

**Европейская экономическая комиссия****Конференция европейских статистиков****Группа экспертов по переписям населения
и жилищного фонда**

Двадцать пятое совещание

Женева, 20–22 сентября 2023 года

Пункт 4 а) предварительной повестки дня

**Пересмотр рекомендаций Конференции европейских
статистиков по проведению переписей населения
и жилищного фонда для раунда 2030 года:
готовность и резервное планирование реагирования
в чрезвычайных ситуациях****Предварительный доклад о ходе работы Целевой группы
Конференции европейских статистиков по переписи
по вопросам готовности и резервного планирования
реагирования в чрезвычайных ситуациях****Записка Целевой группы Конференции европейских статистиков
по вопросам готовности и резервного планирования реагирования
в чрезвычайных ситуациях****Резюме*

Целевая группа по вопросам готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях, в состав которой входят представители Канады (глава Целевой группы), Мексики, Новой Зеландии, Польши, Португалии, Соединенного Королевства и Статистического отдела Организации Объединенных Наций (СОООН), сообщает о существенном прогрессе в разработке содержания рекомендаций по проведению переписей населения и жилищного фонда 2030 года. Значительный опыт стран в области обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях был рассмотрен Целевой группой, которая в результате получила необходимые знания для составления новой главы в документе для 2030 года.

* Подготовлена Джеффом Боулби.

Примечание: употребляемые обозначения в настоящем документе не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей или относительно делимитации их границ.



I. Введение

1. Целевая группа по вопросам готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях, в состав которой входят представители Канады (глава Целевой группы), Мексики, Новой Зеландии, Польши, Португалии, Соединенного Королевства и Статистического отдела Организации Объединенных Наций (СОООН), сообщает о существенном прогрессе в разработке содержания рекомендаций по проведению переписей населения и жилищного фонда 2030 года. Значительный опыт стран в области обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях был рассмотрен Целевой группой, которая в результате получила необходимые знания для составления новой главы в документе для 2030 года.

A. Определение объема работы и определение рамок обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях

2. В основе работы Целевой группы лежит потребность в руководстве по разработке планов действий на случай экстренных и чрезвычайных ситуаций, которые могут быть использованы при планировании и проведении традиционных, основанных на данных реестров или комбинированных переписей. Необходимость в таком руководстве стала очевидной в последнее время, что явилось следствием вспышки COVID-19 по всему миру и других чрезвычайных ситуаций, а также иных явлений, например кибератак.

3. Вопрос обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях практически не затрагивается в рекомендациях 2020 года. Его немногочисленные упоминания в действующих рекомендациях касаются: необходимости предусматривать возможность непредвиденных обстоятельств на случай незапланированных задержек в ходе законодательного процесса (п. 243); неожиданных дополнительных затрат и повышения планируемых расходов (п. 328); и необходимости непрерывного контроля качества и внесения изменений в процессе работы (Приложение III, п. 14).

4. В результате Целевая группа разработает рекомендации и руководящие указания для стран. На ранних этапах своей работы Целевая группа утвердила следующие рамки для структурирования своей работы и потенциального использования в тексте рекомендаций 2030 года:

- a) эффективное документирование рисков, связанных с проведением переписи, и возможные меры по их снижению (реестр рисков);
- b) надлежащее управление, руководство и принятие решений в чрезвычайных ситуациях (план действий в случае чрезвычайных ситуаций);
- c) использование практических занятий, таких как «теоретические учения», для обучения сотрудников мерам реагирования в случае возникновения чрезвычайной ситуации во время переписи (подготовка команды);
- d) эффективные методы быстрого внесения изменений в планирование переписи (гибкость и бережливое управление);
- e) разработка нескольких вариантов действий на случай неудачи основного плана («страховка» при планировании переписи);
- f) другие темы в случае необходимости.

