

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

Двадцать шестое совещание

Женева, 2–4 октября 2024 года

Пункт 2 а) предварительной повестки дня

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

Настоящий документ содержит проект главы «Готовность и резервное планирование реагирования в чрезвычайных ситуациях» для включения в Рекомендации Конференции европейских статистиков (КЕС) по проведению переписей населения и жилищного фонда в цикле 2030 года, в которой также подробно описывается процесс подготовки этой новой главы, отсутствующий в предыдущих изданиях Рекомендаций. Основная цель документа заключается в получении от национальных экспертов по переписям комментариев и рекомендаций

* Участники Целевой группы Конференции европейских статистиков по вопросам готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях: Джефф Боулби (Канада, Председатель), Марк Тернер (Канада), Маурисио Родригес Абреу (Мексика), Кароль Шмитц (Мексика), Алекс Бейли (Новая Зеландия), Агнешка Глинка (Польша), Моника Майчер (Польша), Паула Паулину (Португалия) и Хаойи Чен (Статистический отдел Организации Объединенных Наций).

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



по предложенному тексту, чтобы обеспечить отражение в нем потребностей и приоритетов национальных статистических управлений.

I. Введение

1. Каждые десять лет Конференция европейских статистиков (КЕС) публикует Рекомендации, которыми должны руководствоваться страны при проведении переписей населения и жилищного фонда. Эти рекомендации разрабатываются целевыми группами экспертов под эгидой Руководящей группы КЕС по переписям населения и жилищного фонда.
2. Предыдущие издания Рекомендаций не включали главу о готовности и резервном планировании реагирования в чрезвычайных ситуациях. Поэтому в разделе II данного документа подробно описывается процесс разработки новых рекомендаций по этой теме.
3. В разделе III представлен проект главы, посвященной вопросам готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях, для включения в Рекомендации КЕС по проведению переписей населения и жилищного фонда для раунда 2030 года.
4. Основная цель документа заключается в получении от национальных экспертов по переписям комментариев и рекомендаций по предложенному проекту текста, чтобы обеспечить отражение в нем потребностей и приоритетов национальных статистических управлений.

II. Разработка новых материалов по вопросу готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях

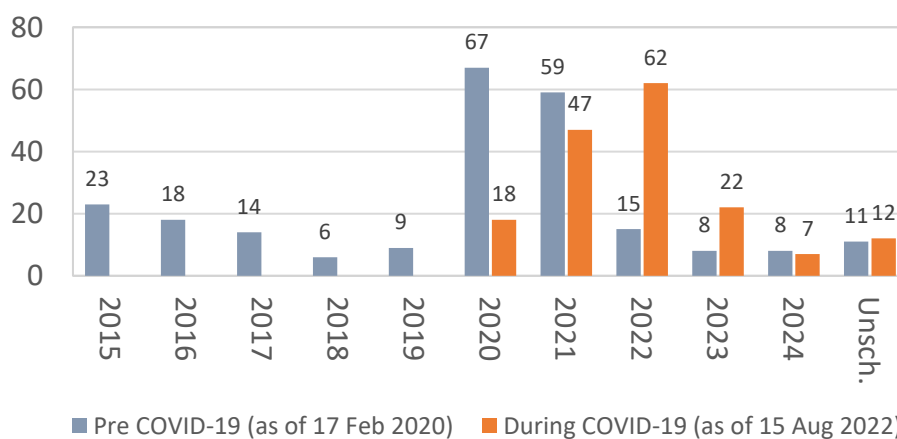
A. Введение

5. После совместного обсуждения большого объема имеющихся знаний в области обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях Целевая группа выработала общие принципы Рекомендаций и в итоге подготовила текст новой главы, подтвержденный результатами соответствующего обследования, в котором приняли участие национальные статистические службы. Аналогичный текст был подготовлен председателем Целевой группы в рамках пересмотра Принципов и рекомендаций в отношении переписей населения и жилищного фонда, которые на глобальном уровне параллельно разрабатываются Статистическим отделом ООН (СОООН).
6. Для надлежащего проведения переписи населения и/или жилищного фонда необходимо тщательное планирование, на которое часто уходят годы работы специально обученных квалифицированных сотрудников. Однако такие неожиданные и очень серьезные события, как стихийные бедствия, пандемии, киберугрозы или войны могут расстроить эти планы. Если у страны не будет достаточного времени или возможностей, чтобы должным образом отреагировать на такие события, это может привести к некорректному проведению переписи, ее отмене или задержкам. Организаторы переписи могут столкнуться со множеством трудностей и в менее серьезных ситуациях. Учитывая огромную сложность проведения переписей, значительные проблемы для их руководителей могут создать менее опасные события или обстоятельства, такие как конфликты и противоречия в сфере трудовых отношений, антиправительственные настроения или технические трудности.

7. 11 марта 2020 года Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила вспышку COVID-19 пандемией. На тот момент вирус уже распространился в 114 странах, но в дальнейшем он затронул все уголки планеты и привел к гибели и ухудшению здоровья большого количества людей, а также к значительным социальным и экономическим потрясениям. Пандемия затронула статистические системы всего мира. По данным Обзора воздействия пандемии COVID-19 на переписи населения, проведенного СОООН в 2021 году, пандемия затронула 73 процента переписей населения во всем мире. Ожидалось, что пиковый год последнего всемирного цикла переписей населения и жилищного фонда придется на 2020 год, а фактически наибольшее количество переписей в этом цикле (62 переписи) было проведено в 2022 году. В результате своих обследований и различных совещаний экспертных групп, посвященных оценке воздействия пандемии COVID-19, СОООН выяснил, что пандемия не только привела к задержкам в проведении переписей, но и повлияла на полевые операции в ходе традиционных переписей, содержание вопросников и качество данных.

