

**Европейская экономическая комиссия****Конференция европейских статистиков****Семьдесят вторая пленарная сессия**

Женева, 20 и 21 июня 2024 года

Пункт 7 а) предварительной повестки дня

**Координация международной статистической деятельности
в регионе Европейской экономической комиссии****Организации Объединенных Наций: итоги последних****углубленных обзоров, проведенных Бюро****Конференции европейских статистиков****Углубленный обзор примеров использования
дополнительных категорий переписного населения****Подготовлено Польшей, Соединенным Королевством
Великобритании и Северной Ирландии и Европейской
экономической комиссией Организации Объединенных Наций***Резюме*

В настоящем докладе анализируются фактические и потенциальные потребности пользователей официальной статистики в статистических данных о населении, подготовленных с использованием категорий переписного населения, отличных от места обычного жительства: так называемых «дополнительных категорий переписного населения». В докладе предпринята попытка прояснить разницу между такими дополнительными или альтернативными категориями населения и растущей тенденцией к использованию альтернативных источников данных о населении, которой также уделяется большое внимание в современных дискуссиях высокого уровня, посвященных официальной статистике. Главный вывод доклада заключается в том, что целенаправленное взаимодействие с пользователями в целях определения их потребностей, как правило, выявляет растущий спрос на такие дополнительные категории учета населения. В докладе отмечается, что пока что такая статистика производится в относительно ограниченном объеме. В последнем разделе кратко описываются итоги обсуждения, проведенного Бюро Конференции европейских статистиков на его совещании в феврале 2024 года.

Конференции предлагается одобрить результаты углубленного обзора.



I. Краткое содержание

A. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен в качестве справочного документа для Бюро Конференции европейских статистиков (КЕС), которым Бюро предлагается пользоваться при проведении углубленного обзора примеров использования дополнительных или альтернативных категорий переписного населения¹. Основная цель доклада — оценить текущую международную ситуацию в области подготовки и использования демографической статистики, сформированной на основе учета альтернативных категорий населения. Это предполагает изучение спектра существующих на сегодняшний день категорий переписного населения; потребностей национальных статистических служб (НСС) и других государственных органов в таких данных; и методологий, используемых странами для оценки спроса пользователей на такие категории демографического учета. Следовательно, главная задача заключается в том, чтобы определить степень соответствия между подготовкой статистических данных на основе учета дополнительных категорий переписного населения и реальными потребностями пользователей, а также понять процессы взаимодействия с этими пользователями, что позволит лучше выявлять и удовлетворять соответствующие потребности.

B. Предмет исследования

2. Основным способом оценки численности населения, как правило, выступает подсчет обычно проживающего населения. Таким образом, предметом исследования настоящего доклада являются альтернативные категории учета, т. е. все категории переписного населения, сгруппированные *не* по признаку места обычного жительства, а по другим параметрам, в том числе (но не только) по месту работы, а также по признаку кратковременного проживания.

3. Численность той или иной категории населения, независимо от того, формируется ли эта категория по месту обычного жительства или по какому-либо другому параметру, чаще всего определяется на основе данных переписи. Однако в настоящем докладе речь идет не об источниках данных, а о полученной в результате статистике. Независимо от того, составляется ли демографическая статистика на основе данных переписи, данных обследования или какого-либо другого источника данных (а также независимо от того, собираются ли данные для переписи путем прямого подсчета или берутся из административных источников, или же для их получения используется комбинация этих подходов, что является весьма актуальным вопросом для многих НСС в настоящее время), она может быть произведена на основе учета различных категорий в зависимости от переменных, включенных в источник(и) данных. Следует подчеркнуть, что настоящий доклад *не* является исследованием преимуществ административных записей или других источников данных для проведения переписей и/или составления официальной демографической статистики. Основное внимание в нем уделяется оценке того, используются ли эти источники в настоящее время и предполагается ли их использование в контексте дополнительных категорий переписного населения

¹ В литературе часто используется термин «альтернативная категория переписного населения». Однако после проведенного Бюро КЕС углубленного анализа, для целей которого был подготовлен настоящий документ, было принято решение использовать термин «дополнительная категория переписного населения», чтобы избежать любого непреднамеренного и ошибочного намека на то, что такие категории будто бы предполагают использование неких новых принципов подсчета населения взамен стандартных.

С. Методология

4. Настоящий доклад был подготовлен на основе кабинетных исследований и ответов на разосланный вопросник, полученных от различных НСС, в основном от тех, которые выразили готовность принять участие в опросе во время консультаций в КЕС, а также от некоторых НСС, к которым авторы обратились напрямую. Краткий вопросник был разослан ряду НСС и международных организаций², в результате чего было получено в общей сложности девять ответов³. Вопросник состоял из трех ключевых разделов: раздел, посвященный категориям переписного населения, которые в настоящее время используются НСС для производства демографической статистики; раздел, посвященный перспективным планам статистической работы; а также раздел, посвященный характеру и глубине взаимодействия с пользователями в целях выявления спроса. Эти ответы в сочетании с аналитической информацией, полученной в ходе кабинетных исследований, позволили авторам сформировать основательное представление о различных видах деятельности и подходах, используемых для подготовки демографической статистики с использованием дополнительных категорий переписного населения.

Д. Основные результаты

5. Настоящее исследование показало, что подготовка статистических данных с использованием дополнительных категорий учета населения — это практика, принятая в настоящее время лишь в небольшом числе стран и далеко не повсеместно распространенная. В Канаде, Новой Зеландии и Соединенном Королевстве такая статистика производится активно, в то время как в других странах основным или единственным методом подсчета населения является учет по месту обычного жительства.

6. Кроме того, спрос на дополнительные категории учета существенно варьируется и тесно связан динамикой численности населения на местах и местными политическими императивами. Например, Канада рассказала о ситуации, когда значительная часть населения проводит длительное время в провинции, отличной от той, в которой они обычно проживают, а Новая Зеландия отметила особую потребность в понимании того, где население обращается за медицинской помощью, независимо от места проживания.

7. Примечательно, что те же страны, которые сообщают об активном производстве статистики с использованием дополнительных категорий учета населения, сообщают также о том, что они активно работают над привлечением внимания пользователей к этой теме и реализуют многочисленные целевые инициативы по работе с пользователями. Это может свидетельствовать о том, что пользователи, с которыми проводятся всесторонние консультации, чаще всего указывают на полезность таких дополнительных категорий учета, а значит, НСС имеет смысл работать над удовлетворением этих потребностей.

Е. Выводы

8. Исследование, положенное в основу настоящего доклада, показало, что небольшое число стран прилагает целенаправленные усилия для разработки дополнительных категорий учета населения, стремясь удовлетворить конкретные

² Вопросник приведен в приложении.

³ Ответы в виде заполненной стандартной формы были получены от Албании, Ирландии, Канады, Мексики, Новой Зеландии, Польши, Соединенного Королевства и Евростата. Российская Федерация представила письменный материал, посвященный данной теме в целом. Италия и Королевство Нидерландов указали, что у них нет релевантных материалов, которые они могли бы представить.

потребности пользователей статистики, выявленные в ходе взаимодействия с заинтересованными сторонами.

9. Таким образом, из настоящего обзора следует, что **активное взаимодействие НСС с пользователями статистики** является ключевым фактором в обеспечении правильного определения потребностей пользователей в подсчете численности населения по разным категориям, а также в других статистических данных о населении. Как явствует из настоящего обзора, когда пользователям задают вопрос о том, могут ли им быть полезны дополнительные категории учета населения, такая потребность чаще всего выявляется; кроме того, когда соответствующие продукты предлагаются, они, судя по всему, оказываются полезными для некоторых групп пользователей.

10. Локальный характер демографических моделей, политических соображений и политической динамики означает, что потребности пользователей статистики в разных странах существенно различаются. Однако эти потребности редко бывают абсолютно уникальными. Таким образом, представляется вероятным, что выводы настоящего доклада, сделанные на основе опыта небольшого числа стран, вполне могут оказаться применимыми и к другим странам, если они проведут аналогичные консультации с пользователями по вопросам демографической статистики.

11. Вторым выводом, к которому пришли авторы, изучив ответы на вопросник, стало наличие общей склонности смешивать понятия «альтернативная категория переписного населения» и «альтернативный источник данных для демографической статистики», хотя в действительности это две совершенно разные вещи. Поэтому международному сообществу официальной статистики может быть рекомендовано **рассмотреть вопрос о разработке более детального определения и разъяснения терминов «дополнительная» или «альтернативная категория переписного населения» и уточнить, чем они отличаются от вопросов, связанных с источниками данных**, а также повысить осведомленность об этом, обеспечив включение данных терминов в согласованные на международном уровне руководства.

