

**Европейская экономическая комиссия****Конференция европейских статистиков****Шестьдесят седьмая пленарная сессия**

Париж, 26–28 июня 2019 года

Пункт 9 а) предварительной повестки дня

**Итоги углубленных обзоров, проведенных Бюро****Конференции европейских статистиков****Углубленный обзор статистики и данных о городах****Записка Статистического управления Нидерландов и Евростата<sup>1</sup>***Резюме*

Настоящий документ представляет собой обновленный вариант углубленного обзора статистики и данных о городах, который Бюро Конференции европейских статистиков обсудило в октябре 2018 года.

В этом углубленном обзоре приводится общая информация о деятельности международных организаций в области городской статистики и описывается практика отдельных стран: Австрии, Канады, Нидерландов и Финляндии. В нем определяются вопросы и проблемы и формулируются выводы и рекомендации в отношении дальнейшей работы. В последнем разделе кратко излагаются итоги обсуждения в рамках Бюро и решение, принятое им в октябре 2018 года.

<sup>1</sup> Настоящий документ был подготовлен Статистическим управлением Нидерландов и Евростатом в сотрудничестве со Статистическим управлением Австрии, Статистическим управлением Канады, Статистическим управлением Финляндии, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Статистическим отделом Организации Объединенных Наций (СОООН), Отделом народонаселения Организации Объединенных Наций (ОНООН), Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Всемирным банком.



## **I. Введение**

1. Бюро Конференции европейских статистиков (КЕС) регулярно проводит углубленный обзор избранных областей статистики. Цель такого обзора заключается в совершенствовании координации статистической деятельности в регионе ЕЭК ООН, выявлении пробелов или дублирования в работе, а также в рассмотрении новых вопросов. Обзор посвящен стратегическим вопросам и сосредоточен на проблемах концептуального и координационного характера, с которыми сталкиваются статистические ведомства.

2. В феврале 2018 года Бюро КЕС выбрало для углубленного обзора тему «статистика и данные о городах». Статистическое управление Нидерландов и Евростат выступили с инициативой совместного руководства подготовкой документа, содержащего основные положения для этого обзора.

## **II. Тематический охват рассматриваемой статистической области**

3. Сфера охвата этого углубленного обзора «статистики и данных о городах» распространяется на официальную международную и национальную статистику о городах.

4. В городах всего мира отмечается все большая потребность и стремление к разработке опирающейся на конкретные данные и фактологию политики. Города занимаются поиском инструментов и руководящих принципов, позволяющих им сопоставлять себя с другими городами и выявлять новые инструменты, помогающие наиболее оптимально, эффективно и действенно удовлетворять потребности своих граждан. Кроме того, быстро растет число городов, которые увязывают эти усилия по проведению сравнительного анализа с Целями в области устойчивого развития (ЦУР), учитывая важность городов и населенных пунктов для достижения ЦУР и на фоне происходящей во всем мире стремительной урбанизации: сегодня чуть более половины мирового населения проживает в городских районах. Все города стремятся повышать благосостояние, поощряют социальную интеграцию, а также укрепляют результативность и экологическую устойчивость. С этой точки зрения ЦУР охватывают значительную часть существующей политической повестки дня практически в каждом городе. Это указывает на необходимость совместной работы с местными органами власти.

5. На глобальном уровне все внимание сосредоточено на разработке глобального, ориентированного на интересы людей определения городов и населенных пунктов для статистических целей, поскольку ЦУР содержат множество показателей с акцентом на сельские или городские районы и конкретную цель, посвященную городам и населенным пунктам.

6. Кроме того, многие университеты, исследовательские группы, аналитические центры, сети местных органов власти, деловые круги и т. д. на различных уровнях (национальном, региональном, глобальном) публикуют и готовят данные и показатели по городам и поддерживают города в их стремлении ориентироваться на данные и сопоставлять свою деятельность с ЦУР.

7. Все это позволяет сделать вывод о том, что статистика и данные о городах приобретают все большее значение.

## **III. Обзор международной статистической деятельности в рассматриваемой области**

8. В настоящем разделе представлен обзор проведенной в последнее время и текущей деятельности международных организаций в области статистики городов. Существует широкий круг организаций, которые работают на различных

территориальных уровнях и публикуют и формируют данные и показатели по городам: организации системы ООН, ОЭСР, Европейская комиссия, Всемирный банк, университеты, исследовательские группы, сети местных органов власти, компании и т. д. Как отмечалось в разделе II, настоящий обзор посвящен стратегической международной статистической деятельности, связанной со статистическими управлениями. Считается, что деятельность и опыт университетов, исследовательских групп, аналитических центров, сетей местных органов власти, компаний и т. д. обладают ценностью, которая оправдывает их привлечение к последующей деятельности по итогам настоящего углубленного обзора.

9. Инициатива по разработке согласованной методологии разграничения городов и населенных пунктов на глобальном уровне поддерживается многими субъектами, поэтому она описывается в качестве начинания нескольких организаций. Остальные проекты классифицированы по ведущей организации.

#### **A. Разработка глобального, ориентированного на интересы людей определения городов и населенных пунктов**

10. ЦУР содержат множество показателей с акцентом на сельские или городские районы и отдельную цель, посвященную городам и населенным пунктам. Однако глобальное определение этих различных типов районов по-прежнему не разработано. Многие из показателей ЦУР очень чувствительны к тому, где проводится граница. Например, доступность общественного транспорта быстро снижается по мере того, как человек удаляется от центра города, а общественные места, как правило, чаще встречаются дальше от центра. Для надежного сопоставления городов разных стран эти районы должны быть определены одинаковым образом. Анализ национальных определений показал, что они настолько отличаются друг от друга, что делают проведение международных сопоставлений невозможным.

11. Именно поэтому Европейская комиссия, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), ОЭСР, ООН-Хабитат, СОООН, Международная организация труда (МОТ) и Всемирный банк совместно работают над созданием такого глобального определения. Начало этой работе было положено на конференции ООН Хабитат-III в 2016 году. В настоящее время вышеупомянутые организации тестируют два определения, разработанные совместно ОЭСР и Европейской Комиссией: степень урбанизации и функциональный городской район. Объединенный исследовательский центр Европейской комиссии также создал новую глобальную картограмму населения для демонстрации оценочных результатов применения этой методологии в каждой стране мира.

12. Группа приступила к осуществлению экспериментальных проектов в 15 странах для апробирования этих определений, их сопоставления с национальными определениями и сбора отзывов. Речь идет о следующих странах: Австралия, Бразилия, Египет, Индия, Индонезия, Иордания, Колумбия, Малайзия, Мозамбик, Пакистан, Соединенные Штаты Америки, Тунис, Турция, Уганда и Южная Африка.

13. СОООН обратился к 20 статистическим управлениям с просьбой проанализировать предложенное определение на основе степени урбанизации и оценить его полезность для международных статистических сопоставлений. Три четверти представивших ответы управлений высказались в поддержку этого определения.

14. На своей сорок девятой сессии Статистическая комиссия Организации Объединенных Наций (СКООН) поручила организовать специальное совещание Группы экспертов ООН по статистической методологии разграничения городов и сельских районов, которое состоялось в январе 2019 года. В выводах и рекомендациях Группы экспертов предлагается обсудить этот подход с Межучрежденческой и экспертной группой по показателям достижения ЦУР (МЭГ-ЦУР) для содействия мониторингу показателей достижения ЦУР. Для глобальной отчетности по конкретным показателям ЦУР требуется согласованный подход. На пятидесятой сессии СКООН в марте 2019 года было принято решение о том, что определения на

основе степени урбанизации<sup>2</sup> и функциональных городских районов<sup>3</sup> будут представлены для обсуждения СКООН в марте 2020 года. Общая цель заключается в том, чтобы к 2020 году СКООН утвердила согласованные методологии разграничения городских и сельских районов в качестве рекомендованного определения для международных сопоставлений и мониторинга достижения ЦУР.

## **В. Европейская комиссия**

15. Первая попытка собрать сопоставимые статистические данные по 58 европейским городам, так называемый «Экспериментальный проект городского аудита», была предпринята в 1999 году Европейской комиссией. В 2001 году на совещании Рабочей группы по городской статистике было принято решение о том, что Евростат будет координировать сбор данных в рамках «городского аудита» на европейском уровне, а национальные статистические управления (НСУ) будут координировать сбор данных на национальном уровне. В рамках этой новой организационной структуры был начат первый «полномасштабный» сбор данных, который охватывал 258 городов в 27 странах и финансировался совместно с Европейской комиссией. После этого последовало несколько раундов сбора данных, и в общей сложности более 20 НСУ получили гранты в рамках одного или нескольких раундов. В 2017 году в целях сбора статистических данных о городах Евростат подписал грантовые соглашения с 18 НСУ.

16. С 2004 года эксперты по городской статистике государств – членов Европейского союза (ЕС) и Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) обычно встречаются раз в год для обсуждения конкретных вопросов статистики городов. Итоги этой встречи обсуждаются Группой экспертов по статистике регионального, городского и сельского развития.