Диаграмма

Влияние пандемии COVID-19 на график проведения переписей в цикле 2020 года (2015–2024 годы)



8. Этих последствий можно было бы избежать, если бы страны, проводящие переписи, получили более эффективные рекомендации. Существенные пробелы были выявлены в Рекомендациях КЕС по проведению переписей населения и жилищного фонда 2020 года при их обсуждении после пандемии. Действительно, вопрос обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях в Рекомендациях практически не затрагивается. Поэтому при подготовке Рекомендаций по переписям населения и жилищного фонда в цикле 2030 года было решено посвятить этой теме целый новый раздел. На это решение повлиял не только опыт, полученный во время пандемии COVID-19, но и осознание того, что на операционные риски переписей в обозримом будущем могут воздействовать другие стихийные бедствия, угрозы в области кибербезопасности и зависимость от технологий.

9. Одновременно аналогичные выводы были сделаны в СОООН при подготовке его версии Принципов и рекомендаций в отношении переписей населения и жилищного фонда в цикле 2030 года. В Принципах и рекомендациях был выявлен аналогичный пробел, касающийся управления чрезвычайными ситуациями и планирования действий в чрезвычайных ситуациях, и в 2023 году было принято решение дополнить новым материалом существующий раздел, посвященный планированию, организации и управлению переписями. Для обеспечения согласованности между рекомендациями КЕС и глобальными руководящими принципами, подготовленным СОООН, представители Канады возглавляли соответствующие целевые группы в обеих организациях, поэтому предлагаемые тексты в обоих документах в значительной степени совпадают.

В. Процесс разработки новых рекомендаций

10. Целевая группа КЕС по вопросам готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях была учреждена в 2022 году, в ее состав вошли представители Канады (председатель), Мексики, Новой Зеландии, Польши, Португалии, Соединенного Королевства и СОООН. Процесс подготовки нового руководства включал в себя следующие этапы:

- a) выработка общих принципов обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях;
- b) обмен накопленным странами опытом в рамках Целевой группы;
- c) разработка содержания вопросника ЕЭК ООН и обработка полученных в ходе обследования ответов;
- d) подготовка нового текста и его критический анализ.

11. На совещании Экспертной группы по переписям населения и жилищного фонда в 2023 году была представлена информация о проделанной работе, которая доказала свою эффективность с точки зрения обеспечения полного анализа проблем, связанных с обеспечением готовности и резервным планированием реагирования в чрезвычайных ситуациях при проведении переписей населения и жилищного фонда. В период с конца 2022 года по 2023 год включительно Целевая группа провела несколько виртуальных совещаний, а ее члены активно обменивались электронными сообщениями. Проработанный проект текста Рекомендаций был подготовлен к концу 2023 года.

12. Проект новых Рекомендаций КЕС также использовался при частичном пересмотре соответствующей главы Принципов и рекомендаций СОООН. Поэтому он также включает в себя и отражает мнения аналогичной Целевой группы по планированию, организации и управлению переписями при СОООН, в состав которой входят Канада (председатель), Австралия, Бразилия, Индия, Индонезия, Кения, Колумбия и Объединенные Арабские Эмираты, а также различные организации системы Организации Объединенных Наций. Проект рекомендаций по обеспечению готовности и резервному планированию реагирования в чрезвычайных ситуациях, разработанный Целевой группой КЕС, был распространен и обсужден в декабре 2023 года на совещании Экспертной группы СОООН по пересмотру Принципов и рекомендаций в отношении переписей населения и жилищного фонда.

13. Цель новых рекомендаций — оказать консультационную поддержку странам в их работе по решению проблем и управлению рисками, связанными со всеми типами переписей. Однако переписи на основе регистров сопряжены с меньшими рисками, не требуют обширного и сложного планирования и большого количества рабочей силы и не сталкиваются со значительными логистическими проблемами по сравнению с переписями, основанными на прямом индивидуальном учете населения. Поэтому большая часть нового руководства может быть более актуальна для переписей, основанных на прямом учете населения.

С. Общие принципы обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях

14. Обеспечение готовности и резервное планирование реагирования в чрезвычайных ситуациях — обширная тема, причем разные люди могут понимать ее по-разному. Поэтому первой задачей Целевой группы было разработать, обсудить и согласовать основные принципы. Структура новых рекомендаций построена вокруг следующих элементов:

- a) эффективное документирование рисков, связанных с проведением переписи, и возможные меры по их снижению (реестр рисков);
- b) надлежащее управление, руководство и принятие решений в чрезвычайных ситуациях (план действий в случае чрезвычайных ситуаций);

- с) использование практических занятий для обеспечения надлежащего реагирования (подготовка команды);
- д) эффективные методы быстрого внесения изменений в план (гибкое реагирование и применение методов бережливого управления);
- е) разработка нескольких вариантов действий на случай неудачи основного плана («страховка» при планировании переписи).

15. Эти общие принципы были разработаны для того, чтобы показать, как избежать проблем в первую очередь путем эффективного использования этапа планирования для снижения рисков, а также как применять резервное планирование, когда неизбежно возникнут непредвиденные обстоятельства, т. е. когда что-то пойдет не так после завершения этапа планирования при практическом проведении переписи. Они также призваны послужить подспорьем и источником новых идей на тот случай, если, несмотря на хорошее планирование и управление чрезвычайными ситуациями, произойдет достаточно серьезное нарушение намеченного плана проведения переписи.

D. Обмен опытом стран в области обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях и документирование такого опыта

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

17. На этом этапе Канада сделала доклад о своей программе управления рисками и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях при проведении переписи, уделив особое внимание опыту, связанному с кризисом общественного здравоохранения в период пандемии COVID-19 и переписью населения Канады в 2021 году. Новая Зеландия поделилась своим подходом к управлению рисками и резервному планированию реагирования в чрезвычайных ситуациях при проведении переписи населения 2023 года, в частности, описав, как она ведет свой реестр рисков, и представив обзор своей системы управления инцидентами, действующей в масштабах всей государственной структуры. Португалия, как и Канада, ознакомила Целевую группу со своим опытом управления чрезвычайной ситуацией во время пандемии COVID-19, из-за которой пришлось дополнительно использовать административные данные для повышения качества списков адресов. Наконец, Мексика представила Целевой группе новую информацию о своей системе управления рисками, основанной на стандарте 31000 Международной организации по стандартизации (ИСО).