II. Введение

12. Бюро Конференции европейских статистиков (КЕС) регулярно проводит углубленный обзор избранных областей статистики. Целью таких углубленных обзоров является улучшение координации статистической деятельности в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), решение зарождающихся проблем, а также содействие обмену передовым опытом и взаимному обучению.

13. Бюро КЕС изначально выбрало тему «Практические примеры использования альтернативных категорий переписного населения» в качестве области исследования в феврале 2020 года. Однако в то время большинство стран находились на завершающих этапах подготовки к переписи населения и потому не располагали экспертами для проведения обзора. Поэтому было решено подождать с проведением обзора до более поздней даты. В феврале 2023 года Бюро КЕС определило эту тему в качестве объекта рассмотрения в октябре 2023 года, когда большинство стран должны были завершить работу над переписью населения раунда 2020 года и смогли бы извлечь пользу из предлагаемого КЕС опыта.

III. Тематический охват рассматриваемой статистической области

14. Когда мы говорим о «населении» какого-либо места в повседневной речи, мы, как правило, имеем довольно четкое и общепринятое представление о том, что мы имеем в виду: *мы имеем в виду живущих там людей*.

15. Но, как и во всех других областях статистики, при более внимательном рассмотрении обнаруживается множество других факторов, как в плане того, что конкретно подразумевается под этими словами (т. е. «люди» и «живущие»), так и в плане того, что именно нас интересует и почему нам важно это знать.

16. Подсчет населения может производиться в одной из нескольких категорий — где люди обычно проживают, где они юридически приписаны, где имеют гражданство, где владеют недвижимостью или арендуют ее, где платят налоги, где работают или учатся и т. д. Категория переписного населения — это подмножество⁴ всего населения, характеризуемое определенным набором параметров (более полная расшифровка терминов приведена в разделе III.A ниже). Об эволюции использования различных категорий и их отражении в международных рекомендациях — в частности, о категории «обычно проживающих» и разработке ее детального определения в регионе ЕЭК ООН — рассказывается в рабочем документе Евростата (Lanzieri, 2019), представленном на совещании группы экспертов ЕЭК ООН-Евростата по переписям населения и жилого фонда в 2019 году. В этом документе рассматриваются использовавшиеся на тот момент концепции и определения, а также практика учета численности и местонахождения населения, принятая в странах Европейского союза.

17. В Рекомендациях КЕС по проведению переписей населения и жилого фонда 2020 года признается, что страны могут пожелать произвести дополнительные показатели численности населения, используя другие категории переписного населения, но при этом содержится призыв к странам проводить подсчеты для целей международных сопоставлений с использованием категории «обычно проживающее население»⁵. Эта рекомендация основана на том предположении, что наиболее важной для разработки политики информацией о пространственном распределении людей является информация о том, где они обычно проводят ночь, поскольку это соответствует тому, где люди имеют жилье, платят налоги и потребляют товары и услуги внутри страны.

18. Тем не менее для принятия некоторых решений, касающихся предоставления услуг, могут быть более значимыми места, где люди проводят свой день — на работе или в школе, на дорогах, в торговых центрах, в транспортных узлах, в местах отдыха или в открытых общественных пространствах. При выделении ресурсов на медицинское обслуживание, электроснабжение, сбор отходов или коммуникационную инфраструктуру может быть более целесообразным опираться на информацию о том, где люди находятся в течение дня, а информация о маршрутах и времени поездок поможет в принятии решений в области транспорта и планировании строительства нового жилья.

19. В имеющихся аналитических исследованиях этот вопрос рассматривается с разных сторон: начиная с императивов, вытекающих из выбора источников данных (например, чего можно добиться при помощи прямого подсчета в ходе традиционной переписи населения и что можно получить из административных источников данных), и заканчивая более философскими вопросами (что такое «население» на самом деле?).

20. Настоящий доклад призван обогатить эти широкие дискуссии, концентрируясь главным образом на примерах использования дополнительных категорий учета населения, в частности на следующих вопросах: зачем они могут понадобиться, для чего они могут использоваться и, что очень важно, как НСС могут узнать о потребности пользователей в них и о возможных видах их использования. Это объясняется тем, что **определение потребности в новой или альтернативной статистике и ее потенциального использования должно быть первичным по отношению к соображениям о том, как должна производиться такая статистика.**

⁴ Может быть полным подмножеством, т. е. совокупностью.

⁵ См. главу V, пп. 392–393 в UNECE (2015).

A. Определения

21. Обсуждение, о котором будет говориться далее в настоящем докладе, основано на общем понимании нескольких концепций, в связи с чем мы приводим здесь краткие определения. Однако следует отметить, что в настоящее время существует целевая группа КЕС, которая занимается изучением и пересмотром некоторых из этих определений, а также их описаний и объяснений в рамках более широкого проекта по пересмотру и обновлению Рекомендаций КЕС по проведению переписей населения и жилого фонда для раунда 2030 года⁶.

1. Население

22. Согласно Рекомендациям КЕС, население — это «любая совокупность лиц, отнесенных к определенному географическому образованию, которые отвечают определенным критериям в контрольное время переписи; эти критерии должны помочь определить уточняющие прилагательные (метки), поясняющие, о каком именно населении идет речь (например, обычно проживающее население или работающее население). В силу особых национальных потребностей страна может проявлять интерес к подсчету различных “населений”. Рекомендуется, чтобы уточняющие прилагательные (метки), характеризующие используемые на национальном уровне категории учета населения, были как можно ближе к значению, придаваемому им в международном контексте» (пп. 385–6, с. 76). Следует заострить внимание на пространственной составляющей этого определения. Нас могут интересовать все люди или только те, кто обладает определенными характеристиками, но в любом случае всегда должна быть граница, определяющая область, в которой мы проводим подсчет.

2. Население, подлежащее учету

23. В Рекомендациях КЕС население, подлежащее учету, определяется как «совокупность лиц, которых страна решает охватить переписью, независимо от их последующего исключения из какой-либо конкретной подборки населения» (п. 387, с. 76). Другими словами, это группа людей, которые составляют целевую аудиторию мероприятия по сбору данных (будь то прямой подсчет или сбор данных из регистров или административных источников). Страна может собирать данные обо всех, кто присутствует в ней в определенный момент времени, но впоследствии публиковать официальную статистику с учетом, например, только тех, кто обычно проживает на ее территории.

3. Категория переписного населения

24. Согласно Рекомендациям КЕС, категория переписного населения — это «население, используемое для составления статистических совокупностей в конкретной таблице. Это может быть как часть, так и все “население, подлежащее учету”. Страна может использовать более одной категории переписного населения (для разных статистических целей), но одна из категорий всегда должна быть категорией, используемой для целей международных сопоставлений (чаще всего это “обычно проживающее население”» (п. 388, с. 67). Данное определение дается в контексте рекомендаций по проведению переписи населения, и, следовательно, оно подразумевает, что это обязательно будет подмножество населения, подлежащего учету в ходе переписи. Однако в принципе это может быть полностью или частично другое подмножество, потенциально включающее членов, которые не были учтены или вообще не подлежали учету в ходе переписи.

⁶ С кругом ведения этой целевой группы можно ознакомиться [здесь](#); доклад о работе, проделанной ею к настоящему времени, был представлен на заседании Группы экспертов КЕС по переписям населения и жилищного фонда в сентябре 2023 года. Слайды из презентации к этому докладу доступны [здесь](#).

4. Численность населения

25. Численность населения, согласно определению, данному в Рекомендациях КЕС, — это «совокупность, полученная путем простого суммирования отдельных записей сведений о человеке из подсчитанной категории переписного населения» (п. 389, с. 76). Это отличается от оценочной численности населения, которую получают с помощью методов статистической оценки. Как и в случае с категорией переписного населения, определение численности населения, приведенное в Принципах и рекомендациях Статистического отдела ООН (СО ООН), по понятным причинам заточено конкретно под нужды переписи: «“Численность населения” может представлять собой подмножество или все пересчитанное население. В стране может быть один или несколько показателей численности населения, каждый из которых рассчитывается на основе данных о пересчитанном населении» (п. 4.23, с. 176). Однако в более широком смысле численность населения может представлять собой любое множество агрегированных записей, сделанных в процессе подсчета той или иной категории переписного населения, независимо от того, были ли они собраны/произведены в контексте переписи или иным способом.