17. Члены Европейской статистической системы (ЕСС) (Евростат, НСУ и другие национальные органы в каждом государстве-члене, страны ЕАСТ, отвечающие за разработку, формирование и распространение европейской статистики) постоянно работают над улучшением качества данных – их охвата, сопоставимости, релевантности. Например, «Методологическое руководство по городскому аудиту», впервые опубликованное в 2004 году, несколько раз пересматривалось на основе результатов экспертного обзора 2010 года, отзывов тематических экспертов Евростата и информации, представленной НСУ в национальных файлах с метаданными, докладах о качестве и т. д. Последний «Методологический справочник по городской статистике» был опубликован в 2017 году (Eurostat, 2017).

18. Еще одним существенным шагом вперед стал пересмотр подхода к выделению городов для статистических целей в соответствии с согласованным определением городов, разработанным совместно ОЭСР и Европейской комиссией (OECD, 2012). В 2017 году Европейская комиссия включила в Регламент NUTS (Номенклатура территориальных единиц для целей статистики) ключевые территориальные типологии, включая определения функционального городского района (ФГР), города и преимущественно городского региона<sup>4</sup>. Наделяя их правовым статусом, Европейская комиссия обеспечивает их согласованное применение во всех государствах – членах ЕС. В ходе текущего этапа сбора данных ведется сбор информации о почти тысяче городов и функциональных городских районов (в государствах – членах ЕС, Норвегии и Швейцарии).

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial\\_typologies\\_manual\\_-\\_degree\\_of\\_urbanisation](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial_typologies_manual_-_degree_of_urbanisation).

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial\\_typologies\\_manual\\_-\\_cities,\\_commuting\\_zones\\_and\\_functional\\_urban\\_areas](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial_typologies_manual_-_cities,_commuting_zones_and_functional_urban_areas).

<sup>4</sup> Регламент (ЕС) № 1059/2003 Европейского парламента и Совета от 26 мая 2003 года об учреждении единой классификации территориальных единиц для целей статистики (NUTS), OJ L 154, 21.6.2003.

19. В настоящее время Евростат предоставляет статистические данные по широкому кругу социально-экономических показателей, охватывающих многие аспекты качества городской жизни: демографию, жилье, здравоохранение, экономическую деятельность, рынок труда, неравенство доходов, уровень образования, окружающую среду, схемы маятниковых поездок, туризм и культурную инфраструктуру<sup>5</sup>. Наличие данных является различным в зависимости от темы и года. Хотя демографические показатели имеют очень хороший охват по всем базисным годам, данные по некоторым другим темам, таким как схемы маятниковых поездок, в основном имеются лишь в отношении базисного года переписи населения. Все имеющиеся данные публикуются в виде наборов данных на веб-сайте Евростата<sup>6</sup>, а одна из подгрупп показателей визуализирована на картах и диаграммах в интерактивном инструменте «Иллюстрированные регионы и города»<sup>7</sup>. В 2016 году Евростат выпустил ключевую публикацию «Urban Europe» («Городская Европа») (Eurostat, 2016), содержащую подробную информацию по 12 разделам, посвященным городскому развитию и людям, живущим и работающим в городах, малых городах и пригородах. В недавно опубликованном докладе «Sustainable development in the European Union – Monitoring report on the progress towards the SDGs in an EU context» («Устойчивое развитие в Европейском союзе – мониторинг прогресса в достижении ЦУР в контексте ЕС») (Eurostat, 2018) содержится глава, посвященная цели 11 ЦУР «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов».

20. Генеральный директорат по вопросам региональной и городской политики совместно с ЕСС раз в три года проводит опрос общественного мнения, посвященный городам государств – членом ЕС, Исландии, Норвегии, Турции и Швейцарии. Эти опросы охватывают широкий круг тем, включая занятость, окружающую среду, жилье, транспорт, культуру, городские услуги и иммиграцию. Следующий опрос планируется провести в 2019 году.

21. Платформа данных о городах<sup>8</sup>, разработанная Европейской комиссией, обобщает традиционные источники данных, мелкомасштабные спутниковые изображения, данные переписей, добровольно представленную географическую информацию и большие данные для получения многомерных наборов данных в целях составления пространственных городских показателей.

## **С. Организация экономического сотрудничества и развития**

22. Деятельность, связанная со статистикой городов, осуществляется ОЭСР и курируется Рабочей группой по территориальным показателям (РГТП). РГТП является официальным органом Комитета ОЭСР по политике регионального развития, в состав которого входят представители стран, в основном из НСУ. Все проекты, осуществляемые ОЭСР по тематике городов со значительной статистической или количественной составляющей, представляются и обсуждаются на совещаниях РГТП (дважды в год). В рамках Центра предпринимательства, малого и среднего бизнеса, регионов и городов ОЭСР имеется специальное подразделение, которое занимается сбором статистических данных по регионам и городам. В целом деятельность, связанная с городской статистикой, включает в себя следующее:

- установление стандартов в отношении статистических и территориальных определений;
- измерение социально-экономических и демографических явлений в масштабах города;
- сбор и/или разработку показателей по городам для стран ОЭСР;

<sup>5</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/cities/background>.

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/cities/data/database>.

<sup>7</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCL/#?vis=city.statistics&lang=en>.

<sup>8</sup> <http://urban.jrc.ec.europa.eu>.

- подготовку аналитических отчетов по темам, связанным с городами;
- публикацию показателей по городам (и регионам) на информационном портале ОЭСР после их утверждения. Это обеспечивает уникальный источник для международного сравнительного анализа на уровне городов.

23. ОЭСР осуществляет сбор от НСУ данных по нескольким статистическим параметрам уровня городов (ФГР), в основном связанных с социально-демографическими характеристиками. Собираемая статистика может иметь различные источники данных – от данных переписи до административных данных, публикуемых НСУ. Данные обычно собираются на муниципальном уровне, а затем агрегируются в зависимости от требуемого географического уровня. База данных ОЭСР по городам предоставляет единообразные городские пространственные показатели по городам (ФГР) с населением более 250 000 человек. Показатели собираются или рассчитываются путем объединения традиционных источников со спутниковыми снимками, административными данными или другими менее традиционными источниками данных (качество воздуха, площадь застройки, уровень доходов и т. д.). В ключевой публикации ОЭСР «OECD Regions and Cities at a Glance 2018» («Обзор регионов и городов ОЭСР 2018 года») (OECD, 2018) содержится краткий обзор всех показателей уровня городов, которые ОЭСР собрала и подготовила на уровне городов. Основными результатами статистической деятельности ОЭСР, касающейся городов, являются следующие:

- согласованное определение городов и метрополитенских районов в странах ОЭСР на основе концепции «функционального городского района» (ФГР) (OECD, 2012);
- распространение концепции ФГР на глобальный уровень;
- создание базы данных по всем метрополитенским районам (функциональные городские районы с населением не менее 250 000 человек) в странах ОЭСР;
- расчет новых показателей по нескольким измерениям благосостояния в масштабе ФГР. Эти показатели включают, в частности, оценку уровня доходов, бедности и неравенства доходов.

#### **D. Статистический отдел Организации Объединенных Наций**

24. СОООН осуществляет сбор демографических данных о городах и соответствующих городских агломерациях от национальных статистических управлений всех стран и территорий. Эти данные собираются с помощью вопросников «Демографического ежегодника» и представляют собой национальные оценочные данные или данные переписи всего населения города и его городской агломерации с разбивкой по полу, если таковая имеется. В вопросниках «Демографического ежегодника» предлагаются следующие определения «городов» и «городских агломераций»:

а) собственно город определяется как населенный пункт с юридически установленными границами и административно признанным городским статусом, обычно характеризующийся той или иной формой местного самоуправления;

б) городская агломерация определяется как включающая собственно город, а также пригородные окраины или густо заселенные территории, лежащие за пределами городских границ, но примыкающие к ним.

#### **E. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций**

25. ЕЭК ООН оказывает поддержку мониторингу ЦУР, включая связанные с городами ЦУР и их задачи, в регионе ЕЭК ООН путем координации и методологической работы. В 2017 году Конференция европейских статистиков опубликовала свою дорожную карту в поддержку мониторинга ЦУР в регионе

ЕЭК ООН. Эта дорожная карта также содержала информацию о показателях субнационального уровня (UNECE CES, June 2017).

26. ЕЭК ООН также реализует несколько проектов по оказанию поддержки национальным и городским органам власти в деле пропаганды разработки на основе фактологических данных политики в области городского развития (UNECE, 2018).

27. Группа ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию готовит страновые обзоры в области жилищного хозяйства, городского развития и землепользования<sup>9</sup>, которые представляют собой страновые исследования, проводимые по просьбе национальных правительств. Страновые обзоры являются важным инструментом для анализа политики, стратегий, институциональных и финансовых подходов стран в области жилищного хозяйства и землепользования, а также для обзора хода осуществления Повестки дня на период до 2030 года и других глобальных и региональных обязательств.

28. Опираясь на нынешние усилия по содействию разработке на основе фактологических данных политики путем подготовки страновых обзоров жилищного хозяйства и землепользования, Группа ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию в сотрудничестве с ООН-Хабитат приступила в 2016 году к осуществлению совместного проекта по линии десятого транша СРООН под названием «Опирающаяся на фактологические данные политика обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития в некоторых странах с переходной экономикой». В рамках этого проекта ЕЭК ООН и ООН-Хабитат занимаются разработкой программного документа и руководящих принципов сбора и анализа национальных данных о жилищном хозяйстве и городском развитии. Этот программный документ включает в себя анализ состояния сбора данных в пилотных странах: Албании, Грузии, Кыргызстане и Украине. На основе аналитических докладов будет разработана учебная программа, и в этих четырех странах будет организована учеба в целях укрепления потенциала национальных и городских органов власти для разработки опирающейся на фактологические данные политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития.