18. Каждая из этих презентаций помогла сформировать вопросник и, в конечном счете, содержание предлагаемых Целевой группой Рекомендаций. Презентации позволили получить представление о политике, процедурах, документации и экспертных знаниях, которые можно было бы оценить с помощью вопросника. Результаты опроса в конечном счете помогли сформировать предлагаемый текст. В результате обсуждения опыта стран было решено, что для получения нужной Целевой группе информации следует разделить вопросы на две категории: по управлению рисками и по антикризисному управлению.

19. Однако обсуждение опыта стран оказало и другое, более непосредственное влияние на предлагаемый текст. Целевая группа решила, что этот опыт должен стать частью Рекомендаций, поэтому в предлагаемом тексте в виде коротких текстовых вставок (по одной для Канады, Польши и Новой Зеландии) задокументирован опыт трех стран. В этих вставках описывается, как каждая из трех стран справлялась с чрезвычайными ситуациями, влияющими на проведение переписей; каждая врезка

соответствует содержанию предлагаемого руководства и помогает сделать Рекомендации более конкретными.

1. Компонент 1. Документирование рисков и мер по их снижению

20. Начинать новую главу рекомендуется текстом о создании реестра рисков. Чтобы избежать риска или управлять им, его нужно сначала определить. Организаторы переписи должны быть осведомлены о наиболее серьезных рисках, связанных с проведением переписей, и наладить процессы их документирования с последующим составлением реестра рисков. Он должен включать потенциальные проблемы, которые могут угрожать надлежащему проведению переписи, качеству данных, безопасности собранной информации или доступности людских или финансовых ресурсов.

21. При выявлении каждого риска должна проводиться оценка вероятности его возникновения и степени воздействия, если данный риск реализуется. Совокупная оценка различных рисков должна дать полное представление об уязвимости процесса проведения переписи перед различными угрозами. На этой основе можно обсуждать с экспертами, какие действия позволят смягчить эти угрозы, снизить вероятность их возникновения и/или уменьшить последствия любой угрозы для проведения переписи.

2. Компонент 2. Составление плана управления чрезвычайными ситуациями

22. Следующий раздел документа посвящен управлению чрезвычайными ситуациями, которые могут возникнуть во время проведения переписи. Даже при наличии самого лучшего плана управления рисками процесс проведения переписи слишком сложен и слишком подвержен влиянию внешних факторов, чтобы предусмотреть все возможные проблемы. Поэтому статистическое ведомство должно быть готово реагировать на непредвиденные ситуации. Надлежащее управление чрезвычайными ситуациями поможет эффективно справиться даже с очень сложными проблемами.

23. При проведении каждой переписи следует предусмотреть процедуру выявления и классификации неизбежных чрезвычайных ситуаций и реагирования на них. Во-первых, руководители переписи должны располагать всей необходимой информацией, чтобы обнаружить любые новые проблемы и отреагировать на них, используя каналы коммуникации внутри команды. Например, если перепись проводится онлайн, в режиме реального времени должна быть доступна информация, полученная в результате мониторинга эффективности методов получения ответов на анкеты в Интернете.

24. При выявлении чрезвычайной ситуации необходимо оценить уровень ее опасности. Затем эта оценка должна быть доведена до сведения сотрудников переписи, имеющих право принимать решения о мерах реагирования на чрезвычайную ситуацию. Меры реагирования должны быть заранее определены в соответствии с уровнем опасности. Например, выявление ситуации с высоким уровнем опасности может потребовать более срочного проведения совещания всей группы управления переписью и более быстрого принятия необходимых мер, чем выявление ситуации с низким уровнем опасности.

25. Для выявления чрезвычайных ситуаций и реагирования на них при проведении переписи должен быть создан операционный центр, сотрудники которого имеют доступ к такому инструменту отслеживания соответствующих данных, как система управленческой информации (MIS). MIS собирает информацию из различных систем и представляет ее в таком виде, чтобы руководители могли обнаруживать инциденты и реагировать на них. Помимо обеспечения доступа к MIS, операционный центр должен быть местом для встреч, обсуждения и реагирования на проблемы. Он также должен быть приспособлен для урегулирования кризисов в сфере коммуникаций, в частности, оборудован для записи видео и создания другого контента для трансляции в Интернете и других СМИ. В случае отсутствия физического помещения для операционного центра аналогичные инструменты должны быть доступны для сотрудников при удаленной работе.

3. Компонент 3. Подготовка персонала к управлению чрезвычайными ситуациями

26. В новую главу следует включить информацию о том, как подготовить персонал к действиям в чрезвычайных ситуациях, что особенно важно для переписей, которые проводятся редко. Нельзя предусмотреть все возможные сценарии чрезвычайных ситуаций и разработать ответные меры для них. При проведении переписи неизбежно придется решать какую-то проблему, которая полностью или в отдельных аспектах отличается от того, что предполагалось. Поэтому ключевые участники команды, проводящей перепись, должны еще до начала этапов переписи, которым присущ высокий уровень риска, выработать способность быстро и эффективно реагировать на непредвиденные обстоятельства.

27. Сотрудники переписных групп должны обучиться этому в ходе тренировочных занятий, призванных подготовить их к управлению чрезвычайными ситуациями. Во время таких занятий сотрудники, знакомые с протоколами управления чрезвычайными ситуациями, должны довести до остальных членов команды различные сценарии реализации рисков, описанных в реестре рисков. После представления сценариев участники команды должны высказать свои соображения о том, какие дальнейшие действия следует предпринять.

28. Во время таких занятий следует обсуждать сложные сценарии, в которых участники переписной команды могут оказаться в достаточно неприятных ситуациях. Такие занятия должны приучить участников переписных команд к действиям в очень сложных ситуациях и развить у них ментальную «мышечную память», которая позволит лучше реагировать в случае возникновения реальной чрезвычайной ситуации.

4. Компонент 4. Эффективная работа в чрезвычайных ситуациях

29. В следующем разделе новой главы Целевая группа рекомендует привести рекомендации, направленные на повышение эффективности работы в кризисных условиях. Переписные команды понимают важность своей работы и, скорее всего, будут готовы «во что бы то ни стало» добиться успеха во время чрезвычайной ситуации. Однако есть и другие средства, помимо тяжелой работы и долгого рабочего дня, чтобы в чрезвычайной ситуации добиться выполнения работы с должной эффективностью и избежать излишних негативных последствий для сотрудников.