5. Место обычного жительства

26. Как региональные (КЕС), так и глобальные (СО ООН) рекомендации по проведению переписей, а также правила ЕС по проведению переписей (ЕС 2008; EU 2017 а и б) гласят, что страны должны производить подсчет «обычно проживающего» населения для целей международного сопоставления. СО ООН предлагает следующие определения и руководство по их применению (п. 2.48, с. 40):

«В целом, “место обычного жительства” определяется для целей переписи как место, в котором человек живет на момент проведения переписи, где он находится уже в течение некоторого времени или где он намеревается оставаться в течение еще некоторого времени. Рекомендуются, чтобы при учете по месту обычного жительства страны применяли порог в 12 месяцев в соответствии с одним из следующих двух критериев:

- а) место, в котором человек постоянно проживал большую часть последних 12 месяцев (т. е. не менее шести месяцев и одного дня), не считая временных отлучек в отпуск или по работе, или намеревается проживать не менее шести месяцев;
- б) место, в котором человек постоянно проживал в течение как минимум последних 12 месяцев, не считая временных отлучек в отпуск или по работе, или намеревается проживать в течение как минимум 12 месяцев».

27. В Рекомендациях КЕС-2020 конкретно рекомендуется применять последний из этих двух вариантов (известный как «критерий 12 месяцев») в качестве базы для международных сопоставлений, а также уточняется, что это же определение должно применяться не только на национальном уровне, но и для соответствующих территориальных подразделений внутри страны (п. 393, с. 78). В них также предлагается определение «место обычного жительства» как «географического места, где переписываемое лицо обычно проводит свой ежедневный отдых, оцененное за определенный период времени, включая контрольное время переписи» (п. 392, с. 78).

28. Хотя СО ООН признает, что «страны могут понимать под определением обычно проживающего лица разные вещи в соответствии со своими конкретными обстоятельствами», его эксперты тем не менее подчеркивают необходимость подсчета обычно проживающих лиц.

6. Дополнительная или альтернативная категория переписного населения

29. Альтернативная категория переписного населения — это подмножество пересчитанного населения, для которого подсчет велся в соответствии с критерием, отличным от места обычного жительства (либо *вместо*, либо *наряду с* критерием места обычного жительства). Она подсчитывается и используется в качестве основы для

конкретных аналитических мероприятий, исследований или измерений вместо традиционно используемой категории обычно проживающего населения, характерной для официальной демографической статистики. Такой подход часто используется для изучения или измерения уникального аспекта какого-либо явления. Например, категория переписного населения, определяемая по географическому или профессиональному позиционированию, позволяет проводить анализ, результатом которого становятся гораздо более целенаправленные наблюдения, а впоследствии и более адресные рекомендации по разработке политики. **Для правильного понимания остальной части настоящего доклада важно не смешивать понятия «альтернативная категория переписного населения» и «альтернативный источник данных о населении».** Категория переписного населения — это группа, определенная в соответствии с некими установленными критериями, независимо от источника данных, используемых для их идентификации (см. также сноску 1).

В. Практика, принятая в демографической статистике

30. Как уже отмечалось ранее, когда мы говорим о «населении» в повседневной речи, то чаще всего подразумеваем людей, которые *живут* в том или ином месте. Однако стоит задуматься, почему именно мы так держимся за идею подсчета людей по месту, где они обычно проживают: потому ли, что это действительно именно та информация, которая нам нужна, или потому, что так проще всего определить и зафиксировать данные о населении при помощи стандартных методов? Принципы и рекомендации СО ООН дают некоторое представление об этом:

«Страны больше интересуются учетом численности и распределения обычно проживающих лиц, поскольку место обычного жительства, как правило, лучше всего указывает на то, где людям будут требоваться услуги и где они будут их потреблять, а потому численность обычно проживающих лиц наиболее актуальна для целей планирования и разработки политики» (п. 4.24, с. 176).

31. Это дает нам первый ключ к по крайней мере частичной разгадке того, почему мы как общество хотим знать, «где живут люди», — говоря концептуально, на самом деле мы хотим знать, где людям требуются услуги и где они их потребляют (а также где они будут делать это в будущем), или же где они подвергаются определенному риску или имеют доступ к тем или иным возможностям, что позволяет нам соответствующим образом планировать, предоставлять услуги или смягчать последствия.

32. Использование места обычного жительства в качестве индикатора спроса на товары и услуги основывается на одном или обоих из двух следующих предположений: во-первых, что большая часть потребления товаров и услуг происходит дома; и/или во-вторых, что расстояния, ежедневно преодолеваемые людьми, проводящими дневное время вне дома, относительно невелики, а значит, подсчет людей там, где они обычно ночуют, довольно точно отражает, где они потребляют больше всего услуг или наиболее активно используют инфраструктуру. Кроме того, на жилье само по себе приходится очень большая часть потребления услуг и использования инфраструктуры: поддержка принятия решений о том, где необходимо строить дома и каких видов и размеров, является одним из основных видов использования демографических данных.

33. Эти два предположения, вероятно, вполне верны для большинства людей большую часть времени, но это, конечно же, не всегда так. Об этом свидетельствует, например, статья Guardian (2016), в которой данные переписи населения 2011 года о расстояниях от дома до работы в Англии и Уэльсе были нанесены на карту в попытке визуализировать экономический след городов, в результате чего было выявлено, что небольшое число работников ежедневно преодолевает огромные расстояния, а это значит, что города имеют очень большие «зоны охвата» с точки зрения мест обычного жительства работающих в них лиц, которые проводят в этих городах свой день.

34. В дополнение к этому концептуальному аргументу можно привести вторую, более практическую причину, по которой статистики в значительной степени полагаются на подсчет людей по месту их жительства: этот метод предлагает четкий протокол, позволяющий избежать дублирования или упущений и осуществлять подсчет каждого человека один и только один раз (в частности, предотвращает недоучет или переучет на международном уровне за счет существования правил, позволяющих учитывать людей, пересекающих границы, в одной и только одной стране). Региональные и глобальные рекомендации, касающиеся места обычного жительства, помогают странам решать сложные вопросы о том, кого включать и кого исключать при подсчете населения и как поступать в пограничных случаях (люди с несколькими местами жительства, дети, которые перемещаются между родительскими домохозяйствами, бездомные и люди без крыши над головой, трансграничные работники, военный и дипломатический персонал, кочевники и моряки и так далее).

35. Когда речь идет о дополнительных категориях переписного населения, такой четкой «стандартной практики» не существует. В то время как на международном уровне существует широкое согласие в отношении определения места обычного жительства, дополнительные категории переписного населения в настоящее время имеют потенциально бесконечное число определений. Таким образом, определения, используемые при подготовке статистических данных с использованием этих категорий (например, «дневное население», «работающее население» и т. д.), выбираются в зависимости от потребностей в каждом конкретном случае, например по запросу пользователей и/или с учетом используемого источника данных, в отличие от подсчетов на основе традиционной категории — постоянно проживающего населения, которые производятся НСС почти повсеместно и понятны их пользователям.

С. Дополнительные или альтернативные категории переписного населения

36. Хотя место обычного жительства является основой для главного (или даже единственного) официального учета населения, производимого НСС многих стран, существует множество других параметров, которые теоретически могут быть положены в основу производства статистики. В Рекомендациях КЕС четко указано, что у стран могут существовать потребности в других, более индивидуализированных критериях подсчета, который может производиться на основе категории, отличной от места обычного жительства. Применительно к переписи населения это может быть подмножество обычно проживающих лиц, или же может потребоваться такое определение «населения, подлежащего учету», которое охватывает не только обычно проживающих лиц (например, если страна хочет произвести подсчет лиц, проживающих на ее территории на временной основе, иначе говоря граждан-нерезидентов, что актуально для стран со значительной диаспорой).

37. В Принципах и рекомендациях СО ООН отмечается, что, помимо учета по месту обычного жительства и учета «наличного населения» (простой фактический подсчет тех, кто присутствует на территории в момент проведения переписи, независимо от места постоянного проживания), страны могут иметь потребности в других критериях подсчета. Такие критерии могут включать «население, учитываемое по группе обслуживания», в случаях, «когда значительная часть населения, предоставляющего или использующего услуги в том или ином районе, не является лицами, обычно проживающими в этом районе» (п. 4.44, с. 180), например дневное и работающее население или население, посещающее город.

38. Переписи населения (традиционные, комбинированные или основанные на регистрах или других административных источниках) — не единственный потенциальный источник данных для учета дополнительных категорий населения. Информация может быть получена, в частности, из источников, используемых для составления статистики миграции, туризма и предпринимательской деятельности. Поэтому целью данного исследования является не просто рассмотрение вопроса о том,

что можно сделать с данными переписи, но, в более широком смысле, то, какие виды подсчета населения могут понадобиться и для каких целей.