29. На уровне городов Группа ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию<sup>10</sup> приступила в 2014 году к осуществлению программы «Объединенные "умные" города» (ОУГ)<sup>11</sup>, которая направлена на решение основных городских проблем в городах среднего размера и предусматривает учебные мероприятия по вопросам сбора данных. В 2016 году ЕЭК ООН и Международный союз электросвязи (МСЭ) учредили глобальную инициативу Организации Объединенных Наций «Объединение усилий в целях построения "умных" устойчивых городов» (U4SSC), в которой в настоящее время участвуют 16 органов Организации Объединенных Наций. В 2017 году заинтересованные стороны U4SSC разработали набор ключевых показателей эффективности (КПЭ) для «умных» устойчивых городов, который включает 92 показателя (базовых и продвинутых), сгруппированных по трем компонентам устойчивого развития: экономика, окружающая среда, общество и культура. КПЭ охватывают следующие темы: информационно-коммуникационные технологии, транспорт, производительность, инфраструктура, территориальное планирование, инновации, качество воздуха, водоснабжение и санитария, отходы, общественные пространства, энергетика, образование, здравоохранение, культура, безопасность, жилищное хозяйство, продовольствие и социальная интеграция. Эти показатели полностью согласуются с ЦУР и служат инструментом для принятия опирающихся на фактологические данные решений, мониторинга прогресса и достижения ЦУР на местном уровне. КПЭ внедряются в 50 городах разных размеров и уровней развития по всему миру, в том числе в Дубае, Сингапуре, Монтевидео, Валенсии, Риме, Астане, Манисалесе, Горисе, Вознесенске, Бизерте, Пулли.

<sup>9</sup> <http://www.unece.org/housing/countryprofiles.html>.

<sup>10</sup> <http://www.unece.org/housing.html>.

<sup>11</sup> <http://www.unece.org/housing/smartcities.html>.

30. Рабочая группа по управлению земельными ресурсами (РГУЗР)<sup>12</sup> и ее мероприятия способствуют выработке стратегических руководящих указаний в области устойчивого управления земельными ресурсами, которые послужат средством повышения осведомленности и улучшения информационно-пропагандистской деятельности, а также ориентиром и руководством для государственных при разработке и укреплении систем управления земельными ресурсами и землепользования в регионе. Речь идет о ключевых условиях и элементах устойчивых и функционально совместимых систем управления земельными ресурсами, которые позволяют эффективно и действенно документировать, фиксировать и признавать сложные отношения, связанные с земельными ресурсами. РГУЗР использует свои экспертные знания в целях совершенствования системы сбора, регистрации, хранения, обновления и распространения информации о правах на недвижимость, а также о геометрических и физических характеристиках земли. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года содержится призыв к применению новых подходов к сбору и интеграции данных, включая использование результатов наблюдения Земли и национальных систем управления геопространственной информацией. Эти инструменты должны использоваться для обеспечения земельных и имущественных прав для всех людей.

## **Г. Отдел народонаселения Организации Объединенных Наций**

31. Отдел народонаселения Организации Объединенных Наций (ОНООН) Департамента по экономическим и социальным вопросам в течение уже нескольких десятилетий публикует в докладе World Urbanization Prospects («Перспективы мировой урбанизации»)<sup>13</sup> пересмотренные и обновленные оценки и прогнозы численности городского и сельского населения всех стран мира и их основных городских поселений. В последнем пересмотренном издании, вышедшем в свет в 2018 году, Отдел народонаселения опубликовал оценки и прогнозы численности городского и сельского населения в 233 странах и территориях мира и почти в 1 900 городских поселениях с населением 300 000 человек и более по состоянию на 2018 год. При подготовке пересмотренного издания 2018 года Отдел народонаселения опирался на сотрудничество с СОООН, который публикует «Демографический ежегодник Организации Объединенных Наций» (UN Department of Economic and Social Affairs, 2018) и ведет соответствующие базы данных. При проведении этой работы по компиляции данных Отдел народонаселения активно использовал информацию с веб-сайта «City Population» («Городское население») и высоко оценил поддержку в подготовке пересмотренного варианта 2018 года, полученную непосредственно от НСУ, многие из которых предоставили дополнительные данные и отчеты по результатам последних переписей населения и обследований. При подготовке оценок и прогнозов городского населения Отдел народонаселения опирается на данные из национальных источников, которые отражают определения и критерии, установленные национальными властями. При сборе информации о численности городского населения для целей данного пересмотра Отдел народонаселения стремился использовать данные или оценки, основанные на концепции городской агломерации или метрополитенского района. В тех случаях, когда эти данные не всегда были доступны, использовались данные о населении, относящиеся к городу, определенными его административными границами.

32. Кроме того, Отдел народонаселения создал интерактивную базу данных для архивирования и отображения географических координат границ городов с использованием различных определений (например, собственно город, городская агломерация, метрополитенский район) и численности соответствующего населения согласно переписи<sup>14</sup>. При выборе стран и переписей для этой версии базы данных учитывались такие факторы, как наличие в географической информационной системе файлов открытого доступа с данными о границах, увязывающих географическую

<sup>12</sup> <https://www.unece.org/housing/working-party.html>.

<sup>13</sup> <https://population.un.org/wup/>.

<sup>14</sup> <https://population.un.org/cityboundaries/index.html#/cityPop>.



информацию с соответствующими данными переписи, количество городов (в той или иной стране), насчитывающих 100 000 жителей или более, и представленность различных регионов.

## **Г. ООН-Хабитат**

33. ООН-Хабитат участвует в ряде мероприятий, связанных с мониторингом населенных пунктов, особенно в области городской статистики. В главе 2 одной недавней публикации ООН-Хабитат «Сводный доклад по ЦУР 11» содержится обзор этих направлений работы, в частности прогресса в области мониторинга связанных с городами показателей ЦУР (UN-Habitat, 2018). В этой главе рассматриваются методологические наработки, инициативы по развитию потенциала и разнообразные инструменты, созданные курирующими учреждениями и их партнерами в целях повышения эффективности сбора и доступности данных. Как подчеркивается в докладе, некоторые связанные с городами показатели ЦУР требуют нового территориального уровня отчетности – города – как уникального объекта анализа. Некоторые из этих показателей (11.3.1, 11.3.2, 11.7.1 и т. д.) должны собираться и рассчитываться на уровне городов, хотя мониторинг должен проводиться на национальном уровне. Это подтверждает необходимость выработки согласованного определения того, что представляет собой город или городской район, для целей глобального мониторинга.

34. Кроме того, ООН-Хабитат вместе с другими курирующими учреждениями разработала методологическое руководство для национальных и местных органов власти по мониторингу ЦУР 11 (UN-Habitat, UNESCO, WHO, UNISDR, UN-Women, UNEP, UNDP, 2016), которое также включает рекомендации по применению концепции национальной выборки городов. Эта выборка имеет крайне важное значение для обеспечения того, чтобы страны, характеризующиеся таким большим числом городов, которое затрудняет мониторинг и ежегодное и одновременное представление отчетности, опирались на согласованный набор репрезентативной выборки городов. Это позволяет анализировать временные ряды и измерять прогресс на национальном уровне более структурированным образом.

35. ООН-Хабитат имеет специализированное статистическое подразделение, так называемый Центр глобального мониторинга городов, который отвечает за глобальный мониторинг реализации программ с городской составляющей, таких как ЦУР, Новая программа развития городов, Парижское соглашение и т. д. Для измерения благосостояния и устойчивости городов этот Центр также разработал индекс процветания городов. Индекс процветания городов представляет собой сводный индекс, основанный на 6 измерениях и более чем 15 подуровнях, которые являются контекстуально конкретными и сопоставимыми в глобальном масштабе. Этот индекс является частью более широкой платформы – Инициативы в интересах процветания городов (ИПГ). В ИПГ сведены воедино относящиеся к проблематике городов показатели хода реализации ЦУР, и поэтому он позволяет анализировать все экологические, социальные и экономические факторы, которыми определяются процветание и устойчивость городов. ООН-Хабитат помогает реализовывать ИПГ более чем 400 городам по всему миру.

36. ООН-Хабитат работает в тесном сотрудничестве со структурами системы Организации Объединенных Наций, местными органами управления, департаментами городов, научными кругами, гражданским обществом и СОООН в целях дополнения рамок мониторинга ЦУР путем включения конкретных компонентов Новой программы развития городов, которые не охвачены показателями ЦУР (UN-Habitat, 2018).