30. При возникновении во время проведения переписи чрезвычайной ситуации решения могут быть сложными и должны быть найдены быстро. Так было при возникновении чрезвычайной ситуации из-за пандемии COVID-19, которая затруднила многие элементы проведения переписей, а времени для адаптации во многих странах было очень мало. Руководителям переписи может быть довольно трудно следить за темпом работы или выполнением рабочих заданий из-за сложности ее проведения и необходимости экстренно реагировать на любые происшествия. Существуют различные методы управления, облегчающие организацию быстрого рабочего процесса и эффективного взаимодействия между сотрудниками или командами.

31. Одним из таких методов является использование досок «канбан». Виртуальные или физические доски «канбан» — это своего рода «список дел», который позволяет визуализировать реакцию на чрезвычайную ситуацию, возникшую в ходе переписи. На доске «канбан» можно размещать описания проблем, возникших в результате чрезвычайной ситуации, которые могут стать предметом регулярных встреч в рамках «спринта», чтобы убедиться, что работа по восстановлению нормального функционирования идет в нужном темпе. С помощью такой доски также удобно показывать членам команды, влияет ли работа другой команды на их зону ответственности.

5. Разработка запасного варианта на случай провала основного плана

32. Наконец, Целевая группа рекомендует текст, который поможет странам справиться с наихудшими сценариями. Несмотря на все наши усилия, запланированные цели переписи могут не быть достигнуты. Для наиболее

значительных рисков могут быть заранее разработаны планы действий на случай возникновения непредвиденных обстоятельств. Они должны содержать описание необходимых мероприятий, указание, кто и когда должен их осуществлять, оценку возможных последствий для качества, стоимости и сроков проведения переписи, ключевые даты и хорошо проработанную коммуникационную стратегию.

33. В практическом смысле руководитель переписи может по-разному отреагировать на приближающиеся риски. Наилучший сценарий — это полное купирование риска, чтобы он не перерос в проблему. В другой ситуации может потребоваться отмена или приостановка проведения переписи, как это произошло во многих странах из-за пандемии COVID-19 в цикле 2020 года.

34. Если риск, угрожающий проведению переписи, не может быть полностью купирован или предотвращен, возникшие проблемы не всегда поддаются решению. В таких ситуациях выбор возможных действий может быть ограничен, но это не должно помешать руководителю переписи изучить или проработать их. Одним из вариантов решения для переписи, основанной на прямом учете населения, может быть обращение к административным данным для подсчета населения. Хотя административных данных может оказаться недостаточно для того, чтобы собрать необходимую информацию по всем намеченным показателям в установленные сроки, использование данных административного учета населения все же может позволить национальным статистическим управлениям (НСУ) справиться с основными задачами переписи. В случае возникновения серьезной проблемы, мешающей проведению регистровой переписи, скорее всего, потребуются разработка плана коммуникации и корректировка сроков проведения переписи, чтобы можно было ее возобновить после устранения препятствий.

Е. Дальнейшие шаги

35. В следующем разделе настоящего документа представлен новый текст, который Целевая группа по вопросам готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях предлагает включить в Рекомендации по проведению переписи населения и жилищного фонда в цикле 2030 года. Целевая группа считает, что этот текст будет полезной новой частью Рекомендаций, поскольку он полностью охватывает основные элементы любой системы управления рисками и кризисного управления.

III. Проект текста главы, посвященной вопросам готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях, для включения в Рекомендации по проведению раунда переписей населения и жилищного фонда 2030 года

А. Введение

36. Для надлежащего проведения переписи населения и/или жилищного фонда необходимо тщательное планирование, на которое часто уходят годы работы специально обученных квалифицированных сотрудников. Однако такие неожиданные и очень серьезные события, как стихийные бедствия, пандемии, киберугрозы или войны могут расстроить эти планы. Если у страны не будет достаточного времени или возможностей, чтобы должным образом отреагировать на такие события, это может привести к некорректному проведению переписи, ее отмене или задержкам. Организаторы переписи могут столкнуться со множеством трудностей и в менее серьезных ситуациях. Учитывая огромную сложность проведения переписей, значительные проблемы для их руководителей могут создать менее опасные события или обстоятельства, такие как конфликты и противоречия в сфере трудовых отношений, антиправительственные настроения или технические трудности.

37. К сожалению, переписи проводятся во все более сложных и рискованных условиях. Переписи стали более сложными и дорогостоящими, чем когда-либо, при этом для надлежащего учета населения используются новые технологии и методы. Кроме того, похоже, что эти более сложные переписи проводятся в мире, в котором возникают новые риски. Например, при проведении переписей раунда 2020 года страны столкнулись с глобальной пандемией, участившимися стихийными бедствиями (некоторые из них связаны с изменением климата), достигшими нового уровня проблемами в области кибербезопасности и напряженностью на рынках труда. У одних стран было время, чтобы привыкнуть к быстро меняющимся условиям и адаптироваться к ним, а другим пришлось адаптироваться «на ходу», причем возможности для этого у них очень различаются.

38. По сравнению с переписями, основанными на прямом подсчете, переписи на основе регистров сопряжены с меньшими рисками. Проведение регистровой переписи не требует такого масштабного планирования, привлечения большого числа исполнителей и решения серьезных логистических задач, как в случае переписи на основе прямого учета. Однако для них характерны свои специфические проблемы, в том числе связанные с наличием, полнотой и достоверностью административных источников данных, интеграцией данных и ведением баз данных, а также приемлемостью результатов для общества, и поэтому для их проведения все еще нужны инструменты управления чрезвычайными ситуациями и планирования действий в чрезвычайных обстоятельствах.

39. Поэтому цель данной главы — предоставить рекомендации странам, желающим справиться с проблемами и рисками, связанными с проведением переписей. Она разработана для помощи лицам, проводящим перепись, на всех ее этапах, но особенно на этапах, связанных с повышенным риском, например, при полевом сборе данных в ходе переписи, основанной на прямом учете населения. Эта глава также должна помочь всем руководителям переписей, независимо от типа переписи, которую они проводят в своей стране, или характера рисков, с которыми они сталкиваются.

