

### ПРОЦЕСС ПРИСОЕДИНЕНИЯ РОССИИ К ОЭСР: АНАЛИЗ СООТВЕТСТВИЯ МЕТОДОЛОГИИ И ПРАКТИКИ РОССИЙСКОЙ СТАТИСТИКИ ТРЕБОВАНИЯМ ОЭСР

**С.Н. Егоренко,**

*Федеральная служба государственной статистики*

С начала 1990-х годов основной задачей российской статистики становится приведение отечественной статистической методологии и практики в соответствии с международными стандартами. За истекший 20-летний период проделана огромная работа по адаптации официальной статистики России к современным требованиям. В настоящее время наша статистика в целом соответствует требованиям международных организаций системы ООН. Это подтверждается результатами комплексных оценок, проведенных Всемирным банком, МВФ и Евросоюзом.

Вместе с тем процесс вступления в ОЭСР ставит перед нами новые вызовы, связанные с обеспечением этой организации своевременными и гармонизированными данными. Мандат ОЭСР предусматривает довольно глубокий анализ экономик государств-членов, который служит основой для многосторонних переговоров по экономической проблематике.

Официальная статистика является неотъемлемой частью комплексного обзора российской экономики со стороны ОЭСР. Для оценки качества предоставляемой информации используются так называемые «Статистические требования к странам-кандидатам». Они предполагают проверку методологической сопоставимости и качества данных статистики по трем основным направлениям: нормативная база, методология и возможность интеграции в информационные системы ОЭСР.

Что собой представляют статистические стандарты ОЭСР? По большинству направлений Организация использует имеющиеся в системе ООН рекомендации и методологические справочники. Однако в части макроэкономической статистики, статистики предприятий, финансовой и ценовой статистики требования ОЭСР носят более продвинутый, детальный характер. Многие рекомендации являются совместными разработками с Евростатом и МВФ. Обязательная реализация этих требований видится нам одним из действенных рычагов дальнейшего развития российской статистики.

В течение последних четырех лет оценка российской статистики осуществлялась посредством миссий ОЭСР, совместных семинаров, заполнения пилотных вопросников.

По итогам этой работы подготовлен обзор российской статистической системы в рамках процесса вступления России в ОЭСР, который охватывает все направления официальной статистики. Обзор был представлен на заседании Комитета ОЭСР по статистике в июне 2012 г. Мы ожидаем, что гриф конфиденциальности будет снят с этого документа до конца текущего года, и мы сможем представить его широкой общественности.

Параллельно Росстат проводил внутреннюю оценку своего потенциала по заполнению вопросников, результаты которой во многом совпали с выводами, приведенными в обзоре ОЭСР.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод, что в целом российская статистика уже сейчас удовлетворяет минимальным требованиям ОЭСР, однако некоторые положения нормативно-правовой базы отличаются от принятых в странах ОЭСР. Это негативно сказывается на расчете отдельных, значимых для ОЭСР показателей. В частности, это касается отсутствия необходимого набора данных для оценки «демографии» предприятий, обязательности участия населения в переписи, применения новых классификаторов. В обзоре содержатся замечания по межведомственной координации, а также по отдельным направлениям статистики в части охвата и своевременности предоставляемых данных.

Решение большинства методологических вопросов по отраслевой статистике уже предусмотрено в рамках текущих и среднесрочных планов Росстата. Однако существует целый ряд комплексных проблем, на которых хотелось бы остановиться особо. Решение большинства из них непосредственно связано с совершенствованием нормативно-правовой базы и межведомственного взаимодействия.

**Национальные счета** - предмет пристального внимания ОЭСР, поскольку они являются основой всей макроэкономической статистики.

Разработка национальных счетов в России ведется преимущественно Росстатом, за исключением финансового счета, разработка которого в соответствии с Федеральным законом поручена Центральному банку.

При этом за Росстатом остается координирующая роль в области методологии национальных счетов.

Российские национальные счета удовлетворяют стандартным требованиям ОЭСР. Вместе с тем, с точки зрения охвата, данные Росстата по национальным счетам отвечают требованиям ОЭСР не в полной мере.