В. Опыт стран по обеспечению готовности и резервному планированию реагирования в чрезвычайных ситуациях при проведении переписей

5. Члены Целевой группы поделились своим недавним опытом в области обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях в ходе серии коротких еженедельных «спринтов», которые были проведены в начале 2023 года в онлайн-формате. Целью этих «спринтов» было получение знаний, необходимых для эффективной разработки международных вопросников и рекомендаций по данному вопросу.

6. Первой выступила Канада, представив презентацию о своей программе управления рисками и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях при проведении переписи. До начала сбора данных на местах в 2021 году в Канаде была проведена работа по раннему выявлению рисков, которые были внесены в соответствующий реестр. В начале 2020 года в реестр потребовалось внести изменения в связи с пандемией COVID-19, которая стала новым риском для программы. На момент начала пандемии у канадских переписчиков было примерно 8–10 месяцев на адаптацию своей программы, что потребовало быстрой организации рабочего процесса, который контролировался с помощью метода бережливого управления «канбан». В предпоследние недели перед началом работы на местах руководитель переписи попросил провести внутренний аудит, чтобы выявить все возможности для усиления планов по снижению рисков и принятию мер в чрезвычайных ситуациях. Также перед началом работы были разработаны наборы сценариев по возможным рискам и проведены инструктажи с сотрудниками, чтобы подготовить их к возможным непредвиденным ситуациям, с которыми им придется столкнуться в ходе работы на местах.

7. Канада также располагает планом по управлению рисками и решению проблем в ходе работы на местах. Системы управленческой информации (СУИ) были укреплены до начала работы и использовались ежедневно на протяжении всего времени переписи. Хотя был создан физический «командный центр», он не использовался из-за высоких рисков заражения COVID-19 в начале работы на местах и того факта, что внедрение вакцины на тот момент еще не было проведено в полной мере. Вместо этого командные решения по реагированию на проблемы принимались виртуально. В случае возникновения проблем была задействована заранее спланированная и отретированная программа управления инцидентами. Любые проблемы сортировались и классифицировались по степени риска и воздействия, а обмен информацией осуществлялся в режиме реального времени с использованием текстовых сообщений и, при необходимости, виртуальных совещаний для принятия решений о мерах по урегулированию инцидента.

8. Канада также сообщила, что был разработан «план действий в области статистики на случай непредвиденных обстоятельств» для использования административных данных в случае, если COVID-19 или другие чрезвычайные ситуации помешают проведению запланированной традиционной переписи в какой-либо части страны. Хотя этот запасной план мог быть применен к миллионам жилых помещений в Канаде, в нем не было необходимости благодаря высокой доле респондентов, достигнутой благодаря опции самостоятельной онлайн-регистрации и безопасной тактике последующих действий в случае непредставления ответов. Около 0,1 % всех занятых частных единиц жилья были включены в перепись на основе административных данных, благодаря плану действий на случай непредвиденных обстоятельств. Пандемия COVID-19 повлияла на доступность персонала в некоторых регионах страны, как и начало сезона лесных пожаров в западной части страны.

9. На следующем совещании своим подходом к управлению рисками и резервному планированию реагирования в чрезвычайных ситуациях при проведении переписи в 2023 году поделилась Новая Зеландия. В Новой Зеландии данные о рисках хранятся в облачном инструменте управления проектами. В преддверии переписи в стране риски обсуждаются на еженедельных совещаниях с руководителями переписи и регулярно докладываются на более высоких уровнях. Основное внимание уделяется

управлению наиболее серьезными рисками, выявленными и включенными в реестр. Для оценки вероятности и воздействия риска, а также возможного остаточного риска используются «тепловые карты».

10. Наиболее существенными рисками, выявленными до начала работы на местах в Новой Зеландии, были низкие показатели набора сотрудников, низкая доля респондентов, проблемы, связанные с COVID-19, ошибочная/недостоверная информация и нарушения в плане кибербезопасности. Для каждого из этих рисков были заранее разработаны различные варианты реагирования для облегчения внесения корректировок, которые могут потребоваться, если риски перерастут в реальные проблемы. В дополнение к тому, какие меры по снижению рисков необходимо задействовать, в Новой Зеландии были заранее определены процедуры, которые должны были применяться для поддержки решений об изменении основного плана. Перед началом работы на местах в Новой Зеландии проводится «подготовка к реагированию на инциденты», как ее называют в этой стране. Она представляет собой упражнения, направленные на отработку действий при возникновении чрезвычайных ситуаций в критических точках. Для имитации возможных инцидентов в процессе работы, включая, например, проблемы с кибербезопасностью, были разработаны соответствующие сценарии.