В. Общие принципы обеспечения готовности и резервного планирования реагирования в чрезвычайных ситуациях

40. Обеспечение готовности и резервное планирование реагирования в чрезвычайных ситуациях — обширная тема, причем разные люди могут понимать ее по-разному. В целом изложенные ниже принципы были разработаны для того, чтобы показать, как избежать проблем в первую очередь путем эффективного использования этапа планирования для снижения рисков, а также как организаторам переписи применять резервное планирование, когда неизбежно возникнут непредвиденные обстоятельства: т. е. когда что-то пойдет не так после завершения этапа планирования при практическом проведении переписи. Они также призваны послужить подспорьем и источником новых идей на тот случай, если, несмотря на хорошее планирование и управление чрезвычайными ситуациями, произойдет достаточно серьезное нарушение намеченного плана проведения переписи.

1. Эффективное документирование рисков, связанных с проведением переписи, и возможные меры по их снижению (реестр рисков)

41. Чтобы избежать риска или управлять им, его нужно сначала определить. Организаторы переписи должны быть осведомлены о наиболее серьезных рисках, связанных с проведением переписей, и наладить процессы их документирования с последующим составлением «реестра рисков». Согласно определению, данному Международной организацией по стандартизации (ИСО) в стандарте управления рисками ISO 31000, риски — это «...все то, что порождает неопределенность или создает отклонение от ожидаемого».

42. В контексте проведения переписи это проблемы, которые могут угрожать надлежащему проведению переписи, качеству данных, безопасности собранной информации или доступности людских или финансовых ресурсов. При планировании

проведения любой переписи, будь то переписи, основанной на прямом учете населения, на административных данных или регистрах, или комбинированной переписи, необходимо выделить время на вводные и последующие обсуждения с группами по управлению переписью, посвященные вопросам выявления рисков и управления ими. Спросите себя: «Что угрожает проведению этой переписи?» При этом опирайтесь на предыдущий опыт — что произошло в прошлый раз и может ли это повториться?

43. При выявлении каждого риска должна проводиться оценка вероятности его возникновения, а также степени и характера воздействия риска, если он реализуется. Вероятность возникновения и степень воздействия каждого выявленного риска должны оцениваться по шкале уровня риска в том случае, если не будут приниматься никакие меры по его смягчению (например, низкий, умеренный, высокий или экстремальный). Такая оценка должна дать более полное представление о защищенности процесса проведения переписи от различных угроз.

44. В рамках стандартной системы управления рисками предполагается, что затем руководители переписи и эксперты обсудят меры по смягчению последствий, или способы снижения вероятности возникновения и/или воздействия любой угрозы для переписи. Поскольку возможностей статистического управления может быть недостаточно для принятия мер в отношении всех рисков, следует определить приоритеты и принять меры для купирования в первую очередь самых серьезных рисков и/или тех рисков, которые с наибольшей вероятностью смогут повлиять на проведение переписи в ближайшей перспективе.

45. Лучший способ справиться с риском — это полностью избежать его путем принятия мер по снижению риска, однако статистическое управление не может контролировать все риски. Может оказаться важным обсудить меры по снижению рисков с внешними партнерами, такими как подрядчики в области информационных технологий (ИТ), почтовые агентства, типографии, средства массовой информации, поставщики рабочей силы, поставщики административных данных или любые другие стороны, заинтересованные в надлежащем проведении переписи.

Пример действий в конкретной стране: смягчение рисков, связанных с пандемией COVID-19, при проведении переписи населения Канады

Пандемия была объявлена примерно за 14 месяцев до назначенного дня проведения переписи (12 мая 2021 года). Статистическое управление Канады понимало, что с большой вероятностью полевые операции переписи (основанной на прямом учете населения) будут проводиться в условиях пандемии, что при следовании существующим планам без принятия мер по снижению риска создаст угрозу серьезного негативного влияния на цели переписи (долю респондентов).

Поэтому в самом начале пандемии было организовано двухдневное совещание экспертов по полевым операциям с целью разработки новых стратегий, которые позволили бы снизить риски воздействия пандемии COVID-19 на качество собираемых данных, измеряемое долей респондентов, ответивших на переписную анкету. Эти новые высокоуровневые стратегии привели к появлению многочисленных «нерешенных вопросов» (НВ) или проблем, решение которых было поручено сотрудникам, обладающим необходимыми знаниями и навыками. Все НВ были классифицированы с учетом конкретной операции в рамках переписи, им был присвоен приоритет. Сначала были разработаны и одобрены руководством переписи решения НВ, имеющих высокий приоритет и относящихся к ранним этапам проведения переписи. После утверждения руководством переписи мероприятия по смягчению воздействия пандемии, связанные с каждым НВ, осуществлялись отдельными группами, ответственными за соответствующие компоненты переписи. Меры по смягчению последствий были разработаны для команд, отвечающих за полевые операции, связь, ИТ системы, методику и обработку данных.

Этот процесс оказался эффективным и привел к внесению более ста серьезных изменений в процедуры проведения переписи за относительно короткий период времени. К концу 2020 года процесс разработки большинства мер по снижению рисков был завершен, что позволило всем переписным командам подготовиться к реализации нового плана проведения переписи в 2021 году. Полевые операции при проведении переписи населения Канады были осуществлены очень успешно, несмотря на сильное воздействие пандемии COVID-19 в стране в течение года, когда проводилась перепись. При этом был достигнут целевой показатель по сбору ответов на переписную анкету: доля респондентов составила 98 процентов.

