат, Иркутскстат). В этом плане просматриваются следующие основные проблемы:

- соблюдение сроков представления отчетности;
- обеспечение достоверности и полноты первичной информации;

*Приведем простой пример.* Срок представления ежемесячного отчета по форме № П-1 «Сведения о производстве и отгрузке товаров» - не позднее 4-го числа после отчетного периода. В случае отсутствия у респондента возможности представить отчет с ЭП, лишение его возможности отчитаться в своем райцентре оставит ему единственный способ представления отчета - почтой. При этом он направит отчет в краевой центр 3-4-го числа по истечении отчетного месяца (так как один-два дня ему необходимо на составление отчета) и соблюдет срок представления отчетности. Но в Алтайкрайстат, с учетом почтопробега - в среднем одна неделя, отчет поступит после разработки итогов и представления макетов в ГМЦ (9-11-го числа в зависимости от макета).

Трата времени на нахождение корреспонденции в пути не позволит органу статистики в краевом центре обеспечить полноценную проверку правильности составления отчета. Также к снижению качества приведет отсутствие возможности получить консультацию и помощь в заполнении статистических форм отчетности, которые теперь респонденты получают от специалистов районных отделов статистики.

Организуемая в настоящее время апробация ЦСОД предусматривает выгрузку первичных данных из комплексов электронной обработки данных в ЦСОД, то есть это механический перенос данных, при котором организационная часть (а именно, наиболее трудоемкий процесс появления первичных данных в существующих базах) апробацию не проходит.

Очевидно, что передача функции сбора и проверки отчетов, ответственности за достоверность данных с районного на краевой уровень приведет к увеличению нагрузки на работников, которая в настоящее время и так уже значительно возросла.

Следующая группа рисков не сокращается с течением времени, может иметь крайне негативные последствия и, на наш взгляд,

не может быть компенсирована какими-либо другими факторами.

**Проблемы при подготовке и проведении переписей и обследований в условиях ограниченного финансирования и централизации технологии статистического производства.** При организации, проведении переписей и обследований роль территориальных подразделений Алтайкрайстата в городах и районах края еще более велика, чем при проведении текущих статистических наблюдений.

Прежде всего, районные органы статистики осуществляют подбор интервьюеров. Надежность результатов обследования целиком зависит от того, насколько грамотно интервьюер выполнит свою работу; при этом опрос строится на принципах добровольного участия в нем отобранных хозяйств. Рост числа негативно настроенного населения иногда вынуждает интервьюера расторгнуть контракт на выполнение данного вида работы. Поскольку это происходит непосредственно в период отчетности, в этой ситуации именно специалисты РОС принимают кадровые решения в срочном порядке, иногда собственными силами осуществляя опрос респондентов (уже на «общественных началах»!).

Опыт проведения обследований населения показал, что в сельской местности процент отказов значительно ниже. Основной причиной является уровень личностного доверия населения к интервьюеру, являющемуся представителем районного органа статистики.

При подготовке комплексных социально-демографических обследований невозможно будет осуществить подбор кадров (находясь в г. Барнауле) для работы в муниципальных образованиях, отвечающих предъявляемым к ним требованиям, а именно:

- нужная квалификация;
- способность предварительно оплачивать из личных средств проезд и проживание в гостинице при обучении и сдаче материала (расходы возмещаются в рамках государственных контрактов только после проведения работ);
- надежность, позволяющая предоставить им в пользование дорогостоящие планшеты.

Проведение контрольных мероприятий в рамках выборочных обследований и обеспечение качества подготовки и проведения переписей - важнейшая функция городских

(районных) органов статистики. Необходимо учесть, что привлекаемый по контрактам персонал объективно не может нести всю полноту ответственности за качество получаемой в переписях и обследованиях информации. Выполнить организационные и контрольные функции в районах только силами специалистов г. Барнаула без участия РОС не представляется возможным по многим причинам:

- существенное возрастание расходов на связь при осуществлении функций управления из краевого центра (Иркутскстат подтверждает это на своем примере);

- для проезда персонала к месту проведения переписей и обследований достаточно велики транспортные расходы; при этом транспортное сообщение возможно не в любое время, отсутствует стабильное автобусное сообщение районного центра с сельскими населенными пунктами;

- возникнет необходимость размещения командированных сотрудников ТОГСов в гостиницах, при этом в 15 райцентрах края из 69 (22%) гостиницы отсутствуют.

Немаловажным моментом при подготовке и проведении переписей является подбор помещений, оснащенных мебелью, телефоном и оргтехникой на районном уровне. При проведении обследований, переписей, микропереписи населения, сплошных наблюдений все помещения РОС использовались для размещения временного переписного персонала. (например, подготовка к ВСХП-2016, в 2015 г. уполномоченные по вопросам переписи и специалисты по составлению списков работали в стесненных условиях в помещениях РОС, так как средства на их размещение не выделялись).

Обязательным условием для успешного, своевременного и продуктивного проведения переписей населения на районном уровне является создание районных комиссий по подготовке и проведению переписей под председательством главы района, либо заместителя главы района по экономике. Тесное взаимодействие специалистов районного звена с администрациями районов и личностный фактор при решении вопросов позволяли не только решить, но и в большой мере предупредить возникновение проблем во взаимодействии с муниципальными органами власти.