В России не ведется финансовый счет. Это не дает возможности предоставлять в ОЭСР данные по финансовой статистике. Банк России планирует решить эту проблему к 2017 г. По учету жилищных услуг и условно исчисленной ренте домовладельцев Росстатом уже подготовлена соответствующая методика. ОЭСР также рекомендует улучшить охват активов, в особенности относящихся к окружающей природной среде, провести ретроспективные расчеты по годовым и квартальным данным, обеспечить разбивку квартальных счетов по институциональным секторам.

Российские классификаторы, используемые в СНС, не в полной мере соответствуют требованиям ОЭСР. Это относится в первую очередь к классификаторам, необходимым для сбора данных по основному капиталу, финансовым активам, запасам, произведенным нефинансовым активам и для анализа ценностей.

Принятый в 2011 г. План развития российских национальных счетов до 2017 г. призван нивелировать все имеющиеся расхождения. Этот план носит межведомственный характер и регулярно актуализируется с учетом новых потребностей. В соответствии с Планом к 2017 г. должен быть завершен переход к построению полного набора счетов СНС, а также внедрены классификации, предусмотренные международными стандартами.

План развития СНС до 2017 г. переводит национальные счета России на качественно новый уровень, который требует новых условий его реализации. В этой связи представляется важным и своевременным нормативное закрепление стандартов системы национальных счетов в России. В настоящее время нет ни одного законодательного акта, в котором система национальных счетов определялась бы в качестве стандартной методологии статистического описания экономических процессов.

В то же время в Европейском союзе принят ряд законодательных актов, позволяющих разрабатывать систему методологически согласованных макроэкономических показателей, используемых для анализа экономического состояния стран и принятия решений в области экономической политики.

Необходимо учитывать, что национальные счета строятся на основе информационных ресурсов, разрабатываемых различными субъектами официального статистического учета (Центральным банком Россий-

ской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Федеральной таможенной службой и другими министерствами и ведомствами). При этом для разработки национальных счетов требуется согласование форм статистического наблюдения, гармонизация данных по содержанию, единицам и срокам.

В настоящее время Росстатом разработана поправка к Закону о статистике, определяющая Росстат координатором составления статистики национальных счетов и ответственным за разработку методологии национальных счетов. Это позволит значительно повысить качество и оперативность разработки макроэкономических показателей.

**Межведомственная координация** в области статистики является еще одним объектом критики со стороны ОЭСР. Следует признать, что доступ Росстата к административным базам данных является недостаточным, что приводит к пробелам в данных и несопоставимости показателей.

Закон о статистике 2007 г. создает правовую основу для использования административных источников данных для статистических целей. В этом законе, а также в законе «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» содержится норма, обязывающая федеральные органы государственной власти безвозмездно предоставлять Росстату административные данные, необходимые для формирования официальной статистической информации. В том числе это относится и к сведениям о налогоплательщиках, доступ к которым ограничен федеральными законами.

Вместе с тем на практике правовые основы применения административных данных для целей статистики не реализуются. В частности, Росстат не может использовать данные Федеральной налоговой службы. По крайней мере так, как делают статслужбы стран ОЭСР.

ФНС России, ссылаясь на налоговую тайну, отказывается предоставлять пообъектные данные о результатах деятельности налогоплательщиков. В результате Росстат не в состоянии формировать «демографию» предприятий, которая бы соответствовала требованиям и определениям ОЭСР. Недостаточная информационная база не позволяет определить быстро развивающиеся предприятия и, соответственно, перспективные направления экономической деятельности.

Опыт зарубежных стран показывает, что практика широкого использования данных налоговой службы способствует повышению качества и согласованности данных и позволяет уменьшить нагрузку на респондентов. Такая практика соответствует рекомендациям

международных организаций и основывается на национальном законодательстве. В Европейском союзе это установлено соответствующим решением Европейского парламента. В США налоговый кодекс обязывает представлять для статистических целей информацию, содержащуюся в налоговых декларациях. А в скандинавских странах разработка налоговых деклараций осуществляется с учетом интересов официальных статистиков.

На основании административных источников национальные статистические службы формируют широкий спектр статистических показателей (оплата труда, выпуск, инвестиции, отдельные компоненты ВВП и ВРП и ряд других).