2. Надлежащее управление, руководство и принятие решений в чрезвычайных ситуациях (план действий в случае чрезвычайных ситуаций)

46. Перепись населения — это, возможно, одна из самых сложных операций, которые приходится осуществлять государственным органам. Сложность заключается в наличии большого количества «подвижных элементов», на которые будут воздействовать события, не предвиденные и не контролируемые лицом, проводящим перепись. Хорошим примером являются стихийные бедствия: хотя руководитель переписи может знать, что они могут оказать воздействие на ее проведение, невозможно предсказать, когда, где и в какой степени они повлияют на перепись. Даже при наличии самого лучшего плана управления рисками и мер по их снижению процесс проведения переписи слишком сложен и по определению слишком подвержен влиянию внешних факторов, чтобы предусмотреть все возможные проблемы. Поэтому статистическое ведомство должно быть готово реагировать на непредвиденные ситуации. Надлежащее управление чрезвычайными ситуациями и применение соответствующих методов руководства и принятия решений поможет эффективно справиться даже с очень сложными проблемами.

47. При проведении каждой переписи следует предусмотреть процедуру выявления и классификации неизбежных чрезвычайных ситуаций и реагирования на них. Ключевые члены группы, проводящей перепись, должны знать, что делать в случае возникновения чрезвычайной ситуации на решающих этапах проведения переписи. Они должны уметь определять, надвигается ли чрезвычайная ситуация, знать, как классифицировать степень ее опасности, с кем связаться в случае ее возникновения и как наладить взаимодействие, чтобы можно было найти решение.

48. Чрезвычайная ситуация возникает, если на текущую деятельность группы, проводящей перепись, оказывает воздействие некоторое непредвиденное событие. Члены группы должны обладать информацией, необходимой для того, чтобы обнаружить любые новые проблемы и отреагировать на них, используя линии связи с другими членами группы, высшими должностными лицами и, возможно, широкой общественностью. Например, в проводимых сейчас переписях, основанных на прямом учете населения, все чаще применяются размещенные в Интернете анкеты, поэтому можно отслеживать показатели их использования в режиме реального времени, чтобы обеспечить надлежащие функциональные свойства этой услуги для населения. Кроме того, как в случае переписей, основанных на прямом учете населения, так и в случае переписей, основанных на регистрах, необходим мониторинг массивных баз данных для защиты от угроз в области кибербезопасности. Если в ходе такого мониторинга будет обнаружена проблема, человек, получающий эту информацию, должен уметь интерпретировать происходящее, классифицировать уровень серьезности чрезвычайной ситуации и сообщать об этом другим лицам, чтобы разработать план действий и решить выявленную проблему.

49. При выявлении чрезвычайной ситуации необходимо оценить уровень ее опасности. Еще на этапе планирования переписи (т. е. до начала ее проведения) члены переписной группы, ответственные за компонент переписи, на который повлияло непредвиденное событие, должны уметь определять различные степени серьезности чрезвычайной ситуации. В примере, приведенном выше, при обнаружении события, влияющего на службу получения ответов на анкету через Интернет, информация

должна быть передана руководителю переписи, ответственному за эту службу, который обучен и уполномочен определять уровень серьезности чрезвычайной ситуации. Замедляет ли обнаруженное событие работу службы, что может вызвать незначительное раздражение у пользователя? Или же есть признаки обширного нарушения работы службы получения ответов на анкету через Интернет, например в результате кибератаки?

50. После того, как ответственный руководитель установит уровень серьезности чрезвычайной ситуации, должны быть предприняты заранее определенные соответствующие действия. Например, выявление ситуации с высоким уровнем опасности может потребовать срочного (не позднее, чем через час) проведения совещания всей группы управления переписью и более быстрого принятия необходимых мер, чем выявление ситуации с низким уровнем опасности. На этом совещании ситуацию должен описать ответственный руководитель, который затем должен представить информацию о характере чрезвычайной ситуации, ее причине (если она известна) и любых мерах по ее устранению. Следует, если это возможно, дать оценку того, когда все затронутые чрезвычайной ситуацией операции в рамках переписи будут полностью восстановлены, что особенно важно для коммуникаций и любой дальнейшей деятельности, воздействие на которую может проявиться позже.

Новая угроза для переписей: дезинформация

Переписи сталкиваются с новой угрозой — дезинформацией, и эта угроза вряд ли исчезнет в обозримом будущем. Используя недостаточную цифровую грамотность населения и недоверие к правительству, его искушенные в использовании онлайн-инструментов противники могут начать кампании по дезинформации, чтобы отвлечь внимание от переписи или скомпрометировать правительство, помешав ее проведению. Сейчас организаторам переписей необходимо инвестировать в инструменты для мониторинга социальных сетей как наиболее популярного канала для проведения кампаний по дезинформации.

Такие инструменты «социального прослушивания» просматривают большие базы данных, содержащие общедоступные сообщения в социальных сетях, чтобы найти неверную информацию, распространяемую о переписях. Обнаружив такую информацию, статистическое управление может решить вмешаться, используя тактику оперативной ответной коммуникации, чтобы исправить неверную запись и восстановить факты, касающиеся переписи. Ситуации могут сильно различаться, и в некоторых случаях до начала переписи необходимо наладить отношения с крупными медиа-компаниями, работающими в социальных сетях. При обнаружении масштабной кампании по дезинформации статистическое управление должно иметь возможность быстро связаться с платформой (платформами), на которой распространяются сообщения, содержащие неверную информацию, и попросить удалить эти сообщения, пока переписи не нанесен еще больший ущерб. Могут потребоваться и другие меры, например противодействие вредоносным сообщениям с помощью размещения в социальных сетях правильной информации от имени статистического агентства или создания страниц «по борьбе с дезинформацией» на сайте статистического ведомства.

Однако инструменты социального прослушивания, несмотря на их большую эффективность, следует использовать осторожно. Существует риск, что использование государственным учреждением, проводящим перепись, таких инструментов для анализа только общедоступной информации может быть воспринято как вторжение в частную жизнь. Поэтому перед использованием этих инструментов следует проконсультироваться с экспертами по вопросам конфиденциальности коммуникаций и предоставить им возможность

одобрять или отклонять предлагаемые методы социального прослушивания.

51. В более сложных или получивших широкую известность ситуациях организаторы переписи должны незамедлительно сообщать о предполагаемых или фактических проблемах руководителю, отвечающему за коммуникации, чтобы получить необходимые указания, советы и поддержку для сохранения доверия населения к переписи.