## **Н. Всемирный банк**

37. Всемирный банк публикует на своем портале «World Bank Open Data» разнообразные статистические данные о странах, в том числе о населении,

землепользовании и уровне жизни на национальном и субнациональном уровне. Так, например, Всемирный банк собирает и публикует на национальном уровне, а также на уровне городских и сельских районов данные о бедности (основанные на обследованиях уровня жизни, которые иногда называют обследованиями доходов и расходов домашних хозяйств или обследованиями бюджетов домашних хозяйств). Результирующие данные о бедности являются частью национальной официальной статистики. Более подробная информация об этих обследованиях доступна на специальной веб-странице (World Bank, 2018). Другим примером служат данные об условиях ведения бизнеса: проект «Условия ведения бизнеса» обеспечивает предоставление объективных показателей правил, регулирующих предпринимательскую деятельность местных фирм в 190 странах и отдельных городах. Эти данные, как правило, не являются частью национальной статистики. Более подробная информация об этом проекте доступна на специальном веб-сайте (World Bank, 2018).

38. Всемирный банк также проводит исследования и анализ. В недавно опубликованном докладе «Cities in Europe and Central Asia: a shifting story of urban growth and decline» («Города в Европе и Центральной Азии: меняющаяся история роста и упадка городов») (Cineas, Restrepo Cadavid, Quintero, & Zhukova, 2017) анализируется трансформация городских систем региона с использованием базы данных, содержащей демографические, экономические и пространственные данные по более чем 5 000 городам в 15 странах. Отправной точкой для составления этой базы данных послужило получение от каждой страны перечня официальных городов и данных об их населении. Официальный перечень городов привязан к географическим координатам и наложен на имеющиеся на глобальном уровне пространственные данные для получения показателей на уровне городов, отражающих пространственные характеристики (например, динамика развития городов) и косвенные показатели экономической деятельности.

## IV. Национальная практика

39. В настоящем разделе представлен краткий обзор работы, практических подходов, вопросов и проблем в области статистики и данных о городах в следующих странах: Австрии, Канаде, Нидерландах и Финляндии.

### A. Австрия

40. В начале 2000 года бывшее Центральное статистическое управление Австрии было выведено из состава государственных служб новым Федеральным законом о статистике. С 2000 года Статистическое управление Австрии (STAT) является в соответствии с публичным правом независимым и некоммерческим федеральным учреждением. Оно отвечает за оказание научных услуг в области федеральной статистики.

41. Федеральный закон о статистике 2000 года определяет федеральную статистику как (не содержащую персональные данные) информационную систему правительства, позволяющую получать данные об экономической, демографической, социальной, экологической и культурной ситуации в Австрии. Эта информация помогает административным органам в планировании и принятии политических решений, а также в контроле за принимаемыми ими мерами. Кроме того, данные предоставляются в распоряжение научного и экономического сообщества и широкой общественности. Федеральная статистика предусматривает сбор всевозможных статистических данных, а также анализ, прогнозы и статистические модели, выходящие за рамки интересов отдельных австрийских земель. Статистика регулируется международными правовыми актами Европейского сообщества, федеральными законами и регламентами.

42. Статистическое управление Австрии предоставляет национальные статистические данные – без выделения городских и сельских районов – по всем муниципалитетам. Таким образом, Статистическое управление Австрии не публикует конкретных статистических данных по городам.

43. Статистическое управление Австрии предоставляет данные на муниципальном уровне (ЛАЕ2). Использование ЛАЕ2 в качестве основы для выделения наиболее важных категорий городских территорий (например, функциональные городские районы, степень урбанизации) позволяет легко получать необходимую информацию. Статистическое управление Австрии также ведет национальную типологию, которая может быть использована в качестве основы для сопоставления городов. Эта национальная типология позволяет выделять городские районы, включая их пригородные зоны (*Stadtregionen*) для уровня ЛАЕ2 и используется с 1971 года. Поскольку цикл обновления, как правило, составляет 10 лет, эта методология меняется по мере появления более подробных данных и новых технологий.

44. Наличие ежегодно обновляемых статистических данных, основанных на административных источниках (регистры), и возможность увязки статистических данных с географическими координатами (из регистра зданий и жилых помещений, который ведется муниципалитетами Австрии) позволяют публиковать информацию с весьма подробной географической разбивкой. Таким образом, Статистическое управление Австрии предоставляет социально-демографические данные и данные о зданиях и жилых помещениях на подробных территориальных уровнях (сетки с квадратами 100 и 250 метров) или по любым другим представляющим интерес районам. Это делает возможным сравнение городов и городских районов независимо от административных границ.

45. Данные по многим представляющим интерес переменным доступны только в рамках выборочных обследований, и поэтому результаты являются надежными только в случае очень крупных географических уровней. По этой причине предпринимаются попытки разбивки или дезагрегирования результатов обследований для повышения уровня пространственного разрешения. В генеральной совокупности Статистического управления Австрии, которая используется для формирования всех выборок жителей или жилых помещений, характеристика степени урбанизации (наряду с другими типологиями) имеется в отношении всех единиц. В случае некоторых обследований она является важной стратификационной переменной или может быть использована в качестве одной из переменных для оценки вероятности предоставления ответов определенными группами.

46. В настоящее время Статистическое управление Австрии реализует финансируемый ЕС проект, в рамках которого предпринимается попытка объединить различные источники данных для улучшения пространственного разрешения тех данных, которые получают только из выборочных данных в области социальной статистики. Этот проект направлен на совершенствование региональной разбивки показателей бедности с использованием в качестве вспомогательной информации алгоритмов машинного обучения и геопространственных данных.

47. Поскольку Статистическое управление Австрии не формирует специальную статистику по городам, никаких отдельных данных городского разреза создано не было. Однако Статистическое управление Австрии ведет регистр зданий и жилых помещений, наполнением которого занимаются австрийские муниципалитеты. Координаты и идентификаторы зданий из этого регистра служат основой для увязки статистической информации с географическим местоположением и позволяют получать стандартные статистические данные на очень детальном географическом уровне. Таким образом, можно получить представление о том, что происходит ниже уровня города/муниципалитета.

48. В Австрии международные и национальные типологии городских и сельских районов (такие как города, функциональные городские районы, степень урбанизации, а также национальные *Stadtregionen* (городские районы)) выделяются на уровне сетки и окончательно определяются на муниципальном уровне. Таким образом,

муниципальная статистика, формируемая Статистическим управлением Австрии, также может рассматриваться в качестве основы для городской статистики.

49. Однако некоторые данные могут зависеть от структуры поселений. Это следует иметь в виду при работе с муниципалитетами, но еще более важно учитывать это при работе с типологиями, объединяющими муниципалитеты (например, функциональные городские районы) с очень разными типами поселенческих структур.

50. Обязательной передачи данных с городского на национальный уровень не существует. Когда Австрия участвовала в сборе данных ЕС по субнациональной статистике (бывший «городской аудит»), предоставление данных осуществлялось на основе неофициального соглашения. Статистическое управление Австрии связывалось с городами в тех случаях, когда необходимо было получить данные, отсутствующие в национальной статистике.

51. Австрийская ассоциация городов и городских поселений (*Österreichischer Städtebund*) регулярно представляет отчеты, частично основанные на данных, предоставляемых Статистическим управлением Австрии. Эти отчеты охватывают всех членов (на добровольной основе) Австрийской ассоциации городов (около 250, включая все города с населением более 10 000 человек, а также города с меньшим числом жителей).

## **В. Канада**

52. Статистическое управление Канады является главным ведомством, занимающимся сбором и публикацией данных уровня городов в стране. Кроме того, многие ведомства и учреждения собирают и публикуют географически дезагрегированные данные, которые могут включать данные уровня городов, однако лишь немногие из них собирают такие данные на систематической основе.

53. В Канаде многие организации собирают и публикуют данные уровня городов. Основными являются три уровня управления – федеральный; провинциальный и территориальный; и муниципальный, однако формированием статистических данных на этом уровне занимаются также другие организации, такие как частные компании, НПО и международные организации.

54. Формирование статистических данных уровня городов имеет большое значение для Канады. В рамках канадской статистической экосистемы уже ведется расчет многих переменных, характеризующих города страны. Однако эти данные не всегда сопоставимы и доступны по всем городам. Кроме того, размер канадских муниципалитетов сильно варьируется – от нескольких десятков человек до миллионов жителей. Поэтому было бы трудно и даже нецелесообразно собирать один и тот же набор статистических данных по всем канадским городам. Для публикации данных уровня городов Статистическое управление Канады в основном использует концепции переписных метрополитенских районов и переписных агломераций. Наблюдаемый в последнее время рост инициатив в области открытых данных среди государственных и частных организаций значительно повышает доступность канадских данных уровня городов.

55. Статистическая служба Канады публикует данные, собранные как от самих городов, так и на уровне городов. Данные, собираемые и публикуемые на уровне городов, включают в себя санитарно-медицинскую статистику, демографическую статистику, статистику труда и доходов, судебную статистику, экономическую и экологическую статистику.

56. Статистическое управление Канады использует различные источники данных для подготовки статистических данных уровня городов. Первым источником является перепись (перепись населения и сельскохозяйственная перепись). Кроме того, Статистическое управление Канады формирует большое количество статистических данных с использованием результатов обследований, однако большинство статистических данных, полученных с использованием результатов обследований, не доступны на уровне городов. Данные собираются также непосредственно от канадских

муниципалитетов. Для формирования статистических данных Статистическое управление Канады также использует административные данные, включая налоговые данные. В зависимости от источника данные могут быть доступны на городском и даже субгородском уровнях. Развитие инструментов и технологий геолокализации расширяет возможности получения статистических данных, основанных на административных данных уровня городов. И наконец, в настоящее время Статистическое управление Канады изучает возможность расширения использования в целях подготовки статистических данных других источников, таких как датчики, сканеры и спутниковые изображения. Учитывая характер этих источников, большая часть этих данных доступна на географически дезагрегированном уровне, включая города.