39. Очевидно, что люди, которые ездят на работу, на учебу или по другим делам, пользуются услугами и инфраструктурой как в пункте назначения, так и во время поездки. Следовательно, предприятие, выбирающее место для размещения кафе, будет больше заинтересовано в том, где люди проводят обеденный перерыв, чем в том, где они спят. Муниципалитет, выделяющий средства на содержание дорог, будет направлять их преимущественно в районы с наиболее интенсивным транспортным трафиком, а не туда, где машины паркуют на ночь. На самом деле для принятия многих таких решений требуется информация как о месте проживания, так и о месте работы или учебы, поскольку значение имеет именно маршрут между этими пунктами (например, это нужно для планирования развития транспортной системы).

40. Перемещение между местами не обязательно происходит ежедневно. Некоторые люди работают сезонно; другие имеют два дома и периодически переезжают из одного в другой. Студенты часто живут в течение учебного семестра одни, в условиях группового размещения или в составе домохозяйства, состоящего из нескольких студентов, а во время каникул — со своими семьями. Время посещения туристами различных мест сильно варьируется по продолжительности. В странах с регистрацией населения могут существовать определенные обстоятельства, в частности те или иные стимулы или антистимулы, которые влияют на то, где люди регистрируют себя как «проживающих», а потому официально зарегистрированное место обычного жительства не всегда является точным отражением места фактического потребления. Тем не менее сведения об официальной регистрации могут быть полезны для некоторых аспектов принятия решений, например для оценки налоговых поступлений. То же самое можно сказать и о людях, которые владеют недвижимостью и платят за нее налог, но не живут в ней.

41. Каждый из этих сценариев предполагает необходимость подсчета населения, который бы отражал реальный спрос на услуги и инфраструктуру. Однако в контексте традиционных переписей мы делаем все возможное, чтобы приписать людей к одному и только одному месту. Если у человека два дома, мы приписываем его к тому, в котором он проводит больше всего времени; если туристы остаются или собираются остаться на срок менее чем 12 месяцев, мы не учитываем их как проживающих лиц. Такой принцип «все или ничего» очень удобен для подсчета обычно проживающего населения, но оставляет в стороне множество нюансов, которые могут быть полезны для пользователей статистики. И со временем таких случаев может стать еще больше. Если доля регулярно перемещающихся людей в популяции невелика, то прикрепление каждого регулярно перемещающегося человека на 100 процентов к одному, «основному» месту является приемлемым решением (в противовес прикреплению «части» человека к разным местам пропорционально времени, проведенному в каждом из них). Но с ростом доли мобильного населения будет возрастать и объем информации, теряющейся при стандартном подходе к учету.

42. Знание того, где люди проводят ту или иную часть своего времени помимо ночного отдыха, важно не только для изучения структуры потребления, но и для оценки подверженности людей риску. На профиль риска того или иного события влияет продолжительность периода, в течение которого население подвергается потенциальной опасности наступления опасного события. Для правильной оценки риска, сопряженного, скажем, с прорывом дамбы на Темзе и затоплением центра Лондона в результате экстремального прилива, необходимо понимать, что профиль риска значительно меняется в течение дня пропорционально количеству людей, которые могут пострадать от этого бедствия. Поскольку миллионы жителей регулярно ездят в офисы в центре Лондона, а вечером возвращаются в свои дома в близлежащих графствах, число людей, которые пострадают от наводнения, будет гораздо меньше, если такое событие произойдет в 2 часа ночи, а не в 2 часа дня. Понимание данных тонкостей профиля риска очень важно для таких организаций, как Управление по охране труда Соединенного Королевства — органа, занимающегося оценкой и снижением рисков.

43. Важно подчеркнуть, что основная цель настоящего доклада — пролить свет на различные варианты использования дополнительных категорий переписного населения, т. е. на востребованность и полезность анализа, проводимого на основе таких дополнительных категорий, а не на методологию и источники данных, при помощи которых может осуществляться такой подсчет. Другими словами, углубленный обзор Бюро КЕС, в проведение которого мы стремились внести вклад с помощью настоящего доклада, будет посвящен вопросам о том, кому требуются дополнительные категории переписного населения и почему, каким конкретным целям служат такие категории и чем могут быть обоснованы их актуальность и применимость.

44. Оставив в стороне эту оговорку, следует признать, что структура источников данных и методологических подходов в демографической статистике в настоящее время претерпевает стремительную эволюцию. Переход к административным и нетрадиционным источникам данных, а также растущий акцент на интеграции данных из множественных источников делают гораздо более реальной саму идею подготовки демографической статистики иными способами, нежели проведение переписи. Это, в свою очередь, открывает возможности для подсчетов населения по критериям, отличным от места обычного жительства. В то же время меняющийся ландшафт пользователей и все большее внимание, уделяемое актуальности данных, предъявляют демографической статистике более высокие требования в части прикладной полезности для разработки конкретных мер политики и способности четко отвечать не на некие приблизительные и потенциальные запросы, а на конкретные вопросы, задаваемые политиками.

45. Эта дискуссия приобретает особую актуальность в настоящее время, когда как на региональном (КЕС), так и на глобальном (СО ООН) уровнях разрабатываются новые рекомендации по проведению переписей, поскольку, хотя переписи не являются единственным источником сведений для демографической статистики и не обязательно являются лучшим источником данных для подсчетов дополнительных категорий населения, они все же остаются основным таким источником. Любые новые или расширенные определения должны соответствовать этим согласованным на международном уровне рамкам, а в идеале быть включены в них.

IV. Обзор статистической деятельности в данной области

A. Международная практика

46. Из международных организаций, которым были направлены просьбы о предоставлении информации об их текущей практике, только Евростат предоставил ответ, в котором пояснил, что не пользуется и не планирует пользоваться дополнительными категориями переписного населения и что ему не известно о каких-либо потребностях пользователей в таких категориях. Евростат сосредоточен в первую очередь на гармонизации и унификации принятых в странах Европейского союза методов подсчета населения методом переписи по месту обычного жительства.

47. И все же можно предположить, что для других международных организаций дополнительные категории переписного населения могут оказаться весьма полезными. К таким организациям можно отнести, например, агентства по оказанию помощи при стихийных бедствиях, организации, работающие с беженцами и мигрантами, а также организации, работающие в странах или территориях со слабо развитой инфраструктурой официальных данных, которые, вероятно, выиграют от подсчетов, основанных на фактическом присутствии, краткосрочных перемещениях, использовании ресурсов, юридическом (документальном) статусе и т. д.

48. Любая дальнейшая работа в этой области должна быть направлена на налаживание взаимодействия с международными организациями, чтобы обеспечить правильное выявление и удовлетворение их возможных потребностей в дополнительных категориях учета, а также соответствие любых разработанных концепций или определений возможному использованию таких категорий.

В. Национальные практики

49. Помимо официальных статистических служб собственные категории, призванные удовлетворять конкретные потребности пользователей, разработал и использует ряд организаций частного сектора, начиная от академических учреждений и заканчивая частными компаниями, работающими на бизнес. Наиболее насущной для пользователей из этих организаций является необходимость измерения демографических колебаний в течение дня. В качестве примера можно привести компанию Esri, которая создала набор данных Esri Daytime Population 2021, предназначенный для дифференциации дневных и ночных демографических профилей в целях обслуживания как коммерческих организаций, так и поставщиков государственных услуг, например служб экстренной помощи. Аналогичным образом, британский оператор мобильной связи O2 разработал набор данных O2 Motion, используя собственные данные мобильной телефонии. Компания предоставляет эти обширные наборы данных организациям как государственного, так и частного секторов в качестве альтернативного источника информации о перемещениях населения. Так, Бюро национальной статистики Великобритании включило данные из набора O2 Motion в свои исследования, нацеленные на разработку новых методов оценки численности населения. Эти примеры свидетельствуют о том, что усилия частного сектора могут быть полезны для удовлетворения потребностей пользователей, которые НСС может быть трудно удовлетворить самостоятельно с использованием традиционных подходов. Однако частный сектор пока не зарекомендовал себя как надежный поставщик демографических данных, полученных с использованием альтернативной основы учета, и поэтому пользователи по-прежнему полагаются в основном на официальную статистику.

1. Какие категории переписного населения используются национальными статистическими службами для производства демографической статистики?

50. Подавляющее большинство статистических продуктов, производимых НСС, строится вокруг концепции места обычного жительства и составляется на основе данных переписи населения. Наряду с местом обычного жительства, а в некоторых случаях и вместо него, некоторые НСС используют для подсчета населения критерий де-факто присутствия (фактическое нахождение в жилище в ночь переписи, независимо от места жительства). Хотя интересно отметить изменения, происходящие в этом отношении, например в Ирландии и Новой Зеландии (обе страны сообщают о переходе в своих переписях от учета по месту фактического нахождения к учету по месту обычного жительства), все же «традиционным» по-прежнему является подсчет населения по месту, где люди ночуют, будь то де-факто (т. е. фактически) или де-юре (место обычного жительства), а не альтернативные критерии в том смысле, который подразумевается в настоящем докладе.