В последние годы Росстат тесно взаимодействует с Банком России и Минфином России по вопросам информационного обеспечения расчетов национальных счетов. Наблюдается существенный прогресс и взаимная заинтересованность. Но есть и другие примеры. Налоговая служба, Пенсионный фонд, Фонд социального страхования располагают информационными ресурсами для построения национальных счетов, но отказываются представлять их в Росстат, ссылаясь на обеспечение конфиденциальности или отсутствие поручений Правительства Российской Федерации.

В 2008 г. ООН принят новый стандарт национальных счетов, учитывающий новые экономические реалии. Внедрение этого стандарта возможно только при условии четкого межведомственного взаимодействия и радикальной перестройки межведомственных информационных потоков.

Росстат предпринимает попытки наладить взаимоотношения с ФНС России и другими владельцами административных источников. Параллельно ведется работа в рамках законодательной деятельности, связанной с вступлением в ОЭСР.

С точки зрения ОЭСР, существенный пробел в законодательной базе - отсутствие нормы, устанавливающей **обязательность участия в переписи населения**. В странах - членах ОЭСР такая норма закреплена законодательно. В России же участие в переписи населения является общественной обязанностью.

Слабую действенность такого правового регулирования подтвердили результаты Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 гг. Наблюдается существенное увеличение числа лиц, не ответивших на отдельные вопросы переписного листа. Во многом это связано с отсутствием обязанности предоставления сведений.

В этой связи Росстатом подготовлены соответствующие предложения о внесении изменений в Федеральный закон «О Всероссийской переписи населения».

При оценке правовых и институциональных аспектов деятельности российской статистической системы ОЭСР использовала в качестве эталона 10 основополагающих принципов официальной статистики, утвержденных ООН 20 лет назад. Это своеобразный кодекс поведения как для всей глобальной статистической системы, так и для официальных статистиков в отдельных странах. Приверженность принципам - одна из фундаментальных основ деятельности российской статистической системы. Тем не менее реализация одного из ключевых принципов - **принципа конфиденциальности первичных данных** - вызывает некоторые опасения.

Опыт применения соответствующей статьи Федерального закона о статистике показывает необходимость более детальной проработки норм ее применения. Органы прокуратуры, судебные приставы, органы внутренних дел регулярно направляют в территориальные органы Росстата запросы о предоставлении им первичных статистических данных. Эти данные содержатся в формах федерального статистического наблюдения. Основание этих органов для подобного рода запросов - обеспечение выполнения контрольных и надзорных функций. Позиция Росстата, основанная на правовых нормах, установленных Законом о статистике, а также на международных рекомендациях, заключается в недопустимости разглашения или распространения первичных данных, и первичные статистические данные респондентов органами государственной статистики правоохранительным органам не предоставляются.

Таким образом, возникает правовая коллизия, когда правоохранительные органы в соответствии с законами об их деятельности наделены правом получения необходимых данных при совершении исполнительных действий, а за Росстатом не закреплена обязанность предоставления им таких данных и, более того, установлена ответственность за разглашение первичных статистических данных.

На практике отсутствие надлежащего правового регулирования взаимодействия приводит к неоднозначным и противоречивым решениям судебных инстанций.

Генеральная прокуратура Российской Федерации считает, что данная спорная ситуация может быть разрешена путем внесения изменений в законодательство. Полагаем необходимым оперативно внести в Правительство Российской Федерации изменения в Закон о статистике, однозначно устанавливающие приоритет данного закона при наличии разногласий, связанных с предоставлением первичных данных.

С точки зрения инфраструктурных вопросов, ОЭСР рекомендует скорейшее решение проблем по разработ-

ке и применению новых **общероссийских классификаторов**, гармонизированных с международными.