57. В Канаде муниципалитеты, согласно закону, находятся в подчинении правительств провинций. Поэтому обязанности, полномочия и даже границы муниципалитетов могут быть изменены законодательными органами провинций и территорий. Поскольку провинции и территории в конечном счете отвечают за них, то именно они собирают и публикуют множество статистических данных о муниципалитетах, находящихся под их юрисдикцией. Поэтому эти статистические данные варьируются в зависимости от провинции или территории. В большинстве канадских провинций и территорий имеется статистическое бюро или эквивалентное ему учреждение.

58. Многие муниципалитеты Канады публикуют статистическую информацию о своей деятельности и своих гражданах. По данным правительственного веб-сайта «Открытое правительство Канады», в настоящее время около 60 канадских муниципалитетов реализуют инициативы в области открытых данных. Публикуются самые разнообразные данные, начиная от количества деревьев в разбивке по их породам и заканчивая использованием прошедшей обработки воды из расчета на душу населения. Следует еще раз отметить, что состав статистики варьируется в зависимости от муниципалитета.

59. Кроме того, данные о муниципалитетах Канады публикуют также другие организации, такие как Федерация канадских муниципалитетов, Всемирный совет по городским данным и Канадский совет по социальному развитию.

60. Данные, публикуемые некоторыми организациями, являются стандартизированными, что позволяет проводить сопоставления. К сожалению, дело не всегда обстоит так с данными, публикуемыми провинциями, территориями, муниципалитетами и другими организациями. Эти организации часто используют концепции, определения и классификации, которые затрудняют сопоставление с другими юрисдикциями. Хотя Статистическое управление Канады не может обязать применять те или иные стандарты, оно прилагает значительные усилия по поощрению их применения.

61. В результате того, что в Канаде данные по городам собираются многими организациями, наборы данных страдают разрозненностью и зачастую с трудом поддаются обобщению и сравнению, иногда даже внутри одной и той же организации.

62. В настоящее время Статистическое управление Канады изучает возможность создания «Центра данных о городах», в котором пользователи в режиме «одного окна» могли бы получить доступ к разнообразным наборам данных о канадских городах. Этот Центр мог бы предоставлять множество функций и опций, таких как возможности сопоставления городов, перекрестной табуляции переменных, загрузки наборов данных в различных форматах, создания инфографики, импорта новых наборов данных и анализа временных рядов.

63. Совместное использование релевантной информации является для канадских муниципалитетов важной задачей и возможностью. Как уже упоминалось, в настоящее время около 60 канадских муниципалитетов реализуют инициативы в области открытых данных, и такие организации, как Федерация канадских муниципалитетов и Муниципальная ассоциация информационных систем, которая позиционирует себя в качестве «общенационального рупора муниципалитетов по вопросам информационно-коммуникационных технологий», оказывают городам поддержку в области данных.

64. Существенную поддержку оказывает также Статистическое управление Канады, причем различными путями. Оно не только предоставляет муниципалитетам релевантные и качественные данные, но и предлагает различные услуги, такие как семинары, программы обучения, конференции, консультационные услуги и даже набор инструментов для обеспечения качества данных на своем веб-сайте. Учитывая, что канадские муниципалитеты готовят все больше статистических данных, эта поддержка имеет важное значение.

## **С. Финляндия**

65. В состав Государственной статистической службы Финляндии входят 14 агентств и учреждений, 12 из которых формируют статистические данные для Официальной статистики Финляндии (ОСФ). Статистическое управление Финляндии является государственным статистическим ведомством, основной задачей которого является управление национальной статистической службой и ее развитие. Статистическое управление Финляндии формирует примерно две трети официальной статистики. Статистические органы готовят как ОСФ, так и статистику для Европейской статистической системы (ЕСС). Помимо Статистического управления Финляндии, ОСФ готовят также 11 других организаций системы государственного управления.

66. ОСФ представляет собой всеобъемлющий набор статистических данных, характеризующих развитие и состояние общества. ОСФ формируется экспертными организациями в области государственного управления. Они гарантируют целостность статистики и придерживаются единых критериев качества. Критерии качества ОСФ совместимы с критериями качества ЕСС. Контроль за соблюдением критериев качества осуществляет Консультативный совет по официальной статистике Финляндии. На него также возложена задача развития статистической системы и распространения статистических данных. ОСФ включает в себя около 300 наборов статистических данных по 26 различным темам. Базовые данные ОСФ доступны всем пользователям на бесплатной основе. Статистическое управление Финляндии формирует около 160 наборов статистических данных, из которых более 20% имеются также в разбивке по муниципалитетам.

67. Финляндия разделена на 311 муниципалитетов (по состоянию на 2018 год). В соответствии с Законом о местном самоуправлении муниципалитет может использовать обозначение «город», если считает, что он отвечает требованиям в отношении городской общины. 117 муниципалитетов Финляндии используют эту возможность. Официального определения термина «город» не существует. В Финляндии насчитывается девять муниципалитетов с населением свыше 100 000 человек. В метрополитенском районе Хельсинки (состоит из муниципалитетов Хельсинки, Вантаа, Эспо и Кауниайнен) проживает более миллиона человек. Таким образом, большинство данных городской статистики Финляндии фактически являются муниципальной статистикой.

68. Муниципалитеты можно классифицировать путем статистической группировки муниципалитетов, которая представляет собой классификацию, основанную на ежегодной делимитации населенных пунктов и данных о населении, полученных в результате этой делимитации.

69. По разным причинам не все статистические данные могут быть подготовлены в разбивке по муниципалитетам, например национальные счета, окружающая среда и природные ресурсы. Существуют также выборочные статистические данные, такие как результаты обследования рабочей силы, обследования бюджетов домашних хозяйств и обследования доходов и условий жизни Европейского союза, которые не могут быть подготовлены муниципалитетами.

70. Статистическое управление Финляндии также формирует муниципальную статистику, не входящую в ОСФ. Эти наборы муниципальных данных могут быть бесплатными, например база муниципальных ключевых показателей и финансовые данные, представляемые муниципалитетами, а также в рамках объединенной базой

данных муниципальных органов, или платными, как, например, база данных городских и региональных показателей. Статистическое управление Финляндии также формирует разнообразные наборы данных с различными региональными классификациями, которые не являются административными. Муниципалитетам, например, предоставляются платные демографические данные по муниципальным подрайонам.

71. Муниципальную статистику также можно получить, используя классификацию городских и сельских районов, которая представляет собой основанную на географической информации систему классификации районов, разработанную Финляндским институтом окружающей среды и факультетом географии Университета Оулу.

72. Все бесплатные данные, содержащиеся в базах данных Статистического управления Финляндии, также являются открытыми. Кроме того, Статистическое управление Финляндии также предоставляет бесплатные и открытые географические данные, например данные о населении в разбивке по муниципалитетам и муниципальным статистическим единицам.

73. На протяжении ряда лет Статистическая служба Финляндии также участвует в проекте ЕС по сбору данных субнациональной статистики (бывший «городской аудит»). Результаты представлены в базе данных Евростата по городскому аудиту. Другими организациями, публикующими муниципальные данные и в основном использующими статистику, подготовленную третьими сторонами, являются, в частности, Ассоциация местных и региональных органов власти Финляндии и региональные советы.

74. Согласно закону Статистическое управление Финляндии обязано в первую очередь использовать данные, собранные другими органами. Данные собираются непосредственно от поставщиков данных, когда они недоступны из других источников. Поэтому большая часть данных, необходимых для составления статистики, берется из существующих административных регистров органов власти и не требует задействования муниципалитетов.

75. Процесс формирования статистических данных в Статистическом управлении Финляндии является централизованным и следует Типовой модели производства статистической информации (ТМПСИ). Данные агрегируют из данных уровня статистических единиц в согласованные высококачественные статистические данные, которые, по возможности, публикуются в разбивке по различным регионам. Защита данных является одним из основополагающих принципов официальной статистики, благодаря которому обеспечивается наличие надежных базовых данных и доверие поставщиков данных.

76. Только в тех случаях, когда необходимые данные невозможно получить из других источников, Статистическое управление Финляндии собирает их с помощью обследований. Муниципалитеты являются целевой группой для сбора информации по широкому кругу вопросов, начиная с бюджетов местных органов власти, рабочих мест и образования и заканчивая ремонтом зданий.

77. Статистическое управление Финляндии формирует данные по большинству переменных из набора субнациональной статистики ЕС, но города, включенные в сбор данных, также вносят свой вклад в получение данных, предоставляя информацию по нескольким переменным уровня городов.

78. Статистические данные публикуются ежегодно, ежеквартально или ежемесячно, в зависимости от предмета исследования. Все бесплатные статистические данные публикуются на веб-странице Статистического управления Финляндии – [www.stat.fi](http://www.stat.fi). Этот сайт содержит базы данных и другие таблицы, релизы, статьи и блоги.

79. Независимо от составителя, все переменные ОСФ представлены на веб-странице Статистического управления Финляндии с кратким описанием каждого набора данных. Эти описания включают ссылки на статистические данные, опубликованные на веб-страницах организаций, которые их формируют.