51. Ирландия сообщила, что для подсчета «наличного населения» используется информация обо всех лицах, присутствовавших в жилище в ночь переписи, независимо от места обычного жительства, собранная с помощью бумажной анкеты, которая использовалась при проведении переписей в Ирландии по 2022 год включительно. Экспериментальная серия статистических продуктов *Irish Population Estimates from Administrative Data Sources* (IPEADS), целиком основанная на данных административных источников, позволила получить неофициальную информацию о численности населения по месту обычного жительства за 2020 и 2021 годы.

52. Новая Зеландия сообщила, что она перешла на учет по месту обычного жительства в качестве основы для своих национальных и субнациональных оценок численности населения только в середине 1990-х годов. До этого такие оценки проводились на основе подсчета наличного населения, т. е. по местонахождению на контрольную дату сбора данных, а не по месту обычного жительства. По данным Stats NZ, этот переход был сделан потому, что оценки де-юре (по месту постоянного жительства) лучше отвечают потребностям большинства клиентов, например избирательных органов и систем образования и здравоохранения. Только в 1980-х годах в ходе переписи населения Новой Зеландии были получены «данные о

численности населения, обычно проживающего в стране», которые можно было использовать в качестве основы для оценки численности резидентов. Однако реальным толчком к переходу официальной демографической статистики от оценок по фактическому местонахождению к оценкам по месту жительства стало проведение Stats NZ первого контрольного обследования после переписи 1996 года.

53. Статистическое управление Польши подробно рассказало о производимых им подсчетах населения, которые, хотя они и основаны на традиционной концепции «проживания по месту», отличаются от стандартной схемы обычного жительства и ориентированы на более короткую продолжительность пребывания, что позволяет выявлять более краткосрочные перемещения населения. Польское национальное законодательство обязывает Статистическое управление Польши осуществлять учет численности и структуры населения единообразно для всех единиц территориального деления (гмин) в стране. Общая численность населения гмин представляет собой численность населения Польши. Население, согласно национальному определению, включает в себя лиц, которые живут (пребывают) или собираются пребывать в гмине в течение более трех месяцев. Это означает, что численность населения в данной гмине включает постоянных жителей (лиц, которые зарегистрированы в ней или постоянно проживают в ней без регистрации), исключая тех жителей, которые переехали на срок более трех месяцев в другую гмину страны, и включая постоянных жителей Польши, которые приехали в данную гмину из другого места в стране на срок более трех месяцев. Иммигранты, временно пребывающие в Польше, не включаются в состав населения гмины, в то время как постоянные жители Польши, временно находящиеся за границей (независимо от срока их отсутствия), учитываются в составе населения своей гмины.

54. Среди ответивших стран и организаций только Канада, Новая Зеландия и Российская Федерация предоставили информацию о дополнительных категориях, используемых НСС для составления демографической статистики. Албания, Мексика и Польша сообщили, что в настоящее время они не работают с какими-либо дополнительными категориями и не имеют конкретных планов по их введению. Евростат также не планирует делать это или сотрудничать со странами в этом направлении. Он добавил, что в предложении Евростата о принятии всеобъемлющего нового законодательства в области учета населения и жилого фонда европейских стран (ESOP), объединяющего внутригодовую, годовую, многолетнюю и десятилетнюю статистику по демографическим разделам, по-прежнему используется (и предпринимается попытка укоренить использование) определение населения, основанное на концепции обычного места жительства в течение 12 месяцев. В настоящее время это предложение рассматривается Европейским парламентом и Советом в рамках законодательного процесса.

55. Канада сообщила нам, что, хотя место обычного жительства в настоящее время является основной учетной категорией при проведении исследований на основе данных объединенных переписей, она признает потенциал других «альтернативных категорий переписного населения», которые могут использоваться в дополнение к более «традиционным» определениям места жительства. Рост численности непостоянно проживающего населения в Канаде заставил ряд пользователей, в частности лиц, ответственных за принятие решений, политиков, журналистов и ученых, запросить статистику по этой группе населения, чтобы ответить на вопросы о жилье и рабочей силе, которые в последнее время всплывают в канадском общественном дискурсе.

56. Российская Федерация отметила, что Росстат на экспериментальной основе проводит подсчет новых показателей, в том числе таких, как численность населения, использующего второе жилье, численность временного населения и показатели круговой и «маятниковой» миграции. Эти показатели рассчитываются на основе деперсонализированных данных, полученных от операторов мобильной связи.

57. Хотя место постоянного проживания по-прежнему преобладает в качестве основы учета населения, стоит отметить, что в фактическом применении термина «место обычного жительства» существуют различия, обусловленные как практическими, так и концептуальными причинами. В Канаде, например, применение

концепции места обычного жительства основано на самодекларации и включает непостоянных резидентов (НПР). Это означает, что конкретную статистику по НПР можно вычислить. Такие оценки основаны не только на данных переписи, но и на данных административных источников (например, о выданных временных разрешениях на проживание), полученных от федерального миграционного ведомства — Министерства по делам гражданства, иммиграции и беженцев.

58. Важно также отметить замечание Новой Зеландии о том, что «в последние годы в связи с ростом числа посетителей в Новой Зеландии в целом и в некоторых ее районах в частности вновь возник некоторый спрос на оценки фактической и пиковой численности населения». Разнообразный контингент посетителей, включающий туристов, студентов, сезонных рабочих и работающих отпускников, может предъявлять требования к местной инфраструктуре, в том числе к жилью, но также может быть важным сегментом рынка труда, хотя и практически незаметным в современной официальной статистике. Однако все группы посетителей имеют ярко выраженный сезонный характер, поэтому измерения требуют определенной гибкости в выборе контрольных дат.

2. Какие потребности в дополнительных категориях переписного населения выявили страны и другие организации?

59. Разработка *гипотетических* сценариев использования дополнительных категорий переписного населения — сравнительно несложная задача, однако это совсем не то же самое, что выявить *реальные озвученные* пользователями статистики *потребности* и выяснить, как используются данные подсчета таких категорий в тех случаях, когда он производится.

60. Одна из конкретных потребностей, выявленных Канадой, связана с провинцией Альберта, где проживает большое количество «теневого населения» (люди, которые проводят много времени в одном муниципалитете Канады, но для целей переписи декларируют свое основное место жительства в другом муниципалитете). Если бы в качестве критерия для определения численности населения в таких местах использовалось место обычного жительства на основе самодекларации — способ определения места обычного жительства, традиционно применяемый при проведении всеканадской переписи населения, — то это создало бы ситуацию, при которой финансовые средства и стратегические усилия провинциальных властей были бы распределены неправильно. Поэтому у этой провинции есть мандат на проведение собственной муниципальной переписи.

61. Канада выявила также потребность в подсчете НПР, данные о численности которых используются для разработки и оценки политики, затрагивающей жилье и рынок труда (в частности, нехватку рабочей силы), языковой политики и т. д.

62. Новая Зеландия сообщает о нескольких видах использования, которые были определены производителями статистических данных, не входящими в структуру НСС, и вошли в их практику. Сюда относится, в частности, сбор статистических данных о пользователях медицинских услуг на основе подсчета совокупности лиц, пользующихся или потенциально пользующихся медицинскими услугами в Новой Зеландии. «Население» для целей такого учета включает не только обычно проживающих лиц, но и людей, посещающих Новую Зеландию, а также людей, эмигрировавших из Новой Зеландии. Работа по сбору данных и выводу показателей ведется Министерством здравоохранения. Важным мотивирующим фактором для этого является стремление понизить уровень предвзятости при расчете показателей здравоохранения, особенно географических и этнических. Например, при определении распространенности того или иного медицинского состояния этническая принадлежность «числителя» и «знаменателя» определяется на основе одного источника — данных системы здравоохранения, а не на основе данных об этнической принадлежности из переписи населения, которые были собраны другим способом.

63. Российская Федерация отметила растущий спрос на информацию о перемещениях населения в пределах городов и городских агломераций, который потенциально можно легче удовлетворить с помощью новых источников данных,

таких как данные мобильного позиционирования, нежели с помощью данных переписи, основанных на месте обычного жительства.

64. Мексика сообщила, что, хотя Национальный институт статистики и географии в настоящее время не знает о каких-либо конкретных потребностях, в целом ему известно о растущем спросе на дополнительные категории учета со стороны пользователей и заинтересованных сторон.

65. Польша сообщила, что не планирует проводить подсчеты населения с использованием дополнительных категорий. Работа по укреплению определения проживающего населения (использование большего количества административных источников, обмен неидентифицируемыми данными через «зеркальную» статистику) ведется в рамках новой законодательной инициативы Европейской комиссии — Регламента ESOP.