Росстат применяются общероссийские классификаторы: видов экономической деятельности (ОКВЭД-2007) и продукции по видам экономической деятельности (ОКПД-2007). Они соответствуют международным аналогам, хотя и не самым последним версиям. Объективно имеет место некоторое запаздывание с внедрением международных классификаций в России, но это делается сознательно. Переход на новые классификаторы по видам экономической деятельности взамен классификаторов по отраслям проходил в 2000-е годы весьма тяжело и болезненно для респондентов и пользователей статистической информации, что потребовало больших затрат, проведения разъяснительной работы. С учетом этого и принимая во внимание европейские и международные правила, которые устанавливают, что корректировка классификаций должна проводиться через разумные промежутки в 5-6 лет, а пересмотр - в 12-13 лет, планируем гармонизировать ключевые отечественные классификаторы с международными к 2015-2016 гг.

Большой проблемой стало и то, что ряд ведомств в своей практике применяют не последние версии классификаторов ОКВЭД-2007 и ОКПД-2007, а старые, формально не отмененные Росстандартом. Так, прежние версии классификаторов применяют ФНС России (для государственной регистрации налоговыми органами юридических лиц) и Федеральное казначейство (для проведения госзакупок товаров и услуг бюджетными учреждениями). «Отраслевые» министерства также используют устаревшие версии при разработке технических регламентов и стандартов на выпускаемую продукцию.

В результате сложилась неоднозначная ситуация с идентификацией видов экономической деятельности и продукции, не в полной мере обеспечивается сопряжение государственных информационных систем и ресурсов. Отсюда дополнительная нагрузка на бизнес-сообщество, когда предприятия вынуждены применять для каждого случая разные классификаторы.

Для осуществления мер, направленных на приведение статистической методологии и практики России в соответствие со стандартами ОЭСР, Росстат предполагает использовать следующие механизмы.

В марте с.г. Правительством утвержден План законодательной работы по приведению российской нормативно-правовой базы в соответствие с нормами ОЭСР. Росстат инициировал включение в План позиций, которые будут способствовать более полному использованию административных данных и эффективному межведомственному информационному обмену.

На уровне статистической системы Росстат планомерно адаптирует планы развития отдельных направлений статистики к требованиям ОЭСР. Один из примеров - План развития национальных счетов до 2017 г., учитывающий последние рекомендации ОЭСР.

По завершении процесса оценки российской статистики Федеральная служба государственной статистики планирует подготовить среднесрочный план действий по реализации рекомендаций ОЭСР, содержащихся в итоговом обзоре. Он будет базироваться как на результатах обзора, так и на нашей внутренней оценке заполняемости вопросников ОЭСР.

Начиная с 2012 г. в соответствии с ежегодными федеральными планами мероприятий в рамках процесса присоединения Росстат планирует расширять и активизировать свое участие в рабочих органах ОЭСР. Это позволит более детально ознакомиться с методологической базой и новыми требованиями Организации.

Для обеспечения скоординированного заполнения вопросников ОЭСР планируется использовать Федеральный план статистических работ, в котором ведомствам будет поручаться обеспечение представления соответствующих данных.

Мы хотели бы обеспечить широкое распространение в России итогового обзора российской статистической системы. Это еще одна возможность привлечь внимание общества к проблемам официальной статистики. С ОЭСР согласована возможность проведения презентации обзора осенью 2012 г.

## ПОДПИСКА - 2013

**Продолжается подписка на журнал «Вопросы статистики» на 1-е полугодие 2013 г.**, которую можно оформить во всех почтовых отделениях России, стран СНГ и Балтии по Каталогу газет и журналов агентства Роспечать (индексы 70127, 71807) или по Объединенному каталогу «Почта России» (том 1, индекс 41254), а также через Информационно-издательский центр «Статистика России».

**С 2003 г. выпускается электронная версия журнала.** Вы можете оформить годовую подписку на электронную версию журнала или заказать отдельные номера (отдельные статьи), выслав в адрес редакции письмо-заявку.

