



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.
GENERAL

ECE/CES/GE.42/2007/10
13 April 2007

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ СТАТИСТИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАТИСТИКОВ

Совещание экспертов по коммерческим регистрам

Десятое совещание
Женева, 18-19 июня 2007 года
Пункт 7 предварительной повестки дня

**РОЛЬ КОММЕРЧЕСКОГО РЕГИСТРА В СОГЛАСОВАНИИ ОТЧЕТНОСТИ
И ДРУГИХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДАННЫХ В ИНТЕРЕСАХ
ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ СТАТИСТИКИ**

**ВАЖНОСТЬ ЭФФЕКТИВНОЙ ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ДЛЯ КООРДИНАЦИОННОЙ
ФУНКЦИИ СТАТИСТИЧЕСКИХ КОММЕРЧЕСКИХ РЕГИСТРОВ**

Записка секретариата *

Совещание организуется совместно с Комиссией европейских сообществ (Евростат) и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

* Настоящий документ был представлен с опозданием ввиду необходимости включения в него информации о последних результатах работы в этой области.

Резюме

Настоящая записка была подготовлена секретариатом по просьбе Руководящей группы КЕС по коммерческим регистрам для представления и обсуждения на совместном Совещании ЕЭК ООН/Евростата/ОЭСР в Женеве 18-19 июня 2007 года. В ней рассматривается вопрос о необходимости создания эффективной правовой основы для статистического коммерческого регистра, которая закладывала бы прочный фундамент для его надлежащего и эффективного функционирования без какого-либо риска раскрытия информации в нестатистических целях.

Предлагаемые в настоящей записке рамки для преобразования статистических потребностей в требования к правовой базе обеспечивают основу для глубокого обсуждения правовой практики в области статистических коммерческих регистров и их взаимодействия с источниками административных данных в странах ЕЭК ООН.

I. КАКОВЫ КЛЮЧЕВЫЕ ФУНКЦИИ СТАТИСТИЧЕСКОГО КОММЕРЧЕСКОГО РЕГИСТРА?

1. При обсуждении вопроса о надлежащей правовой основе для статистического коммерческого регистра в той или иной стране лица, занимающиеся подготовкой или пересмотром правовой основы (среди них должны быть как статистики, так и юристы), пожелают узнать, каковы функции такого регистра и в каком отношении эти функции являются "особыми" по сравнению с другими файлами микроданных, которые ведут статистические управления. Даже если это покажется излишним применительно к совещанию специалистов в данной области, все же важно кратко охарактеризовать ключевые функции статистического коммерческого регистра, помимо строго координирующей функции. Они таковы:

- a) служить своего рода "адресной книгой" хозяйственных единиц, с которыми необходимо связываться для проведения обследований предприятий на исчерпывающей основе (обследования всей генеральной совокупности, например, как при проведении хозяйственной переписи; в целях составления полного перечня хозяйственных единиц конкретной отрасли; или всеобъемлющего слоя в рамках обследования, сочетающего выборку со слоем, имеющим 100-процентный охват);
- b) служить основой выборки для случайного отбора в целях проведения неисчерпывающих обследований предприятий (или смешанных обследований с неполным слоем выборки);
- c) обеспечивать возможность распространения результатов выборочного обследования на всю совокупность целевой группы хозяйственных единиц;
- d) обеспечивать возможность оценки и корректировки охвата всех источников административных данных, структурированных по индивидуальным хозяйственным единицам, которые являются значимыми для разработки официальной статистики;
- e) служить непосредственным источником статистики структуры предприятий на определенный момент времени, особенно на подробном географическом или ином уровне;

- f) служить непосредственным источником статистики по всем "демографическим" явлениям в рамках генеральной совокупности за определенный период;
- g) обеспечивать возможность продольного анализа хозяйственных единиц во времени;
- h) обеспечивать возможность сопоставления файлов различных обследований предприятий и данных статистических обследований и административных источников на уровне индивидуальных хозяйственных единиц, являясь таким образом важным инструментом координации;
- i) отслеживать и регулировать нагрузку, которую создает для отдельных хозяйственных единиц необходимость представления ответов в ходе обследований предприятий, проводимых в рамках сбора официальной статистики.