66. Соединенное Королевство сообщило о результатах консультаций по предлагаемым категориям переписного населения, проведенных в 2021 году. Сто семьдесят три респондента ответили на вопрос о том, будут ли они использовать дополнительные категории переписного населения, если Бюро национальной статистики будет готовить такие продукты. Среди ответивших:

- 65 процентов использовали бы данные учета по месту работы;
- 61 процент использовал бы данные о населении в течение рабочего дня;
- 50 процентов использовали бы данные учета по месту сезонного проживания;
- 53 процента использовали бы данные учета населения, родившегося за пределами Соединенного Королевства и проживающего в стране в течение короткого времени;
- 51 процент использовал бы данные учета по второму адресу;
- 5 процентов использовали бы данные учета по другой категории переписного населения, если бы они были доступны;
- 24 процента не стали бы использовать ни одну из предложенных дополнительных категорий учета.

67. По итогам тех же консультаций, одними из самых активных сторонников учета дополнительных категорий населения в Соединенном Королевстве являются органы местного самоуправления. Например, Совет Восточного Чешира заявил:

«Данные о населении [переписных районов среднего уровня, объединяющих несколько переписных участков,] с учетом работающих в этих районах лиц [...] были бы чрезвычайно полезны для разработки мер реагирования на чрезвычайные ситуации, такие как наводнения, поскольку подобные меры реагирования (например, эвакуация/спасательные работы) должны учитывать количество людей, которые могут находиться в пострадавших районах (или ехать в/из них), а также географическое распределение людей в этих районах».

68. Городской совет Манчестера объяснил в ходе консультаций, почему они считают дополнительные категории населения полезными:

«Очень важно, чтобы у нас было представление о численности населения, работавшего в городе в 2021 году, пусть и без учета тех, кто не приезжал из-за локдауна; так мы сможем принимать политические решения о восстановлении и будущем центра города. Наряду с этнической принадлежностью, сексуальной ориентацией и другими защищаемыми характеристиками это будет служить нам основой при разработке стратегий обеспечения равенства».

69. Ответы органов местного самоуправления, данные в рамках консультаций, показали, что пользователям нужны дополнительные категории учета населения для расчета рисков, а также для понимания спроса на товары и услуги в определенное время суток. Кроме того, потребности пользователей часто выходят за рамки просто данных о численности той или иной категории: так, они хотели бы иметь табличную разбивку по другим переменным, таким как возраст, пол и род занятий.

70. Ирландия в своем ответе не поделилась информацией о конкретных потребностях пользователей, однако подчеркнула, что осуществляемое ею стратегическое планирование будущей статистической деятельности определяется формирующейся нормативной базой Европейского союза, в которой подчеркивается необходимость существенного улучшения статистики на уровне отдельных лиц и домохозяйств. Эта нормативная база содержит обновленный призыв к стандартизации учета обычно проживающего населения в странах — членах ЕС. Хотя в ней прямо не упоминаются дополнительные категории переписного населения, можно предвидеть вероятность расширения этой системы и последующего охвата ею и таких альтернатив.

3. Как страны и организации определили эти потребности? Как они консультировались и взаимодействовали с заинтересованными сторонами, чтобы определить меняющиеся требования к подсчету населения?

71. Канада, Новая Зеландия и Соединенное Королевство провели широкие консультации с заинтересованными сторонами для обсуждения своих инициатив по преобразованию переписей населения и подготовки связанной с ними статистики населения и миграции.

72. В Новой Зеландии эта работа была сосредоточена на обсуждении с заинтересованными сторонами предложений о проведении административной переписи населения, а также более широких планов инвестирования в данные. В ходе консультаций основное внимание уделялось численности постоянного населения, увязанной с текущими данными переписи и демографическими оценками и прогнозами. Новая Зеландия утверждает, что «никаких официальных просьб разработать альтернативные концепции или категории учета населения не поступало».

73. В Канаде существует программа регулярных консультаций с основными пользователями демографической статистики (субнациональные юрисдикции, другие ведомства, широкая общественность, академическое сообщество и т. д.), направленная на обеспечение актуальности соответствующих данных. В настоящее время в рамках этой программы реализуется проект «Будущее переписи», в рамках которого был разработан многолетний план информационной работы, предусматривающий проведение консультаций с заинтересованными сторонами, пользователями данных и широкой общественностью.

74. Ирландия, Мексика и Польша не проводили специальных консультаций, направленных на выявление потенциального спроса на дополнительные категории переписного населения, но все они заявили, что готовы рассмотреть данный вопрос в рамках будущих стратегий. В Польше, например, консультации проводятся только по вопросу о возможном применении критерия 12-месячного пребывания для определения понятия населения. Эти консультации являются частью инициатив по увеличению числа и повышению качества административных и неадминистративных источников данных. Основными участниками дискуссии/заинтересованными сторонами являются представители органов местного самоуправления и научно-исследовательского сообщества. Ирландия планирует провести семинар с заинтересованными сторонами по вопросу о будущем переписи населения в феврале 2024 года.

75. Учитывая текущий этап своего цикла переписи, Албания сосредоточена на проведении переписи в сентябре 2023 года и поэтому не проводила никаких специальных консультаций с заинтересованными сторонами по данному вопросу.

76. В Соединенном Королевстве работа с пользователями статистики ведется на протяжении всего цикла переписи. Бюро национальной статистики реализует программу регулярного взаимодействия, которая включает проведение консультаций с пользователями, «круглые столы», индивидуальное взаимодействие с руководящими сотрудниками, участие в конференциях и работу с парламентскими органами, а также другие мероприятия.

77. За последнее десятилетие Бюро национальной статистики провело четыре раунда консультаций по вопросам переписи населения:

- «После 2011 года: преимущества и недостатки проведения в 2021 году традиционной переписи в сопоставлении с системой, основанной на доступных административных данных» (2013 год);
- «Темы переписи: предлагаемые темы для переписи населения 2021 года» (2015 год);
- «Итоги переписи: предлагаемые итоговые продукты переписи 2021 года» (2021 год);
- «Будущее переписи населения: создание системы демографической статистики на основе административных данных» (2023 год). На момент подготовки настоящего доклада эти консультации еще продолжались.

78. Каждый раунд консультаций, несмотря на разные акценты, преследовал общую цель — тщательно оценить потребности пользователей в данных учета населения. Следует понимать, что требования пользователей меняются с течением времени. Поэтому постоянное взаимодействие с пользователями — это важная часть осмысленного стратегического подхода к работе с ними.

79. Консультации по итогам переписи, проведенные в 2021 году, были призваны выявить, какую информацию пользователи хотели бы получить из переписи 2021 года. Что касается дополнительных категорий переписного населения, то в [рабочем документе](#), подготовленном для этого раунда консультаций, предлагаются те же дополнительные категории, что и в 2011 году: место работы, рабочий день, сезонное проживание, нахождение в течение кратковременного периода и второй адрес. Пользователей спросили, какие дополнительные категории они бы использовали, если бы таковые имелись, и как они могли бы их использовать. Это мероприятие позволило Бюро национальной статистики получить фактическую информацию, необходимую для определения приоритетности производимой продукции.

80. Следует отметить, что взаимодействие с пользователями и коммуникационная деятельность являются отдельными оперативными функциями в организационной структуре Бюро национальной статистики и что ответственные за них подразделения действуют независимо от групп, занимающихся производством статистических продуктов и анализом. Так, например, существует несколько групп по взаимодействию с заинтересованными сторонами и группа по внешним коммуникациям, которые отвечают за работу с пользователями статистики, например за проведение консультаций, и за выстраивание отношений с заинтересованными сторонами. Это деятельность, которой сами аналитики обычно не занимаются.

V. Проблемы и вызовы

81. Разработка и использование дополнительных категорий переписного населения сопряжены с целым рядом трудностей. Эти трудности имеют концептуальные, методологические и связанные с распространением информации аспекты. Среди них наиболее значимы следующие.

82. **Проблемы с данными.** Кросс-секционный характер, присущий данным традиционных (основанных на прямом подсчете) переписей, неизбежно приводит к снижению точности оценок численности населения в межпереписные периоды. А поскольку перепись населения обычно является основным источником демографической статистики, точность получаемых в результате данных о численности населения также значительно меняется с течением времени. Если дополнительные подсчеты будут производиться на основе все тех же данных, на них будут распространяться те же проблемы. Альтернативные же источники, например административные данные, которые сейчас находятся в центре внимания многих НСС, имеют свои ограничения, которые подробно рассматриваются в других разделах. В частности, если мы берем такие источники данных о дневных передвижениях, как данные мобильного позиционирования, данные о передвижениях автотранспортных средств, данные об операциях в общественном транспорте и даже данные социальных сетей, то использование каждого из них несет в себе определенный риск предвзятости,

основанной на селективности выборки, или может породить другие связанные с этим проблемы.