Контактные телефоны: **607-48-82, 607-42-52**

**<http://www.infostat.ru>, E-mail: [voprstat@mtu-net.ru](mailto:voprstat@mtu-net.ru)**

Адрес редакции: **107450, Москва, ул. Мясницкая, 39, строение 1.**

## **О «МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЯХ ПО АДАПТАЦИИ СИСТЕМЫ СТАТИСТИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩЕЙ ФИНАНСОВО-ХОЗЯЙСТВЕННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИЙ НЕФИНАНСОВОГО СЕКТОРА, К МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ ФИНАНСОВОЙ ОТЧЕТНОСТИ»**

В августе 2012 г. Росстатом утверждены «Методологические рекомендации по адаптации системы статистических показателей, характеризующей финансово-хозяйственную деятельность организаций нефинансового сектора, к международным стандартам финансовой отчетности» (далее: Методологические рекомендации). Как указывается во введении к Методологическим рекомендациям, основными их задачами являются:

1) определение различий между методологическими подходами, реализованными в совокупности нормативных правовых актов, регулирующих бухгалтерский учет в Российской Федерации - РПБУ, и Международными стандартами финансовой отчетности - МСФО;

2) разработка алгоритма преобразования статистических показателей, основанных на бухгалтерском учете, от российских стандартов к международным.

Целью Методологических рекомендаций является формирование статистических показателей, характеризующих финансово-хозяйственную деятельность организаций, сопоставимых с аналогичными показателями зарубежных стран, для повышения представительности статистической информации, улучшения качества прогнозов экономического развития, расчетов в системе национального счетоводства, создания в органах государственной статистики баз данных, удовлетворяющих потребности различных категорий пользователей, как отечественных, так и зарубежных.

Интеграция России в международное сообщество и переход к рыночным отношениям обусловили необходимость создания адекватной информационной базы, объективно и полно характеризующей происходящие в стране реформы. Реализация этой задачи связана с проведением целого комплекса преобразований в области статистической методологии и практики, основным из которых явилось внедрение системы национальных счетов (СНС), всесторонне характеризующих состояние и развитие экономики России и обеспечивающих международную методологическую сопоставимость макроэкономических показателей.

Важность развития СНС определяется новыми акцентами в управлении экономикой, где все большее значение приобретает создание благоприятных для экономического роста макроэкономических условий, а также обязательствами представлять в международные экономические организации (ООН, МВФ и др.) статистические данные на основе международных стандартов.

В соответствии со стандартами предоставления данных по национальным счетам предусматривается их разработка по институциональным секторам экономики: нефинансовым организациям; финансовым корпорациям; государственному управлению; домашним хозяйствам; некоммерческим организациям, обслуживающим домашние хозяйства. Для составления полного набора счетов по каждому из институциональных секторов необходима информация, комплексно характеризующая результаты всей финансово-хозяйственной деятельности организаций.

Статистические органы ведут регулярное статистическое наблюдение за результатами финансово-хозяйственной деятельности организаций, преимущественно относящихся к нефинансовому сектору. Результаты деятельности кредитных организаций отслеживаются Банком России.

Бухгалтерская отчетность, составленная по МСФО, содержит целый ряд показателей, используемых в международной и российской практике для оценки отдельных экономических операций, отражаемых в национальных счетах. Особое место принадлежит показателям, характеризующим движение финансовых и нефинансовых активов. Активизация работ по внедрению МСФО в российскую практику позволит расширить круг необходимой для построения национальных счетов информации.

Еще одним преимуществом МСФО перед РПБУ является следующее. Хотя российские стандарты, как и МСФО, предоставляют широкий выбор альтернатив при формировании учетной политики, но эти возможности обусловлены не столько конкретными нормами стандартов, сколько отсутствием норм либо противоречиями в них. В итоге выбор варианта учетной политики основывается на собственных трактовках бухгалтера или трактовках его консультантов. Альтернативы, обусловленные пробелами или противоречиями нормативной базы, представляют для статистических органов большее неудобство, нежели альтернативы, четко прописанные в стандартах. В этом отношении МСФО выигрывают по сравнению с РПБУ (в их нынешнем виде), главным образом за счет более полного, комплексного охвата осуществляемых организациями хозяйственных операций.

Переход российского бухгалтерского учета на международные стандарты потребует от органов государственной статистики необходимости решения следующих проблем:

- создание Системы показателей имущественного и

финансового состояния российских предприятий, сопоставимой с европейскими стандартами;

- создание Глоссария сопоставимой системы показателей имущественного и финансового положения предприятий;

- разработка алгоритмов для адаптации российской системы показателей к требованиям евростандартов.