Функции d, h и i обычно связаны с координирующей функцией статистического коммерческого регистра, хотя не меньшее значение в этом смысле имеют также функции a и b. Координирующая функция в данном контексте означает, что, выполняя функции a и b, статистические коммерческие регистры играют роль уникального механизма в рамках всей статистической системы, а не только в рамках обследований, организуемых статистическим управлением или определенными отделами этого управления.

2. Регистры могут выполнять и некоторые другие статистические функции, помимо разработки официальной статистики, например служить перечнями адресов хозяйственных единиц для организаций, проводящих обследования предприятий за пределами сферы официальной статистики, например в рамках конъюнктурных исследований. Однако этот вид использования регистров не является законным во всех странах и поэтому рассматриваться далее в настоящем документе не будет, поскольку основное внимание в нем уделяется надлежащей правовой основе для функций официальной статистики, которые кратко изложены в пункте 1.

II. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ, КОТОРЫМ ДОЛЖЕН УДОВЛЕТВОРЯТЬ СТАТИСТИЧЕСКИЙ КОММЕРЧЕСКИЙ РЕГИСТР, С ТЕМ ЧТОБЫ ЕГО МОЖНО БЫЛО ИСПОЛЬЗОВАТЬ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ВСЕХ ФУНКЦИЙ

3. Еще раз можно отметить, что для группы специалистов в данной области должно быть достаточно краткого описания основных требований, которые приводятся ниже:
- a) охват хозяйственных единиц должен быть исчерпывающим и определяться чисто статистическими критериями (а также критерием затратоэффективности¹). Соответственно решение о включении или невключении какой-либо единицы в статистический коммерческий регистр должно приниматься с учетом чисто статистических соображений и ни в коем случае не зависеть от решения административного или судебного органа;
 - b) прямые идентификаторы, такие как названия и адреса, должны быть постоянно увязаны с переменными, содержащимися в регистре (это является отличительной чертой регистров, которая обычно не присуща другим рядам микроданных, используемым в официальной статистике);
 - c) для каждой единицы должен создаваться уникальный идентификатор, используемый только в данном статистическом коммерческом регистре, который должен отличаться от любых номеров, введенных в административных целях (однако эти номера должны включаться в качестве дополнительных характеристик с целью облегчения обновления и увязки данных регистра с данными, имеющимися в административных источниках, например с данными о налогообложении);
 - d) охват и содержание регистра должны регулярно (через короткие промежутки времени) обновляться, с тем чтобы максимально точно отражать текущее состояние генеральной совокупности;

¹ В некоторых странах более эффективным решением может являться невключение в статистический коммерческий регистр хозяйственных единиц, управляемых частными домохозяйствами, в которых используется лишь труд членов домохозяйства, а использование для обеспечения охвата этой группы хозяйственных единиц, особенно в сельском хозяйстве, обследований домохозяйств.

- e) должна обеспечиваться возможность, как законодательно, так и на практике, использования всех соответствующих источников для обновления данных, независимо от того, являются ли они чисто статистическими по своему характеру (данные обследований предприятий, хозяйственных переписей, обследований домохозяйств, переписей населения) или собраны в первую очередь для административных целей, таких, как налогообложение, социальное обеспечение, выдача лицензий и т.д.;
- f) должна обеспечиваться возможность отслеживать эволюцию одной и той же единицы во времени, что означает необходимость документирования обновления или изменения характеристик каждой единицы, а также таких демографических событий, как создание, закрытие, слияние единиц и т.д.

