

**Статистическая комиссия**

Пятьдесят первая сессия

3–6 марта 2020 года

Пункт 3 j) предварительной повестки дня*

Вопросы для обсуждения и принятия решения:
демографическая статистика**Осуществление Всемирной программы переписей
населения и жилищного фонда 2020 года и методология
разграничения городов и городских и сельских
территорий для целей международных сопоставлений****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад, подготовленный в соответствии с решением 2019/210 Экономического и Социального Совета и с учетом сложившейся практики, посвящен осуществлению Всемирной программы переписей населения и жилищного фонда 2020 года и результатам обследования, проведенного в этой связи Статистическим отделом. В докладе также освещается методология разграничения городов и городских и сельских территорий. Статистической комиссии предлагается принять к сведению информацию о ходе осуществления Всемирной программы переписей 2020 года, призвать государства-члены провести переписи населения и жилищного фонда или иным образом собрать данные переписи для малых районов и внедрить методологию разграничения городов и городских и сельских территорий для целей международных и региональных статистических сопоставлений. В завершающей части доклада приведены меры, которые должны быть приняты Комиссией.

* E/CN.3/2020/1.



I. Введение

1. В своей резолюции 2015/10 Экономический и Социальный Совет приступил к осуществлению Всемирной программы переписей населения и жилищного фонда 2020 года. В этой резолюции Совет настоятельно призвал государства-члены провести в рамках Программы по крайней мере одну перепись населения и жилищного фонда в период 2015–2024 годов с учетом международных и региональных рекомендаций, относящихся к переписям населения и жилищного фонда и с уделением особого внимания предварительному планированию, эффективности затрат, охвату, своевременному распространению результатов переписей и удобному доступу к ним для национальных заинтересованных сторон, Организации Объединенных Наций и других соответствующих межправительственных организаций в целях содействия эффективному использованию и разработке планов и программ в области развития.

2. В той же резолюции Экономический и Социальный Совет также просил Генерального секретаря подготовить международные статистические стандарты, методы и руководящие принципы в целях содействия деятельности в рамках Всемирной программы переписей населения и жилищного фонда 2020 года, обеспечить координацию деятельности между заинтересованными сторонами при оказании помощи государствам-членам в осуществлении Программы и отслеживать ход осуществления Программы, регулярно докладывая об этом Статистической комиссии.

3. В соответствии с этой просьбой Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата приступил к подготовке методологической основы для проведения переписей населения и жилищного фонда в рамках цикла 2020 года, охватывающего период с 2015 по 2024 годы. Эта методологическая основа опиралась на пересмотренные «Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда», изданные в 2015 году¹. Она сопровождалась комплектом дополнительных справочников по управлению переписями населения и жилищного фонда², по использованию современных технологий для сбора данных переписей населения и жилищного фонда³ и по использованию переписей населения для измерения международной миграции⁴. Кроме того, была завершена работа над второй редакцией «Руководства по редактированию при проведении переписей населения и жилищного фонда», включая редактирование в режиме реального времени⁵.

4. При поддержке Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения третье пересмотренное издание «Принципов и рекомендаций в отношении переписей населения и жилого фонда» и второе пересмотренное издание «Справочника по управлению переписями населения и жилищного фонда»

¹ *Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда, третье издание* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.15.XVII.10).

² *Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда, второе пересмотренное издание* (Нью-Йорк, 2017). URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/Seriesm_67rev2r.pdf.

³ *Guidelines on the Use of Electronic Data Collection Technologies in Population and Housing Censuses* (New York, 2019). URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/data-collection-census-201901.pdf>.

⁴ *Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses* (New York, 2017). URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/international-migration/2017-draft-E.pdf>.

⁵ *Handbook on Population and Housing Census Editing, Revision 2* (New York, 2019). URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2019/newyork-egm-census/handbook-draft.pdf>.

были переведены на французский язык, что позволило подготовить учебные семинары для франкоязычных стран.

5. Отдел разработал и внедрил курс дистанционного обучения по переписям населения и жилищного фонда⁶, а также архив тем и вопросов переписей 2010 и 2020 годов⁷.

II. Отчет об осуществлении Всемирной программы переписей населения и жилищного фонда 2020 года

6. Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 2015/10 также просил Генерального секретаря отслеживать ход осуществления Всемирной программы переписей населения и жилищного фонда 2020 года и регулярно докладывать об этом Статистической комиссии. В соответствии с этой просьбой Отдел разработал и выпустил короткую анкету из 11 вопросов, которая была разослана во все национальные статистические службы⁸. Подробные результаты анкетирования представлены в справочном документе⁹.

7. На момент публикации настоящего доклада Отдел получил ответы от 158 стран и территорий. Результаты анкетирования показывают, что большинство стран (71 процент) в ходе цикла переписей 2020 года применяли или планируют применять традиционный подход к проведению переписей населения, в соответствии с которым к каждому домохозяйству в стране обращаются с просьбой о предоставлении соответствующей информации. Меньшая часть стран (примерно 28 процентов) использовали или будут использовать реестры; при этом они либо будут собирать данные переписи для малых районов только из реестров (10 процентов), либо будут дополнять реестры сплошной (13 процентов) или выборочной (5 процентов) переписью на местах.