Методологические рекомендации структурно включают в себя введение, главу 1 (Аналитический обзор), главу 2 (Адаптация Формы П-3 к международным стандартам финансовой отчетности), заключение и материал справочного характера - обозначения и сокращения.

В *главе 1* анализируются состав показателей Федерального статистического наблюдения «Сведения о финансовом состоянии организации» (форма № П-3) и требования МСФО к бухгалтерской отчетности и их применимости к показателям формы № П-3, рассматриваются вопросы использования показателей бухгалтерской отчетности в системе национальных счетов, формулируются выводы к главе 1.

В *главе 2* рассмотрены возможности адаптации формы № П-3 к Международным стандартам финансовой отчетности (адаптация шаблона формы № П-3 к Международным стандартам финансовой отчетности и алгоритм преобразования показателей формы № П-3 из РПБУ в МСФО), формулируются выводы к главе 2.

В *заключении* в обобщенном виде формулируются результаты исследования, изложенные в формате методологических рекомендаций. Обращено внимание на то, что в настоящее время бухгалтерская отчетность является единственным официальным источником персонифицированной информации об организации и используется для принятия экономических решений на всех уровнях государственной власти.

Процесс сближения отечественных правил бухгалтерского учета с международными стандартами в этой области имеет двойные последствия. С одной стороны, улучшается качество бухгалтерской информации и повышается ее сравнимость с отчетностью, подготавливаемой западными компаниями. Это оказывает прямой положительный эффект на качество и сравнимость статистической информации, которая готовится на основании бухгалтерской отчетности российских организаций. С другой стороны, не содержащий жестких указаний по применению (в отличие от РПБУ) принцип изложения правил бухгалтерского учета, свойственный МСФО, позволяет бухгалтерам во многих случаях опираться на собственное профессиональное суждение при толковании тех или иных хозяйственных операций и, таким образом, допускает большую вариативность в представлении информации в финансовой отчетности. Этот факт, в совокупности с отсутствием жестких требований по стандартизации представления отчетной

информации, затрудняет процесс сбора и обработки данных для нужд статистики.

Исследованием выявлено несколько возможных вариантов решения данной проблемы:

- регламентация применяемых методов построения отчетных форм;

- расширение перечня унифицированных форм статистической отчетности, которые будут дублировать бухгалтерскую отчетность;

- введение новых методов представления и передачи информации в электронном виде.

Каждому варианту присущи свои достоинства и недостатки, и ни один из вариантов не может считаться оптимальным до его оценки с позиции затрат/выгод в конкретных экономических условиях.

Немаловажной является проблема обработки данных консолидированной отчетности групп компаний:

- группы аффилированных организаций при формировании сводной отчетности представляют все данные единым комплексом от лица головной организации. Статистика же, собирая информацию по отдельным юридическим лицам, сводит ее по территориальному принципу;

- альтернативность применения МСФО, заложенная в пункте 8 Методических рекомендаций № 112, обуславливает отсутствие единообразия в применяемых в России методах консолидации.

Проблема обработки консолидированной отчетности может быть частично решена за счет применения информации по сегментам, в том числе по региональным сегментам. Эта информация может использоваться статистикой для территориальной структуризации данных с учетом ограничений, изложенных в исследовании.

Как уже неоднократно говорилось ранее, учетные подходы согласно РПБУ и МСФО в настоящий момент существенно различаются в некоторых аспектах. С вводом на территории РФ учетных принципов, сближенных с МСФО, основные статьи бухгалтерской отчетности не изменятся. Соответственно не претерпят изменений и показатели формы № П-3, однако они будут сформированы согласно новым принципам. В исследовании подробно рассматривается алгоритм преобразования показателей формы № П-3 из РПБУ в МСФО, а также проводится анализ влияния перехода с правил РПБУ на правила МСФО на показатели расчетных коэффициентов, которые могут быть рассчитаны на основании данных формы № П-3.

Текст «Методологических рекомендаций по адаптации системы статистических показателей, характеризующей финансово-хозяйственную деятельность организаций нефинансового сектора, к международным стандартам финансовой отчетности» приведен на сайте Росстата.