4. Наиболее важный вывод заключается в том, что статистический коммерческий регистр как с концептуальной, так и с юридической точки зрения весьма существенно отличается от административного коммерческого регистра, хотя в плане охвата они весьма (но не вполне) схожи. Административный и статистический коммерческий регистры могут иметь и некоторые общие характеристики, однако значимость этих характеристик вовсе не одинакова для всех единиц. Три главных различия касаются следующего:

- a) статистические определения и классификации могут отличаться от тех, которые используются в административных или юридических целях;
- b) статистический регистр обновляется с использованием данных из всех источников, тогда как административные регистры могут обновляться только с использованием механизмов и источников, определенных в законодательной базе, касающейся данной административной системы, но ни в коем случае не могут пополняться за счет данных статистических обследований или переписей;
- c) статистический регистр должен использоваться исключительно в статистических целях, и поэтому сделать его общедоступным невозможно. Использование административных регистров и доступ к ним регулируются соответствующими нормативными актами, которые могут предусматривать доступ общественности к некоторым или всем показателям. Даже в тех случаях, когда доступ к административным регистрам ограничен, законодательные положения не должны исключать возможность их использования в качестве источника данных для обновления статистических

регистров, поскольку такие положения могут противоречить положениям статистического законодательства;

- d) доступ к единому идентификационному номеру, используемому в статистическом коммерческом регистре, должен ограничиваться только статистической системой и целями официальной статистики, и соответственно он ни при каких обстоятельствах не может сообщаться пользователям, не относящимся к этой системе.

5. В свете этих требований, а также основных принципов официальной статистики², которые применимы также к статистическим коммерческим регистрам как к одному из наиболее важных инструментов официальной статистики, следует отметить еще один важный организационный момент: статистическое управление не должно отвечать за принятие административных решений по конкретным единицам подобно большинству других административных подразделений и таким образом не должно отвечать за ведение административного коммерческого регистра, в частности. В соответствии с принципом конфиденциальности (использование исключительно в статистических целях индивидуальных данных, имеющихся в системе официальной статистики; принцип б) на данные, получаемые разработчиками официальной статистики непосредственно от респондентов, например в ходе переписей и обследований предприятий и домохозяйств, распространяется обязательство относительно их использования исключительно в статистических целях и поэтому они не могут использоваться или направляться для использования в каких-либо административных целях применительно к физическим или юридическим³ лицам. Помимо данных, полученных в рамках статистических обследований, этот строгий запрет распространяется также на любые файлы микроданных независимо от их происхождения, пусть даже административного, имеющиеся в распоряжении статистической системы (см. ниже).

² Решение С(47) об Основных принципах официальной статистики было принято Европейской экономической комиссией 15 апреля 1992 года.
См. <http://www.unece.org/stats/archive/docs.fp.e.htm>.

³ Что касается юридических лиц, то это обязательство должно строго соблюдаться юридическими лицами частного сектора, при этом оно не касается юридических лиц государственного сектора. Принадлежащие государству хозяйственные единицы, конкурирующие с хозяйственными единицами частного сектора, а также хозяйственные единицы, формально относящиеся к частному сектору, но получающие крупные субсидии, представляют собой промежуточные случаи, когда применение принципа конфиденциальности статистических данных зависит от национального законодательства.

6. Если бы статистическое управление в качестве учреждения, отвечающего за ведение статистического коммерческого регистра, одновременно отвечало за ведение административного регистра, в котором на законном основании могут использоваться индивидуальные данные, например информация о решениях, касающихся налогообложения, или других решениях относительно того, являются ли определенные законодательные положения применимыми к конкретной хозяйственной единице, то доверие к заверениям об использовании данных исключительно в статистических целях было бы подорвано. Таким образом, статистическому управлению ни в коем случае не должно поручаться выполнение нестатистических задач, поскольку такая работа может быть воспринята пользователями или респондентами как противоречащая основным принципам официальной статистики, а передача или использование данных об индивидуальных единицах в административных целях несомненно является нестатистической задачей.