83. Сезонные и другие циклические колебания. Сезонность может повлиять на источники данных, особенно если интервалы сбора превышают год. Полезность кросс-секционных подсчетов снижается, когда население подвержено сезонным колебаниям. Например, зимой на французском горнолыжном курорте количество работающих, скорее всего, значительно больше, чем в летние месяцы, а социально-экономические характеристики населения в сельскохозяйственном районе будут отличаться в период посева и в период сбора урожая. Если данные переписи населения не позволяют учитывать сезонность, то административные данные в этом отношении более перспективны: некоторые НСС намерены публиковать ежемесячные оценки численности населения с использованием таких источников данных. При любых попытках посчитать население на основе дополнительных категорий необходимо учитывать такое воздействие сезонности и четко указывать конкретное время и условия, к которым относится подсчет. В самом деле, даже учет численности дневного населения, основанный на измерениях передвижений, будет явно отличаться для буднего и для выходного дня. Необходимо решить, что лучше удовлетворит потребности пользователей: подсчет по определенному дню или периоду недели или некий средний, сглаженный или иным образом скорректированный показатель.

84. Ясность при общении с пользователями. Публикация множественных оценок численности населения может привести к путанице среди пользователей. Если от экспертов в области статистики можно ожидать понимания различий между данными о численности, рассчитанными для различных категорий переписного населения, то начинающим пользователям такие расхождения вряд ли будут понятны. Например, «население Лондона» часто дается как 8 миллионов человек, но эта цифра отражает только постоянное, т. е. обычно проживающее население, в то время как население в рабочие дни, по оценкам, превышает 10 миллионов. Создатели медиаконтента для широкой аудитории, например журналисты, склонны упрощать такие моменты в своих сообщениях, часто пренебрегая нюансами. Чтобы смягчить эту проблему и избежать путаницы, НСС, публикующие оценки на основе дополнительных категорий учета, прибегают к таким стратегиям, как разнесение выпуска статистических данных по времени и предоставление четких пояснений и руководств.

85. Понимание и формулирование преимуществ подготовки статистики по дополнительным категориям переписного населения. Восприятие добавленной ценности, которую приносит использование дополнительных категорий переписного населения, широко варьируется. Как видно из ответов стран, приведенных в настоящем докладе, различия в восприятии значимости этих данных наблюдаются даже на уровне НСС: в одних странах им уделяется большое внимание, в других — нет. Если мы хотим доказать, что учет таких дополнительных категорий, как дневное, работающее, краткосрочное или иное население, дает дополнительные преимущества по сравнению с сохранением статус-кво и подготовкой данных о численности населения только по месту обычного жительства, то нам необходимо показать, что учет дополнительных категорий либо проще/дешевле/быстрее, чем традиционный подсчет численности, либо позволяет получить информацию, в достаточной степени отличающуюся от получаемой классическим методом учета — по месту обычного жительства (или же и то, и другое). То есть мы должны задать себе вопрос, предоставляет ли статистика, подготовленная с использованием дополнительных категорий переписного населения, такую информацию, которая облегчит для пользователей достижение их целей и которую пользователи не могут получить из существующих продуктов. Таким образом, нам необходимо понять, являются ли дополнительные категории чем-то большим, чем просто «забавой». Мы можем восхищаться интересными схемами перемещения автомобилей и общественного транспорта или туристических потоков, особенно если они оформлены в виде занимательных карт, анимации и т. д., но серьезное обязательство по сбору таких данных должно основываться на четко сформулированной потребности и доказательствах полезности.

86. **Отсутствие международной сопоставимости.** Отсутствие международной согласованности в определении понятия «категория переписного населения» снижает полезность дополнительных категорий учета в транснациональном контексте. Такое отсутствие согласованности отчасти объясняется разнообразием используемых источников данных, таких как данные переписей населения, основанных на прямом подсчете («традиционных»), и переписей, использующих комбинированные подходы или опирающихся только на регистры и другие административные источники; а отчасти новизной самой идеи, в отношении которой пока еще не был налажен международный диалог и не были разработаны унифицированные концепции. Так, точное понимание того, кого включать при подсчете дневного населения города, будет зависеть от многих составляющих, таких как продолжительность и время начала «рабочего дня», географические границы охватываемой территории, типы людей, которые должны быть включены в подсчет (служащие, студенты, туристы, покупатели и иное), пороговые значения частоты приездов или продолжительности пребывания и т. д. Представляется очевидным, что выбранные параметры будут сильно различаться в зависимости от контекста, а потому любое согласование определений на международном уровне будет очень нелегкой задачей. Однако в отсутствие такого согласования сопоставимость и правильное кросс-контекстуальное понимание получаемых количественных данных будут существенно ограничены.

VI. Выводы, рекомендации и дальнейшая работа

87. Исследование, положенное в основу настоящего доклада, показало, что только небольшое число стран прилагает целенаправленные усилия для разработки дополнительных категорий учета населения, пытаясь удовлетворить конкретные потребности пользователей, выявленные в ходе программ взаимодействия с заинтересованными сторонами.

88. Таким образом, из настоящего обзора следует, что **активное взаимодействие с пользователями статистики** со стороны НСС является ключевым фактором в обеспечении правильного определения потребностей пользователей в подсчете численности различных категорий переписного населения и в других статистических данных о населении. Когда пользователям напрямую задают вопрос о том, могут ли им быть полезны дополнительные категории учета населения, такая потребность чаще всего выявляется, а когда соответствующие продукты предлагаются, то они, как показывает практика, оказываются полезными для некоторых групп пользователей.

89. Локальный характер демографических моделей, политических соображений и политической динамики означает, что потребности пользователей статистики в разных странах сильно различаются. Однако эти потребности редко бывают абсолютно уникальными. Таким образом, представляется вероятным, что наши выводы, сделанные на основе опыта небольшого числа стран, вполне могут оказаться применимыми и к другим странам, если они проведут аналогичные консультации с пользователями по вопросам демографической статистики. То есть можно ожидать, что у пользователей из широкого круга стран будут выявлены схожие потребности в статистических данных, получаемых с использованием дополнительных категорий переписного населения. Рассмотренные выше примеры использования в значительной степени применимы в разных странах. Таким образом, можно порекомендовать **НСС, которые желают сделать свои статистические продукты более отвечающими потребностям пользователей, рассмотреть возможность проведения консультаций с заинтересованными сторонами по вопросу о том, какие дополнительные категории переписного населения их интересуют и почему.** Это может послужить основой для принятия будущих решений о новых статистических продуктах.

90. Вторым выводом, который стал очевиден после изучения ответов на вопросник, стала общая тенденция смешивать понятия «альтернативная категория переписного населения» и «альтернативный источник данных для демографической статистики», хотя в действительности это две совершенно разные вещи. «Категория», как объяснялось выше, — это население, используемое для составления статистических

совокупностей в конкретной таблице. Тот или иной источник — будь то данные переписи, данные, полученные в ходе обследования, национальный регистр населения или статистический регистр, созданный на основе связанных административных наборов данных, — часто может содержать достаточно информации для составления таблиц различных категорий (например, данных переписи часто достаточно для подсчета населения по месту обычного жительства, привычному местонахождению в будние дни и в ночное время и т. д.). Тот факт, что страна перешла или собирается перейти на системы проведения переписи, основанные на административных источниках, означает переход не на использование альтернативных категорий переписного населения, а скорее на альтернативные источники данных. Однако такой переход может повлечь за собой изменение и самой категории учета, используемой для составления основной статистики по месту обычного жительства, поскольку регистры или другие административные источники могут содержать информацию только о зарегистрированном месте жительства, а не о намерении остаться.

91. Поэтому международное официальное статистическое сообщество, возможно, пожелает **рассмотреть вопрос о разработке более подробного определения и разъяснения термина «дополнительная или альтернативная категория учета населения»** и пояснить, чем он отличается от вопросов, связанных с источниками данных, а также повысить осведомленность об этом, обеспечив включение данного термина в согласованные на международном уровне руководства. Это может стать частью текущей работы по пересмотру Рекомендаций КЕС по проведению переписей населения и жилого фонда и/или параллельного проекта по пересмотру Принципов и рекомендаций в отношении переписей населения и жилого фонда Статистического отдела ООН (СО ООН). Такие расширенные определения могли бы включать в себя общие разъяснения того, что подразумевается под некоторыми конкретными дополнительными категориями, такими как «рабочее место» и «рабочий день», хотя, учитывая небольшое число стран, которые в настоящее время готовят такую статистику, предлагать разработку общих стандартных определений для них пока нецелесообразно.