11. В Новой Зеландии был разработан план управления инцидентами для использования во время работы на местах. В качестве основы для управления инцидентами или для проведения крупных запланированных мероприятий, сопряженных с высокими рисками, Статистическое управление Новой Зеландии использует государственную координированную систему управления инцидентами (СИМС). СИМС поддерживает управление оперативной деятельностью из основного операционного центра и виртуального, который используется в качестве резервного. По аналогии с Австралийским бюро статистики процесс управления инцидентами в Новой Зеландии состоит из четырех этапов: «уведомление, оценка, решение и действие». В зависимости от оценки тяжести (градация от 1 до 3) для управления инцидентом применяются различные виды мер на разных уровнях. В Новой Зеландии имеется также четко определенная структура управления для принятия решений и внутренней коммуникации с заранее установленными графиками отчетности.

12. Следующей выступила Португалия, которая поделилась своим опытом управления чрезвычайной ситуацией, вызванной пандемией COVID-19. В этой стране пандемия оказала существенное влияние на подготовку к переписи 2021 года. Пилотное испытание, запланированное на апрель 2020 года, пришлось приостановить по медико-санитарным соображениям. Статистическое управление Португалии проанализировало изменение графика проведения переписи 2021 года, и после тщательного анализа осуществимости был разработан план действий в чрезвычайных ситуациях, гарантирующий качество переписи, обеспечивающий уверенность, необходимую для продолжения учета населения, и снижающий риск для здоровья сотрудников, проводящих перепись.

13. План смягчения последствий COVID-19 в Португалии предусматривал разработку протокола по охране здоровья населения (средства индивидуальной защиты, обучение в формате видеоконференций, материально-техническое обеспечение, социальное дистанцирование при личных контактах и т. д.), более активное использование Интернета, внедрение автоматизированного личного опроса по телефону (АОТ), адаптацию программы коммуникационной деятельности (акцент на использование безопасного режима работы в Интернете и т. д.), а также использование дополнительных административных данных для поддержки работы по проведению переписи на местах. Изменения в использовании административных данных включали в себя повышение качества списков адресов и статуса заселенности, укрепление системы проверки данных, анализ согласованности, а также условные подсчеты в случае непредставления ответов. В результате всех этих изменений Португалия успешно провела перепись 2021 года: 87,5 % ответов были представлены в результате самопереписи в режиме онлайн, а 99,3 % ответов были получены в цифровом формате.

14. Мексика также сообщила Целевой группе о том, как COVID-19 повлиял на проведение переписи в 2020 году, и об общей системе управления рисками, используемой в этой стране. В Национальном институте статистики и географии (ИНЕХИ) используется подход, зарегистрированный и названный «Методология управления рисками ИНЕХИ», который основан на стандарте ISO 31000 (управление рисками) и применяется для выявления, анализа, оценки и устранения рисков, которые могут повлиять на достижение общих целей и задач.

15. В Мексике процесс управления рисками предусматривает оценку рисков, разработку мер по управлению рисками, их отслеживание, а также коммуникационную деятельность/проведение консультаций. При этом учитывается контекст каждого риска. Результатом процесса выявления рисков является составление их реестра. В реестре рисков в Мексике особое внимание уделяется рискам, связанным с выполнением программы, качеством информации, безопасностью собранной информации, человеческими и финансовыми ресурсами, а также поведением государственных служащих (например, рискам мошенничества и коррупции). Последствия каждого риска также классифицируются — например, они могут быть отнесены к категории «экономических», если для устранения такого риска потребуются дополнительные финансовые ресурсы.