52. Для укрепления доверия принципиальное значение имеет своевременность ответных действий. Если статистическое агентство не заполнит информационный вакуум, это сделают другие. Своевременная коммуникация может минимизировать воздействие возникающих проблем или рисков. Во время чрезвычайной ситуации возрастает потребность в информации как внутри организации, что требует проведения брифингов на всех уровнях, так и за ее пределами, что требует обеспечения достаточной информацией общественности, СМИ, партнеров и всех заинтересованных сторон. Для обеспечения последовательности информации, предоставляемой общественности, все сотрудники, проводящие перепись, должны действовать согласованно.

53. Для обеспечения эффективности рассылаемых в социальных сетях сообщений необходимо учитывать восприятие риска общественностью и говорить о конкретных проблемах. Кроме того, необходимо найти баланс между защитой внутренней конфиденциальной информации и желанием обеспечить прозрачность коммуникаций с общественностью.

54. Для выявления чрезвычайных ситуаций и реагирования на них при проведении переписи должен быть создан операционный центр, сотрудники которого имеют доступ к такому инструменту отслеживания соответствующих данных оперативного характера. Во время проведения переписи персоналу доступен ряд оперативных показателей, которые должны предоставляться в режиме реального времени, а затем храниться в архиве для справки. Перед проведением переписи эти данные можно уточнить заранее, используя знания, полученные в предыдущих циклах. Созданная в результате система управленческой информации (MIS) будет собирать информацию из различных систем и представлять ее в таком виде, чтобы руководители могли выявлять неожиданные происшествия и реагировать на них.

55. Руководители переписей должны быть готовы к открытому общению внутри своих организаций при возникновении чрезвычайной ситуации. Как упоминалось выше, в первую очередь следует наладить коммуникацию с группой, проводящей перепись, чтобы обеспечить своевременное реагирование на возникающие проблемы. Однако в зависимости от серьезности инцидента может потребоваться внутренняя коммуникация со старшими руководителями организации и сотрудниками, занимающимися вопросами политики. Кроме того, может потребоваться уведомление внешних подрядчиков, если они должны участвовать в осуществлении ответных мер или могут пострадать от чрезвычайной ситуации.

56. Физический операционный центр помимо предоставления сотрудникам доступа к инструментам, позволяющим отслеживать сигналы MIS о возникновении проблем, может стать местом для встреч, обсуждения проблем и принятия ответных мер. Операционный центр должен быть местом, где регулируются кризисы в сфере коммуникаций, а работающие в нем сотрудники должны иметь доступ к оборудованию для записи видео и создания другого контента для трансляции в Интернете и других СМИ. Для мониторинга текущих и выявления новых ситуаций центр должен иметь доступ к теле-, радио- и интернет-трансляциям.

57. Рекомендуется, чтобы операционный центр существовал как в виде физического помещения, так и виртуального пространства. Если физическое помещение недоступно (как это было во многих странах во время чрезвычайной ситуации из-за пандемии COVID-19), сотрудники, работающие удаленно, должны иметь доступ ко всем инструментам, операционного центра. Находясь вдали от центрального офиса переписи, сотрудники должны иметь доступ к MIS и другим материалам, а также возможность общаться по телефону и видеосвязи. Закрытие

помещения, в котором расположен центр управления переписью, не должно сокращать возможности реагирования на чрезвычайные ситуации.

3. Использование практических занятий, таких как «теоретические учения», для обучения сотрудников мерам реагирования в случае возникновения чрезвычайной ситуации во время переписи (подготовка команды)

58. Все возможные сценарии предусмотреть невозможно, однако ключевой персонал переписи должен быть готов к любому развитию событий. После составления реестра рисков и протоколов управления чрезвычайными ситуациями и до начала переписи переписные команды должны отработать возможные ситуации. Такие практические занятия могут проводиться в различных формах и могут быть адаптированы для различных типов или уровней персонала переписи. Например, одно занятие может быть предназначено для ИТ-персонала, а другое — для руководящего состава.

59. Такие учения — эффективный метод подготовки персонала переписи к управлению чрезвычайными ситуациями. В учениях должны участвовать сотрудники, которые должны быть ознакомлены со всеми (общими) протоколами по управлению чрезвычайными ситуациями, которые уже разработаны. После этого участникам учений будут представлены различные сценарии, которые должны быть основаны на потенциальных проблемах, выявленных в реестре рисков. После представления сценариев участники команды должны высказать свои соображения о том, какие дальнейшие действия следует предпринять. Каждый участник должен внести свой вклад в обсуждение сценариев и высказать свои соображения по поводу предложений других членов команды.

60. Во время проведения практических занятий члены команды могут испытывать дискомфорт. Это составная часть таких упражнений, поскольку их смысл как раз и заключается в том, чтобы участники привыкли действовать в очень сложных ситуациях. Поэтому участники часто будут ощущать неуверенность, не зная, что предложить для разрешения ситуации, которую они отрабатывают. Более того, на этих практических занятиях должны обсуждаться сценарии, которые постепенно становятся все сложнее. Невозможно представить и отработать все сценарии, в которых могут оказаться руководители переписи, однако они должны быть реалистичными и должны разрабатываться грамотными специалистами с использованием подготовленного заранее реестра рисков. Целью занятий не является обучение членов команды всем шагам, которые необходимо предпринять во всех чрезвычайных ситуациях, скорее, занятия должны развивать более общую способность команды быстро и эффективно реагировать на непредвиденные события во время проведения переписи.

Пример действий в конкретной стране: актуализация методологических, организационных и технических предпосылок проведения переписи в Польше в результате воздействия пандемии COVID-19

Пандемия COVID-19 началась в Польше в то время, когда статистическое управление Польши готовилось к проведению второго раунда пробного тестирования перед основными мероприятиями переписи.

Согласно организационному плану, проведению переписи в Польше предшествовали две пробные переписи, во время которых должны были быть проверены запланированные методологические, организационные и технические решения. Основное внимание было уделено проверке концептуальных предположений, тестированию архитектурной структуры и операционных принципов.