80. Одним из ключевых проектов финляндского правительства является цифровизация в государственном секторе. В качестве правительственного ведомства, Статистическое управление Финляндии стремится содействовать цифровизации и упрощению доступа к статистике, предлагая все свои официальные статистические данные бесплатно и в качестве открытых данных. В дополнение к более традиционному использованию баз данных Статистическое управление Финляндии также обеспечивает доступ к данным через интерфейсы прикладных программ и географические интерфейсы.

## **D. Нидерланды**

81. CBS (нидерландская аббревиатура Статистического управления Нидерландов) формирует 100% официальной национальной статистики в Нидерландах. Нидерланды располагают статистическими данными по широкому кругу релевантных вопросов. Они публикуются на портале «StatLine» – открытом источнике данных и открытом портале данных. Значительная часть данных также визуализируется на сайте [www.cbsinuwbuurt.nl](http://www.cbsinuwbuurt.nl), где многие статистические данные картографируются в геопространственном разрезе. Кроме того, существует специальный отдел, отвечающий на статистические запросы различных организаций, в том числе городов, и предоставляющий индивидуальные услуги. При условии соблюдения строгих правил городам может быть предоставлен доступ к среде удаленного доступа для работы с микроданными CBS. Как правило, получить такое разрешение могут только муниципалитеты, имеющие собственные исследовательские отделы.

82. CBS использует три основных источника данных. Первым источником являются около 20 общенациональных обследований. Вторым источником служат 200 национальных административных (регистрационных) источников данных (полу-) правительственных организаций. В соответствии с голландским законодательством о статистике, все эти организации обязаны предоставлять CBS свои административные данные. Третьим и быстро набирающим силу источником являются «большие данные». Одной из главных целей инновационной деятельности CBS является формирование официальной статистики с использованием все большего числа источников данных, получаемых от датчиков. Огромный объем данных, ежедневно собираемых компаниями, правительствами и гражданами, может стать богатым источником информации, которая, когда это необходимо и возможно, в сочетании с данными обследований и административными данными может создать широкую и прочную основу для разработки опирающейся на фактологические данные политики. Видение CBS заключается в том, что в будущем большие данные будут приобретать все большее значение для всех НСУ во всем мире и для международного статистического сообщества в целом. По этой причине в сентябре 2016 года CBS создало Центр статистики больших данных CBS.

83. В Нидерландах национальная статистика стандартизирована и согласована с международными стандартами (европейскими стандартами и стандартами ООН). Этот процесс стандартизации и гармонизации во все большей степени увязывается с ЦУР. CBS является членом МЭГ-ЦУР (Межучережденческой и экспертной группы по показателям достижения ЦУР) и одним из первых НСУ, опубликовавших национальный доклад по ЦУР (октябрь 2016 года). В мае 2018 года был опубликован второй доклад.

84. Кроме того, среди голландских муниципалитетов и провинций усиливается потребность и желание стандартизировать и гармонизировать свои данные в соответствии с национальными и международными стандартами. Это также является одной из основных причин, по которой голландские муниципалитеты и провинции стремятся к активному сотрудничеству с CBS (через региональные центры CBS по обработке данных и другими путями) в качестве «Бюро стандартов». Целью CBS является стандартизация международной, национальной и субнациональной (местной и региональной) статистики и ее гармонизация с ЦУР. Некоторые голландские муниципалитеты и провинции получают поддержку и консультационную помощь от CBS в процессе «стратегической трансформации данных» с целью стандартизации



всех муниципальных и провинциальных данных и их гармонизации с национальными и международными (связанными с ЦУР) стандартами. CBS считает, что НСУ могут играть определенную роль в этом процессе стандартизации и гармонизации своих данных в соответствии с национальными и международными стандартами.

85. CBS занимается поиском международных организаций, которые могли бы в сотрудничестве с CBS поддержать этот процесс. В целях мониторинга прогресса городов в достижении ЦУР и поддержки глобального сравнительного анализа городов по этой теме в 2016 году CBS приступило к сотрудничеству со Всемирным советом по городским данным (ВСГД), расположенным в Торонто, Канада, и использующим стандарт ISO37120. Кроме того, в 2018 году CBS начало сотрудничать с глобальной инициативой ООН «Объединение усилий в целях построения "умных" устойчивых городов» (U4SSC), о которой говорится в разделе III E. Если голландские города хотят использовать ключевые показатели эффективности ВСГД или U4SSC, то CBS может оказать им в этом поддержку, поскольку CBS способна разукрупнить примерно 50–60% КПЭ с общенационального до городского уровня.

86. Поскольку в Нидерландах официальное определение города отсутствует, большая часть городской статистики на самом деле является муниципальной. Муниципалитеты различаются и могут быть как преимущественно городскими, так и сельскими, причем существует большое разнообразие гибридных ситуаций. В более широком плане Нидерланды в целом можно рассматривать как один крупный урбанизированный регион, связанный с крупными урбанизированными регионами соседних стран – Бельгии и Германии.

87. В Нидерландах проводится различие между данными «о муниципалитетах» и данными «для муниципалитетов».

88. Статистика *по* муниципалитетам *или* *о* муниципалитетах используется для официальных национальных и международных статистических целей и носит преимущественно обязательный характер. CBS публикует большое количество данных о малых районах, таких как муниципалитеты и провинции. Другими распространенными агрегатами являются: районный уровень, сетки с квадратом 500 на 500 и 100 на 100 метров и зоны почтовых индексов.

89. В дополнение к этим (официальным) данным *о* муниципалитетах (и провинциях) CBS также формирует данные совместно с муниципалитетами (и провинциями) *и для* них. В Нидерландах наблюдается тенденция к делегированию национальным правительством все большего числа полномочий местным и региональным органам власти. Это увеличило потребность этих органов власти в информации (статистических данных) для того, чтобы обеспечить разработку политики на основе фактологических данных. В целях активизации своего взаимодействия с обществом и адаптации своих услуг к потребностям пользователей CBS изучает пути разбивки национальных данных на региональном и местном уровнях. Основная идея заключается в том, что это приведет к созданию более широкой и эффективной основы для принятия решений на муниципальном уровне и обеспечит муниципалитетам прочную основу для подготовки прогнозов. По этой причине летом 2016 года была разработана концепция Региональных центров данных CBS (городских, сельских и провинциальных), в результате чего в начале 2019 года было создано в общей сложности 12 городских, сельских и провинциальных центров данных. Многие другие муниципалитеты и провинции обращаются к CBS за аналогичной поддержкой. Данные и опыт CBS помогают муниципалитетам и провинциям в их стремлении стать «умными городами», «умными деревнями» и/или «умными регионами», деятельность которых опирается на данные и фактологию.

## V. Вопросы и проблемы

90. В настоящем разделе описываются вопросы и проблемы, вытекающие из разделов I–IV, и предлагаются соответствующие рекомендации. Раздел VI обобщает эти выводы и рекомендации.

## **A. Вопрос 1: стандартизация, гармонизация и сравнительные показатели**

91. Существует острая потребность в стандартизации, гармонизации и эталонном сопоставлении на всех уровнях: местном, национальном, региональном, глобальном, и прилагаются энергичные усилия для увязки этой деятельности с ЦУР. В дополнение к акцентированию внимания статистического сообщества на ЦУР, города и регионы занимаются поиском инструментов и руководящих принципов для наиболее эффективного и результативного сопоставления себя с другими городами. В некоторых странах существуют проекты, в рамках которых данные о городах или муниципалитетах стандартизируются и гармонизируются с региональными, национальными и международными данными, что делает возможным сравнительный анализ, связанный с ЦУР. НСУ можно поощрять к обмену таким опытом и разработке совместных пилотных проектов, как это уже делают CBS и Статистическое управление Канады.

92. Что касается стандартов, то, как представляется, существует несколько вариантов. Некоторые из них были разработаны на национальном уровне с учетом местных потребностей и возможностей, в то время как другие были разработаны экспертами в тематических областях. Евростат разрабатывает и согласовывает методологии городской статистики на европейском уровне, результатом чего стало недавно опубликованное руководство (Eurostat, 2017), позволяющее осуществлять сбор и сопоставление данных на европейском уровне. Разрабатываются также стандарты общемирового характера. Рекомендуется предпринять дальнейшие усилия по стандартизации и гармонизации городских данных с национальными и международными/глобальными данными в соответствии с ЦУР. Для работы по этой теме можно было бы создать целевую группу.

93. Кроме того, существует явная потребность в согласованных пространственных определениях. Международное статистическое сообщество уже работает над этой темой (см. вопрос 2).

## **B. Вопрос 2: согласование определения городов и населенных пунктов для обеспечения возможности проведения международных статистических сопоставлений**

94. Группа международных организаций (Европейская комиссия, ФАО, МОТ, ОЭСР, ООН-Хабитат, Всемирный банк) обязалась разработать глобальное и ориентированное на интересы людей определение городов и населенных пунктов, необходимо для мониторинга достижения ЦУР в контексте городов, городских и сельских районов. Цель этой группы заключается в том, чтобы к 2020 году СКООН утвердила согласованное определение в качестве рекомендованного определения для международных сопоставлений и мониторинга достижения ЦУР.