16. Мексиканский подход к управлению рисками предполагает разработку, на основе известных рисков, «регулирующих механизмов», которые позволят либо «предотвратить», либо «устранить» риск/проблему. Кроме того, риски классифицируются по вероятности возникновения и последствиям, которые могут возникнуть в случае их реализации, и подразделяются на «низкий», «умеренный», «высокий» и «экстремальный» уровни риска. После оценки определяется способ управления каждым риском. Управление более приемлемыми уровнями риска осуществляется иначе, чем управление высокими рисками.

17. Мексика сообщила Целевой группе о том, что использование технологий в переписи 2020 года «несомненно» стало ключевым фактором ее успешного проведения. Еще одним уроком стала важность адекватной коммуникации между статистическим управлением, населением Мексики и властями страны.

С. Разработка опросника для сбора дополнительной информации о готовности и резервном планировании реагирования в чрезвычайных ситуациях

18. Работа по составлению опросника была первоначально распределена между членами Целевой группы в соответствии с рамками, приведенными в пункте 4 выше. После обобщения и рассмотрения презентаций, посвященных опыту стран, Целевая группа провела совещание для обмена комментариями и соображениями. Окончательный вариант опросника был представлен ЕЭК ООН в конце апреля.

19. Вопросы о готовности и резервном планировании реагирования в чрезвычайных ситуациях разбиты на две категории: 1) набор вопросов по управлению рисками; и 2) группа вопросов по антикризисному управлению. Текст, первоначально предложенный Руководящей группе Конференции европейских статистиков (КЕС) по переписям населения и жилищного фонда для включения в опросник, включал около 40 вопросов, предназначенных для сбора информации, которая будет полезна для разработки рекомендаций. Для того чтобы определить, в каких областях страны больше всего нуждаются в руководстве, были подготовлены вопросы, касающиеся политики, процедур, документации, опыта и других аспектов обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях в странах-участницах. Эти вопросы позволят выяснить, в каких областях страны ЕЭК ООН используют свои ресурсы, связанные с данной темой, а в каких, возможно, нет. Вопросы составлены таким образом, чтобы охватить рамки, указанные в пункте 4, хотя некоторым аспектам может быть уделено больше внимания, чем другим.

20. Ряд вопросов, предложенных Целевой группой, являются открытыми и дают возможность странам — членам ЕЭК ООН описать свои возможности по обеспечению

готовности и резервному планированию реагирования в чрезвычайных ситуациях, а также изложить свои пожелания в плане руководящих указаний, которые могут быть включены в текст рекомендаций. Открытые вопросы включают описание методов управления, возникающих проблем, сильных сторон страны и областей, требующих улучшения. Несмотря на то, что количественных данных с помощью этого метода опроса получить не удастся, эта часть опросника позволит собрать значительный объем информации, которая будет способствовать укреплению потенциала Целевой группы для разработки эффективных рекомендаций для раунда 2030 года.

II. Заключение

21. Целевая группа по обеспечению готовности и резервному планированию реагирования в чрезвычайных ситуациях посвятила последние шесть месяцев основательной подготовке к разработке рекомендаций для раунда 2030 года. Несмотря на то, что на данном этапе работы Целевой группе удалось получить значительный объем информации, для разработки надежного руководства требуется больше сведений, которые будут получены при помощи опросника и обсуждений в рамках «Недели переписи».

22. В то же время Статистический отдел Организации Объединенных Наций (СОООН) начал процесс пересмотра своего глобального руководства, содержащегося в Принципах и рекомендациях в отношении переписей населения и жилищного фонда для раунда 2030 года, и сформировал для этого группу экспертов. Необходимо обеспечить согласованность между глобальным руководством и руководством для региона ЕЭК ООН по вопросу готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях. Целевая группа участвует в инициативе СОООН, что позволяет использовать опыт, полученный при работе над каждым документом, для составления других, в целях эффективной разработки рекомендаций для региона ЕЭК ООН и для всего мира.