VII. Обсуждение в Бюро Конференции европейских статистиков

92. В октябре 2023 года Бюро провело углубленный анализ примеров использования альтернативных категорий переписного населения на основе документа, воспроизведенного выше. В ходе обсуждения в Бюро были высказаны следующие замечания:

a) было признано высокое качество и полезность документа, в том числе приводимого в нем анализа причин использования места обычного жительства в качестве основного критерия учета населения;

b) была подчеркнута неизменная важность места обычного жительства как «статистического якоря» — как в концептуальном плане, так и для обеспечения непрерывности временных рядов;

c) была признана желательность отражения в новом своде рекомендаций КЕС по проведению переписей содержащихся в настоящем документе разъяснений, касающихся значения и использования дополнительных или альтернативных категорий переписного населения, а также различий между альтернативными категориями населения и альтернативными источниками данных;

d) была отмечена четкая потребность в подсчетах альтернативных категорий населения, таких как население в течение рабочего дня, в том числе для проведения анализа, связанного с изменением климата и реагированием на стихийные бедствия, а также для целей планирования развития и обслуживания транспортной инфраструктуры. Для решения многих задач может быть полезнее знать о перемещениях населения и динамике его численности, чем пытаться приписать людей к одному месту;

e) слово «альтернативная» может быть ошибочно истолковано как предложение конкурирующего метода учета, предполагающего некорректность традиционного метода — по месту обычного жительства. Было рекомендовано рассмотреть возможность использования вместо этого слова «дополнительная», чтобы подчеркнуть, что речь идет именно о дополнительных категориях учета, которые следует использовать *наряду* со стандартными;

f) приветствовался акцент, сделанный авторами доклада на взаимодействии с пользователями. Практической задачей, которую предстоит решить, является определение наиболее актуальных альтернативных/дополнительных категорий подлежащего учету населения, востребованных пользователями в большом количестве стран, так чтобы сделать целесообразной международную работу по их дальнейшему развитию;

g) была отмечена тесная связь с миграционной статистикой. Люди, которые регулярно перемещаются, особенно через границы, всегда могут оказаться за пределами произвольно установленного порога продолжительности пребывания и потому не будут учтены нигде, даже при классическом подсчете по месту обычного жительства;

h) любая дальнейшая работа над этой темой должна проводиться в тесном взаимодействии с другими международными организациями, а также с рабочими группами КЕС по смежным темам, таким как опасные события и катастрофы.

93. Бюро пришло к следующим выводам:

a) в качестве промежуточного шага Бюро обратилось к Секретариату с просьбой обеспечить, чтобы существующие в настоящее время целевые группы КЕС по концепциям населения и связанным с ними определениям, а также по миграции и мобильности учитывали настоящий углубленный обзор в ходе своих обсуждений и соответствующим образом добавили, расширили или пересмотрели любые соответствующие определения и пояснения. В частности, в Рекомендациях КЕС по проведению переписей населения и жилого фонда раунда 2030 года следует уточнить терминологию, включая термин «альтернативная (или дополнительная) категория переписного населения», и подчеркнуть, что это отличается от вопросов, связанных с альтернативными источниками данных;

b) вопросы, связанные с дополнительными категориями переписного населения, будут более подробно рассмотрены КЕС в процессе работы в области демографической и миграционной статистики.

VIII. Справочные материалы

Baker L. (2004) “[Covering all bases: early thoughts for population bases for the 2011 Census](#)”, *Population Trends* 116:6–10.

Central Statistics Office, Ireland (2023) “[Irish Population Estimates from Administrative Data Sources, 2021](#)” (last updated 11 July 2023).

Edmonston, B. and C. Schultze (eds.) (1995) “[Chapter 4, Radical Alternatives](#)” in *Modernizing the U.S. Census* National Academy Press: Washington, D.C.

European Commission (2008) Regulation (EC) No 763/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 on population and housing censuses.

European Union (2017 a) Commission Implementing Regulation (EU) 2017/543 of 22 March 2017 laying down rules for the application of Regulation (EC) No 763/2008 of the European Parliament and of the Council on population and housing censuses as regards the technical specifications of the topics and of their breakdowns.

European Union (2017 b) Commission Regulation (EU) 2017/712 of 20 April 2017 establishing the reference year and the programme of the statistical data and metadata for population and housing censuses provided for by Regulation (EC) No 763/2008 of the European Parliament and of the Council.

Eurostat (2018) “[Alternative definitions of population for future demographic and migration statistics](#)”. Eurostat Working Paper for the meeting of the Eurostat Task Force on the “Future EU censuses of population and housing”, Luxembourg, 12–13 April 2018; and for the 6th meeting of the Eurostat Working Group on Population Statistics, Luxembourg, 17–18 April 2018.

Lanzieri, G. (2013) “[On a new population definition for statistical purposes](#)” ECE/CES/GE.41/2013/33: Note by Eurostat presented at the Fifteenth of The UNECE Group of Experts on Population and Housing Censuses, 30 September – 3 October 2013.

Lanzieri, G. (2019) “[Towards a single population base in the EU](#)” Working paper 2: Note by Eurostat presented at the Twenty-first meeting of The UNECE Group of Experts on Population and Housing Censuses, 18–20 September 2019.

McKenzie, B. et al. (2010) “[Commuter-Adjusted Population Estimates: ACS 2006-10](#)” United States Census Bureau: Washington, D.C.

Office for National Statistics (2023 a) “[Alternative and small population data](#)” (last updated 23 May 2023).

Office for National Statistics (2023 b) “[Future of Population and Migration Statistics Consultation Document: a consultation on ONS proposals](#)” (available until 26 October 2023) Office for National Statistics.

Smallwood, S. (2011) “[Population bases and the 2011 Census](#)”, *Population Trends* 143, 32–49.

Statistics Poland (2022) “[National Population and Housing Census 2021: Research methodology and organization](#)” Statistics Poland: Warsaw.

Stats NZ Tauranga Aotearoa (2021) “[Experimental administrative population census: data sources and methods](#)” Stats NZ Tauranga Aotearoa: Wellington.

The Guardian (2016) “[How far is too far? The distance workers commute to cities – mapped](#)” (last updated 8 June 2016).

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division (2017) “[Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Third Revision](#)”. ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.3. United Nations: New York.

United Nations Economic Commission for Europe (2015). “[Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing](#)”. ECE/CES/41. United Nations: New York and Geneva.

United States Census Bureau (2023) “[Calculating commuter-adjusted population estimates](#)” (last updated 18 April 2023).

Приложение

Форма, направленная странам

1. Следующая форма была разослана тем странам, которые либо в ходе сессии Бюро КЕС в феврале 2023 года, либо в ходе соответствующих онлайн-консультаций выразили готовность поделиться своим опытом для подготовки этого документа. Ответы были получены от Албании, Ирландии, Канады, Мексики, Новой Зеландии и Евростата в дополнение к материалам, предоставленным Польшей и Соединенным Королевством как соруководителями обзора. Российская Федерация представила письменные замечания.

Производило ли ваше ведомство подсчет численности населения по иным категориям, кроме места обычного жительства?

- *Если да, то что это были за категории? Когда? Почему?*
- *Кратко опишите источники и методы, которые вы использовали.*
- *Приведите примеры использования полученных данных. Предоставьте ссылки или приложите документы, если таковые имеются.*

Планирует ли ваше ведомство осуществлять учет населения с использованием альтернативных категорий?

- *Если да, то почему вы планируете это делать?*
- *Если это связано с запросами пользователей, то какие это пользователи и чего они просят? Указали ли они, как будут использовать эту информацию?*
- *Как вы собираетесь собирать или производить эту информацию? Если применимо, объясните, как для этой цели будут использоваться переписи и обследования.*

Проводились ли или планируются ли вашим ведомством консультации с пользователями/заинтересованными сторонами в целях выявления спроса на альтернативные категории переписного населения?

- *Если да, то просьба привести подробную информацию: как вы проводили консультации? С кем? Когда?*
- *Каковы ваши планы на этот счет?*

Осуществляет ли какой-либо другой производитель статистических данных в вашей стране (официальный, в академических кругах или в частном секторе) подсчеты населения на основе альтернативных категорий?

- *Если да, пожалуйста, поделитесь ссылками, цитатами или документами. Если эти материалы не на английском языке, пожалуйста, кратко опишите их содержание.*
- *Как использовались эти данные?*

Знаете ли вы о каких-либо исследованиях или политических решениях, которые были проведены или приняты на основе данных учета альтернативных категорий переписного населения?

- *Это могут быть данные, полученные вашим ведомством или другими организациями.*
- *Пожалуйста, поделитесь подробностями и добавьте ссылки на примеры использования альтернативных категорий переписного населения.*