7. Когда в странах центральной и восточной Европы, а также странах СНГ начинался переходный процесс, в обязанности многих статистических управлений входило - и это являлось наследием прежней системы - ведение основного административного регистра предприятий, который одновременно и без каких-либо разграничений использовался в административных и статистических целях. Процесс создания статистического коммерческого регистра (и системы проведения обследований предприятий на основе выборочных или смешанных обследований), который отличался от унаследованного административного регистра (и по-прежнему отличается в ряде стран), протекал сложно, и не менее сложно проходила передача ответственности за ведение этого административного регистра иному учреждению.

III. ПРЕОБРАЗОВАНИЕ СТАТИСТИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ В ТРЕБОВАНИЯ К ПРАВОВОЙ ОСНОВЕ

8. В настоящей части данного документа рассматривается вопрос о том, что могло бы стать "эффективной" правовой основой, позволяющей создавать и вести статистические коммерческие регистры без возникновения каких-либо юридических проблем. Иными словами, данную главу можно рассматривать как контрольный перечень законодательных положений на национальном уровне, регулирующих ведение статистических коммерческих регистров (и, возможно, других статистических регистров).

9. Вопрос о правовой основе не ограничивается статистическим законодательством или подзаконными актами о статистической деятельности. Он охватывает также аспекты взаимосвязи между статистическим и другим законодательством, особенно законами о защите данных и некоторыми важными положениями, которые могут содержаться в них.

10. В зависимости от правовых традиций и культуры конкретной страны некоторые из упомянутых выше требований могут выглядеть как самоочевидные и не требующие закрепления в форме конкретных законодательных положений. В других странах, в частности в странах, еще находящихся на стадии перехода или недавно успешно завершивших переход к современным статистическим системам, изложенная выше концепция статистических целей существует не так долго, является относительно новой особенно для юристов. В таких обстоятельствах было бы целесообразным сделать правовую основу официальной статистики в целом и статистического коммерческого регистра в частности более эксплицитной, чем это требуется с учетом чисто правовых соображений.

11. Ясно, что как и для других частей статистического законодательства, наличие эффективной правовой и институциональной основы официальной статистики является лишь необходимым, но еще не самодостаточным условием. Однако этим необходимым элементом не всегда уделяется достаточное внимание со стороны статистиков, которым поручено повседневное ведение статистических коммерческих регистров.

12. Во-первых, следует проверить, является ли определение "статистического использования" или "статистической цели", прописанное в законе о статистике, достаточно широким для обеспечения возможности использования данных на уровне единиц, собираемых в рамках статистических обследований или переписей, для обновления статистических регистров или перечней адресов, используемых для проведения статистических обследований в рамках официальной статистики. Определение, ограничивающее статистическое использование "компиляцией агрегированной информации", в большинстве случаев не будет охватывать повторного использования таких идентификаторов, как названия, адреса или номера в контексте статистических регистров.

13. Вторым абсолютно обязательным элементом является доступ статистического управления ко всем видам административных документов, имеющихся в распоряжении национальной администрации (и, соответственно, на других уровнях), в исключительно статистических целях, о которых говорилось выше. Соответствующая законодательная норма должна открывать доступ ко всем таким документам, включая документы о налогообложении, особенно когда речь идет о данных о хозяйственных единицах; в законодательстве по другим вопросам не должно содержаться положения, полностью

исключающего такой доступ к конкретному набору данных о хозяйственных единицах⁴. Для того чтобы быть полезным для целей ведения статистического коммерческого регистра, доступ статистического управления к соответствующей информации должен включать в себя доступ к идентификаторам. В зависимости от ситуации в каждой конкретной стране для регулярного практического доступа ко всей существующей документации может потребоваться принятие положений, предусматривающих, что такой доступ предоставляется только при наличии конкретного положения по этому вопросу в подзаконном акте или с согласия учреждения, обеспечивающего защиту данных.