8. Что касается методов сбора данных, которые будут использоваться в ходе цикла переписей 2020 года, то результаты проведенного Отделом анкетирования показали, что подавляющее большинство стран планируют применять (или уже применили, в зависимости от даты проведения переписи) более одного метода. К основным методам сбора данных относятся: очный опрос с использованием ручки и бумаги (РАPI); с помощью планшета или аналогичного портативного электронного устройства (личный опрос с использованием компьютерной техники, САPI); и телефонный опрос с использованием компьютерной техники (САТI), хотя последний реже используется для сбора исходных данных, и чаще — для восполнения пропущенных данных и в случае отсутствия ответа. Что касается саморегистрации, то, если в предыдущих циклах переписей населения она применялась главным образом в бумажной форме (бумажная анкета с саморегистрацией, PASI), в цикле 2020 года во многих странах будет применяться самоопрос с использованием компьютерной техники (САWI), для которого будет использоваться электронная анкета, загружаемая через браузер¹⁰.

9. Один из вопросов анкеты Отдела касался методов переписи, которые будут использоваться странами в цикле переписей 2020 года. Подавляющее большинство стран, применяющих любую форму переписи на местах (т. е. традиционную перепись населения, сочетание использования реестров и сплошной переписи на местах или сочетание использования реестров и выборочной переписи,

⁶ URL: <https://360.articulate.com/review/content/cdd741ee-88c2-4b1a-939f-47cc7b9c224c/review>.

⁷ URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/sconcerns/migration/census/index.html#/home>.

⁸ URL: <https://tinyurl.com/y4es2mo7>.

⁹ Ожидается, что справочный документ будет выпущен в середине января 2020 года.

¹⁰ Более подробную информацию см. в *Guidelines on the Use of Electronic Data Collection Technologies in Population and Housing Censuses*, paras. B4–B18.

а также непрерывную перепись), намерены использовать или уже используют сочетание различных методов переписи. На сегодняшний день наиболее распространенным методом переписи (72 процента) является проведение очных опросов с использованием портативных устройств, главным образом СAPI, за которыми следуют методы PAPI (43 процента) и SAWI (35 процентов).

10. Принимая во внимание, что переписи населения и жилищного фонда требуют огромных усилий и ресурсов в целом, важно понять основные проблемы и препятствия, с которыми столкнутся организаторы переписей при проведении переписей в цикле 2020 года. В ходе анкетирования, проведенного Отделом в середине цикла переписей 2020 года, респонденты выделили три основные проблемы: внедрение новых технологий (75 процентов), расширение охвата и повышение качества данных (75 процентов) и нехватку финансовых ресурсов (72 процента).

11. В настоящее время невозможно оценить, будет ли успешно достигнута цель Всемирной программы переписей населения и жилищного фонда 2020 года к 2024 году, то есть проведет ли каждая страна по меньшей мере одну перепись населения и жилищного фонда или каким-либо иным образом подготовит аналогичные переписям статистические данные по малым районам по меньшей мере один раз за период 2015–2024 годов. В этой связи вызывает беспокойство тот факт, что 32 страны, ответившие на вопросы анкеты Отдела, уже отложили ранее запланированную дату проведения переписи (к таковым относятся примерно 20 процентов стран, представивших ответы), причем большинство из них объяснили это отсутствием финансирования. Кроме того, на успешное осуществление Программы также отрицательно повлияет факт происходящих в ряде стран внутренних беспорядков и конфликтов.

12. Большинство стран, которые будут проводить переписи населения и жилищного фонда, будут использовать традиционный метод, то есть обратятся ко всем домохозяйствам в стране с просьбой о предоставлении информации. Тем не менее заметно вырастет и число стран, которые будут опираться на реестры (планируют использовать только реестры или реестры с дополнением в виде сплошной переписи либо анкетирования на местах). Кроме того, очевидно, что страны переходят на использование современных технологий и зачастую сочетают две или более из них для обеспечения полноты охвата, своевременности и подготовки данных переписи в соответствии с ожиданиями и потребностями.

13. К этой области относится наиболее серьезная задача — параллельная разработка нескольких приложений для использования различных методов переписи. В случае применения саморегистрации через интернет в сочетании с использованием планшетов для очных опросов организаторам переписи необходимо одновременно разрабатывать отдельные стратегии и методы планирования для каждого из этих решений, что предполагает привлечение специалистов с различным уровнем знаний и навыков, необходимость расширенного тестирования двух решений, разработку тщательных процедур для исключения дублирования информации и упорядочивание результатов. Если стране требуется добавить еще один метод (например, очные опросы с использованием бумажной анкеты для отдаленных районов, в которых отсутствует инфраструктура), то сложность этой работы усугубляется необходимостью разработки процедур, которые позволят свести к минимуму возникновение любых проблем, связанных с сопоставимостью и качеством данных, таких как расхождения, обусловленные применением того или иного метода¹¹.