95. Некоторые из показателей ЦУР 11 очень чувствительны к тому, где проводится граница. Например, доступ к общественному транспорту в центре города, как правило, лучше, чем в пригородах. Если из городской границы исключаются пригороды, уровень доступа к общественному транспорту будет намного выше, чем если бы пригороды были включены.

96. То же самое можно сказать и о многих показателях ЦУР, мониторинг которых должен проводиться в сельских районах. Так, доля населения, проживающего в пределах 2 км от всесезонной дороги, будет намного выше, если к сельским относят поселения с населением до 100 000 человек, как, например, в Китае, чем если к ним относят только поселения с населением менее 5 000 человек, как, например, в Индии.

97. Для мониторинга прогресса в достижении ЦУР и проведения значимых сопоставлений настоятельно необходимо выработать совместное, всеми разделяемое и всемирно признанное официальное определение города и функционального городского района для международных статистических сопоставлений.

98. Результаты этой работы и пилотных проектов по тестированию глобальных определений в национальном контексте должны и далее представляться на международных конференциях и семинарах. Следует поощрять НСУ к участию в семинарах в Африке, Азии и Южной Америке, которые ООН-Хабитат организует для того, чтобы представить это определение, дать соответствующие разъяснения и получить отзывы. Следует поощрять участие НСУ в пилотных проектах по тестированию этих определений в своих странах.

**С. Вопрос 3: необходимость разработки показателей с использованием новых методов и новых источников данных, таких как большие данные, открытые данные и геопространственные данные**

99. Городская статистика является очень широкой областью, охватывающей множество тем: начиная с вопросов управления, городского бюджета и территориального планирования и заканчивая вопросами окружающей среды, экономики, демографии, социального положения, бедности, бездомных и т. д. Новые источники данных, такие как большие данные, открытые данные и геопространственные данные открывают новые возможности для разработки новых статистических показателей, характеризующих города. Большие данные, административные данные и геопространственные данные являются ключевыми источниками для расчета сопоставимых показателей на городском уровне экономически рациональным образом, обеспечивающих требуемый уровень географической детализации. Особенно полезной является разработка статистических данных на основе равномерных сеток, с помощью которых можно получать показатели по любому требуемому географическому району.

100. Во многих странах, а также в европейском и общемировом масштабе уже изучаются, разрабатываются и осуществляются разнообразные новые инициативы и планы. Центр статистики больших данных CBS является лишь одним из примеров странового уровня, касающимся использования больших данных для улучшения городских данных и оказания помощи городам в обеспечении всестороннего использования данных; другим подобным примером глобального уровня служит реализуемый Европейской комиссией проект глобального послойного отображения населенных пунктов.

101. При разработке новых показателей рекомендуется сосредоточить внимание на темах, которые относятся к основным областям компетенции национальных статистических систем и ЕЭК ООН и в то же время считаются релевантными самими городами. Цель заключается в разработке таких показателей, которые были бы релевантными, основанными на доступных новых источниках данных и могли бы рассчитываться с использованием ограниченных ресурсов.

**Д. Вопрос 4: каким образом национальные статистические управления оказывают поддержку городам, с тем чтобы они шире использовали данные?**

102. Многие городские данные создаются для городов. Это укрепляет стремление многих городов стать «умными» городами, всесторонне использующими данные и опирающимися на фактологию. Важную роль в этом деле могут сыграть НСУ. Города хотят и должны работать с данными, для того чтобы стать организациями, работающими на основе данных. Однако статистические данные не являются ни профильным направлением деятельности, ни базовой компетенцией городов. При этом они профильным направлением деятельности и базовой компетенцией НСУ.

103. Некоторые НСУ накопили значительный опыт и знания в области оказания городам поддержки в деле расширения использования данных, в то время как другие НСУ (пока) не ведут активной работы в этой области и не имеют соответствующего опыта, тогда как другие НСУ делают в этом направлении первые шаги. Однако

стремление городов стать «умными» городами, опирающимися на данные, наблюдается во всем мире. Почти еженедельно по всему миру организуются конференции, семинары, практикумы и саммиты по теме «умных городов» (и «умных деревень»). Поэтому, по всей видимости, для достижения этой цели города нуждаются в поддержке НСУ и стремятся получить ее.

104. НСУ могут обмениваться передовым опытом в целях оказания поддержки городам и сельским районам в деле расширения использования данных, например в формате семинаров и конференций. Кроме того, могут быть организованы программы, предусматривающие выделение достаточных бюджетных средств, в целях стимулирования НСУ, обладающих значительным опытом и знаниями в данной области, к обмену знаниями с другими НСУ путем организации пилотных проектов в заинтересованных странах. Для управления этими пилотными проектами могут приглашаться эксперты НСУ, обладающие опытом работы в этой области.

## **Е. Вопрос 5: формирование данных *вместе* с городами**

105. Данные о городах часто создаются *без* участия городов. Рекомендуется дополнять их и создавать данные *вместе* с городами. НСУ могут приложить больше усилий для комбинирования данных вместе с городами, для городов и о городах, чтобы обеспечить возможность гармонизации, стандартизации и сравнительного анализа на всех уровнях – от городского до национального и общемирового. При этом города получают поддержку со стороны НСУ и международного статистического сообщества в их стремлении стать более «умными» городами, опирающимися на данные и фактологию.

106. Концепция городских центров данных CBS, в рамках которых НСУ и города/муниципалитеты активно взаимодействуют и ведут совместную структурированную работу, может служить примером, которым CBS с удовольствием готово поделиться.

## **Ф. Вопрос 6: городская статистика в сопоставлении с муниципальной статистикой**

107. Практика стран показывает, что многие НСУ формируют не *городскую*, а *муниципальную статистику*. На национальном и тем более субнациональном (местном и региональном) уровнях это весьма целесообразно, поскольку муниципалитеты и региональные власти (например, провинции) являются юридическими субъектами, которые могут решать вопросы о подготовке муниципальных данных и статистики и принимать официальные, демократически обоснованные решения, связанные с переходом к «умному» управлению и всестороннему использованию данных. Многие городские, сельские или смешанные муниципалитеты хотят контролировать свои собственные достижения в контексте ЦУР, поскольку это связано с территориальными границами муниципалитета, в отношении которого они имеют юрисдикцию и несут соответствующие обязательства. Но они могут оценивать свою работу или проводить сопоставления только с учетом степени урбанизации.

108. НСУ могут оказать муниципалитетам поддержку как в деле обеспечения мониторинга их деятельности, так и в деле сопоставления результатов этой деятельности с аналогичными территориями как внутри страны, так и за ее пределами. Передовой опыт НСУ, оказывающих муниципалитетам поддержку в мониторинге прогресса в достижении ЦУР, следует распространять среди других НСУ и в рамках международного статистического сообщества.

109. Следует изучить вопрос о возможностях и способах налаживания связей между НСУ и международным статистическим сообществом с одной стороны и организациями, действующими за рамками официального статистического сообщества, с другой, в целях оказания поддержки муниципалитетам в достижении позитивных результатов в области ЦУР и мониторинга прогресса в этой области.

## **Г. Вопрос 7: механизмы представления статистики городов с городского уровня на национальный**

110. Международное сообщество и НСУ собирают и распространяют многочисленные статистические данные и информацию о городах на последовательной и профессиональной основе. С другой стороны, механизмы представления отчетности с городского уровня на национальный в разных странах, по-видимому, различны. Некоторые страны создали эффективно функционирующую систему, в то время как другие изучают пути ее совершенствования.

111. НСУ могут обмениваться передовым опытом использования таких механизмов представления отчетности. Этого можно добиться путем проведения международных конференций и создания базы знаний, включая перечень мероприятий и примеров практического опыта НСУ в этой области.

## **Н. Вопрос 8: ограниченность знаний о содержании работы и степени вовлеченности «неофициального» сообщества городских данных и о его связи с международным статистическим сообществом**

112. Наблюдается отсутствие полной картины того, какие показатели и данные городской статистики составляются, собираются и распространяются неправительственными международными организациями, аналитическими центрами, научными кругами, сетями местных органов власти, предприятиями и т. д. Также неясно, каков уровень участия и связи этого «неофициального» сообщества городских данных с учреждениями, публикующими официальную статистику на национальном уровне.

113. Рекомендуется провести обзор и/или сетевой анализ деятельности данного сообщества в области городской статистики. Представителям этого «неофициального» сообщества городских данных можно было бы предложить наладить контакты с международным статистическим сообществом и НСУ и принять участие в их работе.

## **VI. Выводы и рекомендации**

114. В настоящем разделе все выводы и рекомендации, сформулированные в разделе V, обобщены и сгруппированы по четырем основным категориям.

### **A. Необходимость дальнейшей гармонизации**

115. Международное статистическое сообщество, НСУ, а также города и регионы занимаются поиском инструментов и руководящих принципов для измерения своего прогресса в достижении ЦУР и сопоставления себя с другими городами. НСУ следует поощрять к обмену опытом в этой области и созданию совместных пилотных проектов.

116. Рекомендуется предпринять дальнейшие усилия по стандартизации и гармонизации городских данных с национальными и международными данными в соответствии с ЦУР. Для обобщения передового опыта в этой области можно было бы создать целевую группу.