14. Теперь мы можем перейти к вопросу о том, должно ли функционирование статистических регистров и стратегического коммерческого регистра регулироваться какими-либо конкретными положениями статистического законодательства. Ответ на этот вопрос зависит от более общего вопроса о том, насколько эксплицитно статистическое законодательство и/или законы о защите данных регулируют использование идентификаторов и сопоставление файлов различного происхождения в целях статистики. С тем чтобы респонденты чувствовали себя более уверенно и предоставляли правдивую информацию в ходе статистических обследований, во многие статистические законы включены положения о том, что идентификаторы должны обособляться от переменных содержания как можно скорее в ходе обработки вопросников или даже впоследствии уничтожаться. Если в стране дело обстоит именно таким образом, то в законодательстве должны быть предусмотрены специальные положения, касающиеся статистического коммерческого регистра, которые допускали бы увязку идентификаторов с переменными содержания на постоянной основе. Аналогичная ситуация возникает тогда, когда для сопоставления файлов различного происхождения, производимого в чисто статистических целях, требуется в каждом конкретном случае разрешение от органа, обеспечивающего защиту данных; в такой правовой среде необходимо, чтобы статистический закон содержал положение, разрешающее на постоянной основе подобное сопоставление в контексте статистического коммерческого регистра.

15. Даже если ни одно из этих условий не выполняется, было бы полезно включить некоторые конкретные положения о статистическом коммерческом регистре в само статистическое законодательство, а не только в подзаконные акты или еще менее значимые нормативные документы. Это позволило бы:

⁴ В отношении некоторых данных о физических лицах, действующих в ином качестве, нежели хозяйственные единицы, могут делаться исключения, или же для статистиков могут устанавливаться в этом случае дополнительные процедурные и формальные требования.

- a) сигнализировать более авторитетно и наглядно, что статистический коммерческий регистр представляет собой регистр, отличающийся от более широко известных административных регистров, содержащих данные о некоторых видах хозяйственных единиц (например, о юридических лицах или лицах, облагаемых НДС);
- b) более эффективно пропагандировать статус данного механизма как единственного основанного на выборках механизма обследований предприятий в рамках всей статистической системы и предотвращать попытки других органов, собирающих данные (или подразделений в рамках статистического управления), создавать параллельные основы выборки для частей генеральной совокупности;
- c) четко закрепить эту основополагающую функцию статистической системы за основным органом, собирающим данные, - национальным статистическим управлением; и
- d) содействовать регулярному выделению ресурсов на эту деятельность, которая способствует производству статистической продукции в основном косвенным образом и может таким образом не получать со стороны пользователей такой же поддержки, какую получает статистическая деятельность, непосредственно ассоциируемая с получением результатов.

16. Положение об исключительно статистическом использовании запрещает любое использование данных статистического коммерческого регистра на уровне единиц в нестатистических целях без каких бы то ни было исключений, например для судов. Справедливо можно отметить, что многие данные, содержащиеся в статистических коммерческих регистрах, изначально собирались другими государственными учреждениями в административных целях, а впоследствии были переданы статистическому управлению для включения в статистический коммерческий регистр или использования в других статистических целях. Возникает вопрос о том, должно ли статистическое управление предоставлять доступ к таким данным административного происхождения для их использования пусть только в первоначальных административных целях и возвращать такие данные соответствующим учреждениям для использования в этих административных целях. С точки зрения статистического законодательства, которое, как предполагается, полностью согласуется с основными принципами официальной статистики, на этот вопрос должен быть дан четкий отрицательный ответ: так называемый принцип "однонаправленности", означающий, что административные данные могут и должны поступать в статистическую систему, но конфиденциальные

данные ни в коем случае не должны передаваться в обратном направлении, должен соблюдаться также и в контексте статистических коммерческих регистров. Процесс увязки данных из различных источников, а также преобразование административных данных в соответствии со статистическими определениями и классификациями, по всей вероятности, позволит получить большой объем информации об отдельной единице, которая будет изменена по сравнению с информацией, полученной из конкретного административного источника, и соответственно уже не будет идентична ей. По той же причине данные на уровне единиц, взятые из административных источников, которые являются общедоступными, не должны быть доступными для общественности после их включения в статистический коммерческий регистр, поскольку по статистическим соображениям они могут быть изменены по сравнению с данными, содержащимися в открытом источнике.