14. Несомненно, использование современных технологий значительно повышает эффективность и своевременность сбора, обработки и распространения данных переписи, однако оно также требует дополнительных усилий для

¹¹ *Ibid.*, chap. E.

обеспечения успешного планирования, разработки, тестирования и внедрения различных приложений. Кроме того, как подчеркнули 75 процентов участников анкетирования, проведенного Отделом, использование новых технологий рассматривается именно как серьезная или умеренная проблема.

15. Результаты по состоянию на середину цикла переписей 2020 года подчеркивают необходимость оказания всесторонней поддержки деятельности по проведению переписей населения и жилищного фонда во всех государствах-членах и необходимость активизировать усилия в целях мобилизации ресурсов для обеспечения успешного и конструктивного применения организаторами переписей новых технологий и методологий, а также в целях соблюдения международных стандартов и рекомендаций.

III. Методология разграничения городов и городских и сельских территорий

16. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Новой программе развития городов и Глобальной стратегии совершенствования сельскохозяйственной и сельской статистики содержится призыв к сбору согласованных показателей по городам и городским и сельским территориям в целях содействия проведению последовательных международных сопоставлений между странами. При этом не существует разработанного и утвержденного на международном уровне согласованного метода определения границ этих территорий. Национальные определения значительно отличаются друг от друга¹², что отрицательно сказывается на международных сопоставлениях. В связи с этим шесть международных организаций (Европейский союз, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Международная организация труда, Организация экономического сотрудничества и развития, Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Всемирный банк) в тесном сотрудничестве разработали согласованный метод, облегчающий международные статистические сопоставления. Эта работа, призванная дополнить, но не заменить национальные определения, получила положительную оценку Статистической комиссии в решении 49/112, принятом на ее сорок девятой сессии.

17. Этот согласованный метод носит название «степень урбанизации». Первый уровень этой иерархической классификации содержит три класса: города, поселки и территории со средней плотностью населения, а также сельские территории. Метод позволяет последовательно разграничить эти классы в глобальном масштабе, опираясь на пороговые значения численности и плотности населения и используя демографическую сетку с разрешением в 1 км². Использование демографической сетки помогает решать проблемы, возникающие при применении пороговых значений численности и плотности населения к пространственным единицам различной формы и размера. Этот метод имеет два дополнения. Первое из них носит название «второй уровень степени урбанизации». Оно позволяет разграничить города и территории со средней плотностью населения, а также разделяет сельские территории на деревни, сельские территории некомпактного проживания и в основном ненаселенные территории. Второй уровень степени урбанизации также предлагает возможность добавить другие важные для сельских территорий характеристики (землепользование и удаленность) для аналитических целей. Второе дополнение формирует вокруг каждого города зону маятниковой миграции. Сочетание города и его зоны маятниковой миграции называется «функциональным городским районом» или

¹² *Demographic Yearbook 2017* (United Nations publication, Sales No. B.19.XIII.1 H), p. 119.

«метрополитенским районом». Это понятие отражает размер городского рынка труда и может быть использовано для целей планирования и аналитики.

18. В соответствии с решением 50/118, принятым Статистической комиссией на ее пятидесятой сессии, в справочном документе о методологии разграничения городов и городских и сельских территорий для целей международного сопоставления приводится краткое описание вышеупомянутого согласованного метода и дается оценка его применимости. В документ также включено краткое содержание процесса широких консультаций, который лег в основу этой работы. Программа ООН-Хабитат организовала семь региональных семинаров для участников из 86 стран Африки, Азии, Латинской Америки и Тихоокеанского региона. Еще 20 стран получили индивидуальные консультации или приняли участие в пилотном проекте. В 2017 году Отдел провел анкетирование 20 стран, а в 2019 году организовал совещание экспертов. Эта деятельность является современной, поскольку национальные статистические службы могут использовать данные цикла переписей населения 2020 года для создания демографических сеток, которые представляют собой необходимый компонент согласованного метода. Шесть международных организаций, упомянутых в пункте 16 выше, опубликуют во второй половине 2020 года технический доклад с более подробной информацией о порядке внедрения этого метода.

IV. Действия, которые следует предпринять Статистической комиссии

19. Статистической комиссии предлагается:

а) **принять к сведению ход осуществления Всемирной программы переписей населения и жилищного фонда 2020 года;**

б) **обратиться к государствам-членам с настоятельным призывом провести переписи населения и жилищного фонда или иным образом подготовить данные переписей по малым районам в ходе цикла переписей 2020 года (2015–2024 годы);**

с) **одобрить методологию для разграничения городов и городских и сельских территорий для целей международных и региональных статистических сопоставлений;**

д) **просить Отдел и его партнеров продолжать тестировать и отслеживать применение этой методологии и представить Комиссии доклад по этому вопросу на одной из ее будущих сессий.**