Также велика роль районных органов статистики при проведении информационно-

разъяснительной работы среди населения и хозяйствующих субъектов в целях информирования о мероприятиях общегосударственного значения, формирования позитивного отношения к обследованию, особенно в условиях отсутствия у ТОГСов средств на эти цели. Существуют региональные особенности, требующие учета не только на стадии сбора, но и на этапе обработки данных, при формировании официальной статистической информации и предоставлении ее пользователям.

**Формирование оценок основных экономических показателей по полному кругу хозяйствующих субъектов и предоставление официальной статистической информации пользователям.** Полагаем, что в условиях централизации сбора наиболее целесообразно формирование сводных данных по крупным и средним предприятиям, а также досчеты до полного круга хозяйствующих субъектов производить на уровне субъектов РФ. Формирование сводов по предприятиям поможет в результате анализа информации по различным разрезам на раннем этапе выявлять ошибки, допущенные в отчетах. Выполнение досчетов на региональном уровне позволяет в оперативном режиме учесть всю имеющуюся в распоряжении ТОГС информацию о фактической деятельности организаций, как крупных и средних, так и малых.

Методология досчетов во всех отраслях статистики в основном едина и представляет собой перенесение сложившихся в базовом периоде соотношений между совокупностями крупных, средних и малых предприятий на текущий период, посредством коэффициентов досчета к данным, ежемесячно получаемым в статотчетности.

Вместе с тем сектор малого бизнеса настолько подвижен, что в 2012 г. при проведении обследования «затраты-выпуск» мы не нашли более 20% организаций, отчитавшихся в 2011 г. по сплошному наблюдению малого бизнеса и имевших выручку (по этому критерию они и попали в выборку обследования затрат). Виды осуществляемой деятельности, объемы и ассортимент производимой продукции, стоимостные показатели, особенно инвестиции, могут в разных периодах различаться в разы. Кроме того, присутствует перемещение предприятий из типа в тип, реорганизация предприятий, банкротства, сдача земель и фондов в аренду и т. п., что мо-

жет кардинально изменить фактические соотношения, особенно на уровне конкретных видов деятельности. Отследить эти движения и учесть в досчетах удастся благодаря районным органам статистики, которые находятся в непосредственной близости как к самим хозяйствующим субъектам, так и к местным органам власти, которые наделены контрольными функциями и способны оказывать помощь в разъяснении конкретных ситуаций, решении проблемных вопросов.

Просматривается целый блок проблем, связанных с предоставлением статистической информации и выполнением контрольного задания, отмеченных ТОГСаами СФО (Новосибирскстат, Омскстат, Красноярскстат). Суть их заключается в том, что в рамках перехода на ЦСОД самостоятельное формирование в имеющихся информационных фондах статистической информации в соответствии с требованиями заказчиков, обеспечение своевременного выпуска статистических изданий и доведение их до заинтересованных пользователей, и в свою очередь пополнение федерального бюджета за счет выполнения плановых заданий по оказанию платных услуг по предоставлению статистической информации, становится невозможным. Новой системой не предусмотрены доступ регионов к серверам с базами данных, выгрузке необходимой информации, создание нерегламентных таблиц.

Кроме того, необходимо отметить, что исключение районного звена из статистического производства и предоставления официальной статистической информации приведет к ликвидации представительства федерального органа исполнительной власти на муниципальном уровне, ухудшению информационного обеспечения муниципальной деятельности, потере потенциала высококвалифицированных профессиональных статистиков на уровне муниципалитетов, восстановить который будет невозможно.

**Подводя итог всему вышесказанному, следует отметить:**

- в настоящее время существуют правовые (отсутствие обязанности), технические (недостаточная развитость сетей, монополизм Ростелекома, недостаточный уровень технической оснащенности), финансовые препятствия для предоставления респондентами отчетности исключительно с ЭП;

- в организационном плане роль городских (районных) органов статистики значительна как при проведении текущих статистических наблюдений, так и при проведении переписей, сплошных и выборочных обследований;

- в условиях ограниченного финансирования на фоне увеличения нагрузки на специалистов многие задачи решаются органами статистики за счет использования внутреннего ресурса, а именно кадрового потенциала, в том числе специалистов РОС;

- при централизации статистического производства указанные проблемы в комплексе представляют собой риски срыва сроков Производственного плана работ Росстата, снижения полноты и достоверности первичных отчетов, ухудшения качества формируемой официальной статистической информации.

*В связи с этим предлагаем:*

1. Сохранить районное звено в условиях перехода на ЦСОД, по крайней мере до проведения в 2020 г. ВПН;

2. Сохранить экономические расчеты на уровне региона;

3. Поручить Управлению информационных ресурсов и технологий Росстата:

- провести анализ по субъектам Российской Федерации охвата Интернетом, текущего состояния вычислительной техники и рассмотреть возможность переоснащения ТОГС современными ПЭВМ;

- осуществить отбор предложений территориальных органов Росстата для реализации в ЦСОД и АС ГС ОФСН;

- предусмотреть возможность создания ресурса, с помощью которого будет осуществлен доступ к серверу с базами данных для просмотра и считывания информации, с возможностью автоматического формирования статистических изданий и баз данных; включения в ЦСОД функционала, аналогичного реализованному в УИС «СТАТЭК» функционалу «нерегламентный каталог»;

4. Централизацию внедрять поэтапно, тщательно проработав каждый этап;

5. Проводить апробацию каждого технологического процесса;

6. Апробацию и внедрение проводить на базовых ТОГСах, с учетом сделанных замечаний;

7. Законодательно обеспечить поэтапный переход предприятий на обязательное представление отчетности в электронном виде.