17. Даже если данные являются идентичными, уполномоченные третьи стороны, например суды, которые могут иметь доступ к административным документам на основании других законодательных актов, а не статистического законодательства, должны получать разрешение на доступ от изначального собственника данных, т.е. учреждения, собирающего первичные данные для административных целей, а не от статистического управления или какого-либо другого статистического ведомства.

18. Применительно к статистическим коммерческим регистрам можно отметить существование неодинаковой правовой практики в том, что касается использования кодов деятельности хозяйственных единиц в нестатистических целях. На первый взгляд, предоставление широкого доступа к коду деятельности конкретной хозяйственной единицы в рамках всей административной системы может показаться эффективным решением, позволяющим всем административным органам пользоваться экспертными знаниями статистического управления в области кодирования деятельности. Однако отнесение определенной единицы к конкретному сектору деятельности может иметь административные последствия для ставок налогообложения или в форме распространения на нее действия конкретного закона, что будет обременительным для таких единиц. В этом контексте любое косвенное использование данных, собранных в рамках статистических обследований и которые могут быть извлечены из статистических коммерческих регистров, должно быть строго запрещено. Одновременно следует избегать создания впечатления, будто бы статистическое управление как учреждение занимается присвоением кодов различным видам деятельности в административных целях. С другой стороны, следует поощрять использование классификаций видов деятельности, разработанных в статистических целях, за пределами статистической системы, поскольку это будет косвенным образом служить интересам официальной статистики. Единственный способ уравновесить эти противоречивые требования

заключается в использовании специалистов статистического управления для обучения сотрудников других учреждений правильному использованию классификаций видов деятельности.

19. В этом контексте необходимо рассмотреть юридический вопрос, который в большей степени связан с законодательством о защите данных, чем со статистическим законодательством: право физических и юридических лиц иметь доступ к касающимся их файлам, которые ведут государственные органы, и просить изъять или исправить какие-либо данные, если по закону будет установлено, что они являются ошибочными или необоснованными. В большинстве случаев законодательство предусматривает изъятие из таких прав в отношении файлов, используемых исключительно в статистических целях. Однако действие некоторых из таких изъятий ограничивается файлами, которые не могут использоваться в силу своей организации для поиска информации с помощью личного идентификатора. Статистические регистры специально организованы таким образом, чтобы обеспечить возможность поиска индивидуальных единиц по названию или номеру и таким образом - право проверки применительно как к статистическим, так и административным регистрам. Обеспечение этого права потребует определенных ресурсов в подразделении коммерческого регистра статистического управления, однако это не противоречит его статистическим функциям, поскольку хозяйственная единица не может просить об изъятии из регистра данных о ней или об изменении конкретной характеристики, если, по мнению статистического управления, это является необоснованным. Право решать последние вопросы должно оставаться за статистическим управлением, с тем чтобы подобные решения принимались на основе исключительно профессиональных соображений.

IV. ВЫВОДЫ

20. Статистический коммерческий регистр является одним из ключевых инструментов не только статистики предприятий, но и экономической статистики в целом. Он отличается как от административных регистров, так и от других файлов уровня единиц, используемых в официальной статистике. Эта специфика в плане функций в рамках статистической системы имеет ряд последствий для правовой основы и может обуславливать необходимость включения конкретных положений в статистическое законодательство (а часто и другие законодательные акты) с целью создания основы для надлежащего и эффективного функционирования без какого-либо риска раскрытия

данных в нестатистических целях. Ненадлежащее использование данных из статистического коммерческого регистра может негативно сказаться на общем авторитете статистического управления как учреждения, являющегося гарантом соблюдения обязательства использовать конфиденциальную информацию исключительно в статистических целях.