117. Для целей международных статистических сопоставлений настоятельно необходимо выработать совместное, всеми разделяемое и всемирно признанное официальное определение города и функционального городского района. Результаты этой работы и пилотных проектов по тестированию глобальных определений в национальном контексте должны и далее представляться на международных совещаниях. Кроме того, следует поощрять НСУ к участию в региональных семинарах, организуемых ООН-Хабитат, и в пилотных проектах по тестированию этих определений в своих странах.

## **В. Необходимость совершенствования существующих и разработки новых показателей**

118. В целях совершенствования статистики и данных по городам в настоящее время изучаются, разрабатываются и используются многие новые методы и источники данных. Развитие геопространственной статистики, например данных на статистических сетках, позволит рассчитывать показатели по любым представляющим интерес географическим районам, включая города. Комбинирование геопространственной информации со статистическими данными на основе сетки позволит рассчитывать такие показатели, как подверженность населения шумовому загрязнению, загрязнению воздуха и т. д. или доступность услуг (образовательных, транспортных и т. д.).

119. Спектр тем и потенциальных новых источников данных очень широк. При разработке новых показателей рекомендуется сосредоточить внимание на темах, которые относятся к основным областям компетенции национальных статистических систем и ЕЭК ООН и релевантны для разработчиков городской политики, и опираться на новые доступные источники данных, используя при этом ограниченный объем ресурсов.

## **С. Укрепление сотрудничества и налаживание партнерских связей с городами**

120. Некоторые НСУ накопили значительный опыт и знания в области оказания городам поддержки в их стремлении расширять использование данных. Этим опытом следует обмениваться на семинарах и конференциях. Кроме того, могут быть организованы программы в целях стимулирования НСУ, обладающих экспертным опытом в данной области, к обмену знаниями с другими НСУ путем организации пилотных проектов в заинтересованных странах.

121. Рекомендуется также формировать данные *вместе* с городами. Концепция городских центров данных CBS, в рамках которых НСУ и города/муниципалитеты активно взаимодействуют и ведут совместную структурированную работу, может служить примером, которым CBS охотно готово поделиться.

122. Многие НСУ формируют статистику уровня муниципалитетов. Хотя многие муниципалитеты хотят отслеживать свои собственные достижения в контексте ЦУР, они могут оценить свою работу или проводить сопоставления только с учетом степени их урбанизации. НСУ могут оказывать муниципалитетам поддержку как в деле обеспечения мониторинга их деятельности, так и в деле сопоставления результатов этой деятельности с аналогичными районами как внутри страны, так и за ее пределами.

123. НСУ могут обмениваться передовым опытом в отношении механизмов представления статистических данных с городского уровня на национальный посредством проведения международных конференций и/или создания базы знаний, содержащей перечень мероприятий и примеров практического опыта НСУ в этой области.

## **Д. Укрепление сотрудничества с «неофициальным» сообществом городских данных**

124. Имеется лишь ограниченная информация об участии неправительственных международных организаций, аналитических центров, научных кругов, сетей местных органов власти, предприятий и т. д. в деятельности, связанной с городской статистикой. Рекомендуется провести обзор такой деятельности. Представителям этого «неофициального» сообщества городских данных можно было бы предложить наладить контакты с международным статистическим сообществом и НСУ.

125. Следует изучить вопрос о возможностях и способах налаживания связей между НСУ и международным статистическим сообществом, с одной стороны, и организациями, действующими за рамками официального статистического сообщества, с другой, в целях оказания поддержки муниципалитетам в достижении позитивных результатов в области ЦУР и мониторинга прогресса в этой области.

## **VII. Обсуждение Бюро КЕС и принятое им решение**

126. В октябре 2018 года Бюро провело углубленный обзор статистики и данных о городах на основе документа, подготовленного Нидерландами и Евростатом, и замечаний, подготовленных ЕЭК ООН. Бюро отметило следующие аспекты:

a) спрос на данные, характеризующие города, растет, что обусловлено интересами местной и международной политики. Эта тема будет также рассмотрена на шестьдесят восьмой сессии ЕЭК ООН в апреле 2019 года и на Региональном форуме ЕЭК ООН по устойчивому развитию в марте 2019 года;

b) важно изучить потребности директивных органов на субнациональном уровне, а также вопросы о том, как такие данные используются или могут быть использованы и как НСУ могут сделать такие данные более доступными (через центры данных, безопасные исследовательские услуги, обучение использованию данных и т. д.);

c) одна из ключевых проблем заключается в отсутствии согласованных определений и единообразного использования терминологии. Так, не существует единого, согласованного на международном уровне определения городских/сельских районов, хотя такая разбивка часто используется в официальной статистике;

d) согласовать общие определения, применимые ко всем странам, возможно, не удастся. Более плодотворным подходом может стать согласование таксономии соответствующих терминов и их использования. Различные страны могут использовать разные пороговые значения для определения малых городов, городов, населенных пунктов и т. д.;

e) налаживание партнерских связей с городами может быть сложной задачей, и в этом деле важно сохранять объективность. Города могут быть заинтересованы в данных для использования в политических целях и могут создавать свои собственные стандарты, идущие вразрез с официальной статистикой. Кроме того, предоставление данных и статистики по малым районам может повысить риск нарушения конфиденциальности данных. Данные, собираемые городами, обычно не считаются частью официальной статистики, и города иногда не хотят сотрудничать с НСУ. В то же время данные могут выглядеть весьма «официально», поскольку они собираются местными органами власти;

f) с другой стороны, многие муниципалитеты обращаются за поддержкой к НСУ, поскольку у них нет опыта в области статистики. Очень низкий уровень знаний отмечается в первую очередь у малых муниципалитетов;

g) важно, чтобы НСУ участвовали в работе, связанной со статистикой городов, разрабатывали методологию и устанавливали стандарты для повышения качества и международной сопоставимости. В противном случае возникнет проблема согласованности данных, а результаты могут дублировать друг друга;

h) существует тесная связь между городской и финансовой статистикой, поскольку города должны быть финансово устойчивыми. МВФ опубликовал стандарты финансовой статистики для региональных и муниципальных органов власти;

i) для составления более полной картины, было бы полезно собирать больше информации о практике стран, в том числе об использовании данных о городах. Следует провести обследование, чтобы изучить типы партнерств НСУ с городами, характер данных/статистики, представляющих интерес, и собрать соответствующие практические примеры.

## **Заключение**

127. Бюро КЕС приняло решение в отношении следующих шагов:

а) авторы обновят доклад, чтобы отразить результаты обсуждения Бюро КЕС. НСУ, работающим в этой области, будет предложено вносить вклад в деятельность Группы ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию, связанную со статистикой городов;

б) ЕЭК ООН проведет обследование, посвященное участию НСУ в формировании статистических данных о городах (и других субнациональных единицах) и их взаимодействию с городами в этой области;

в) после обсуждения в рамках СКООН в марте 2019 года Бюро рассмотрит вопрос о дальнейших мерах, связанных с согласованием определений и терминов.



## Справочная литература

- Cineas, G., Restrepo Cadavid, P., Quintero, L. E., & Zhukova, S. (2017). *Cities in Europe and Central Asia: a shifting story of urban growth and decline*. Washington, D.C.: World Bank Group. Доступно по адресу <http://documents.worldbank.org/curated/en/3191315108922>
- European Commission. (2018). *Urban Data Platform*. Доступно по адресу <http://urban.jrc.ec.europa.eu>
- Eurostat. (2016). *Urban Europe*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Eurostat. (2017). *Methodological manual on city statistics*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Eurostat. (2018). *Sustainable development in the European Union – Monitoring report on the progress towards the SDGs in an EU context*. Publications Office of the European Union.
- OECD. (2012). *Redefining "urban". A New way to measure metropolitan areas*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Regions and Cities at a Glance 2018*. Paris: OECD Publishing.
- UN Department of Economic and Social Affairs. (2018). *United Nations Demographic Yearbook*. New York: United Nations.
- UNECE. (2018). *Strengthening national capacities for sustainable housing and urban development in countries with economies in transition*. Доступно по адресу <https://www.unece.org/housing/unda.html>
- КЕС ЕЭК ООН (июнь 2017 года). «Дорожная карта» по разработке статистики достижения Целей в области устойчивого развития. Женева: Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций/Конференция европейских статистиков.
- UN-Habitat. (2018). *DG 11 Synthesis Report 2018: Tracking progress towards Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable Cities and Human Settlements*. Nairobi: UN-Habitat. Доступно по адресу <https://unhabitat.org/sdg-11-synthesis-report/>
- UN-Habitat. (2018). *Progress on the implementation of the New Urban Agenda. Report of the Secretary-General*. UN Economic and Social Council. Доступно по адресу <https://unhabitat.org/progress-on-the-implementation-of-the-new-urban-agenda-report-of-the-secretary-general/>
- UN-Habitat, UNESCO, WHO, UNISDR, UN-Women, UNEP, UNDP. (2016). *SDG 11 Goal monitoring framework: A guide to assist national and local governments to monitor and report on SDG goal 11*. Nairobi: UN-Habitat.
- World Bank. (2018). *Doing Business*. Доступно по адресу <http://www.doingbusiness.org/>
- World Bank. (2018). *Living Standards Measurement Study*. Доступно по адресу <http://surveys.worldbank.org/lsms>