Проведение второй пробной переписи было запланировано на апрель 2020 года, менее чем через месяц после объявления эпидемии COVID-19 в Польше. Первоначально статистическое управление Польши рассматривало возможность отказа от этой пробной переписи. Однако

было решено провести ее, приняв необходимые меры предосторожности для охраны здоровья респондентов и переписчиков. Помимо достижения первоначальных целей, вторая пробная перепись была призвана проверить гибкость системы управления и ее устойчивость к кризисным явлениям в условиях продолжающейся пандемии. На основании полученного опыта и наблюдений были внесены многочисленные изменения в процедуры основной переписи, которая была проведена в 2021 году в условиях пандемии.

Были внесены следующие основные изменения:

- гибкое использование методов компьютеризированного телефонного опроса (CATI) и компьютеризированного личного опроса (CAPI), которые проводили переписчики в полевых условиях и с помощью одного и того же мобильного устройства;
- доступ к более обширной телефонной базе данных респондентов за счет расширения списка регистров, используемых для составления списка лиц и адресов;
- продление периода проведения переписи с трех до шести месяцев с одновременным мониторингом необходимости дальнейшего продления или временной приостановки сбора данных (в случае резкого роста заболеваемости);
- при общении с населением в максимальной степени использовался доступный канал получения ответов на анкету через Интернет;
- переход 100 процентов офисного персонала на удаленную работу.

Поскольку перепись 2021 года проходила в условиях пандемии, на ее проведение повлияли изменения в поведении населения, объясняемые риском для здоровья и ограничением основных свобод. В результате пришлось контролировать этап сбора данных еще более жестко, чем в «обычных» условиях, чтобы при необходимости принять дополнительные меры.

Эти решения оказались грамотными, о чем свидетельствует успешное и своевременное завершение переписи. При этом был достигнут высокий показатель завершенности переписи (процентная доля полученных ответов), что позволило получить качественные данные. Кроме того, безопасность сотрудников и населения была защищена благодаря активному использованию для получения ответов на анкеты Интернета, что также позволило статистическому управлению Польши добиться значительной финансовой экономии по сравнению с запланированным бюджетом переписи.

4. Обеспечение быстрого выполнения рабочих заданий во время чрезвычайной ситуации

61. Команды переписчиков понимают важность своей работы и поэтому не жалеют сил при возникновении чрезвычайной ситуации. При отсутствии структурирования задач и хорошего управления некоторые переписные группы будут стараться «во что бы то ни стало» добиться успеха, несмотря на неудачи. Однако есть и другие средства, помимо тяжелой работы и долгого рабочего дня, чтобы в чрезвычайной ситуации добиться выполнения задач без излишних негативных последствий для сотрудников.

62. При возникновении чрезвычайной ситуации от сотрудников переписи, скорее всего, потребуется быстрое выполнение рабочих задач и организация надежной коммуникации, чтобы затронутые направления переписи были в курсе происходящих изменений и могли адаптироваться. Во время чрезвычайной ситуации необходимо быстро находить решения и принимать соответствующие меры. Как описано выше, после обнаружения проблемы потребуется быстрое реагирование.

63. Руководитель переписи в статистической организации обязан организовать работу переписной группы таким образом, чтобы решение проблемы было эффективным и результативным. Можно применять методы бережливого управления, такие как доски «канбан» и часто проводимые короткие совещания в формате «стендап» или «спринт». Применение таких методов бережливого управления должно обеспечить, что в работе всей команды переписчиков правильно расставлены приоритеты и что эти новые приоритеты доведены до сведения затронутых чрезвычайной ситуацией членов команды.

64. Переписчики управляют своего рода фабрикой данных. Существует конвейер входных данных, которые преобразуются в выходные данные, и этот конвейер должен продолжать работать, даже если на него повлияло какое-то непредвиденное событие. В этой фабрике данных, в отличие от производственной фабрики, есть элементы, которые остаются скрытыми от глаз руководителя и членов команды. Однако в случае возникновения серьезной чрезвычайной ситуации руководителю переписи и всей команде могут потребоваться методы, которые позволят увидеть, какие изменения нужно провести для устранения кризиса, и обеспечить решение приоритетных задач с необходимой скоростью.

65. Один из способов, с помощью которых руководители переписи могут «увидеть» конвейер, — это создание во время чрезвычайной ситуации виртуальных и реальных досок «канбан». Использование методики «канбан» поможет команде сформулировать описание проблем и необходимых мер в ответ на чрезвычайную ситуацию и затем предпринимать соответствующие действия. Например, если была предпринята попытка кибератаки, в описании проблемы может быть указана задача, которую необходимо решить, например «Восстановить работу интернет-портала», и назначена команда для решения этой проблемы. В результате кибератаки могут возникнуть сопутствующие проблемы для группы по коммуникациям или для дальнейших действий при проведении переписи. Составленные описания различных проблем можно поместить в «список дел» или на доску «канбан». В результате руководитель переписи получает информацию о задачах, связанных с чрезвычайной ситуацией, и может регулярно встречаться с командой, возможно, в форме быстрых спринт-совещаний, чтобы убедиться, что работа по восстановлению нормальной работы идет быстрыми темпами. С помощью такой доски также удобно показывать членам команды, влияет ли работа другой команды на их зону ответственности.

5. Разработка запасного варианта работы в непредвиденной ситуации на случай провала основного плана

66. Несмотря на все наши усилия, цели переписи могут не быть достигнуты в полной мере. Сбои в проведении переписи неизбежны и могут серьезно повлиять на ожидаемое качество данных. Для наиболее значительных рисков планы действий в чрезвычайных ситуациях могут быть разработаны заранее, особенно в ситуациях, когда заблаговременное планирование может помочь обеспечить продуманное, комплексное и всестороннее реагирование. Такие планы содержат описание необходимых мероприятий, указание, кто и когда должен их осуществлять, оценку возможных последствий для качества, стоимости и сроков проведения переписи, ключевые даты и хорошо проработанную коммуникационную стратегию. Активное участие руководства в разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях повышает их эффективность, поскольку помогает обеспечить их полноту, реалистичность и практическую осуществимость и уточнить, насколько доступны или могут быть привлечены необходимые ресурсы и поддержка.

67. В практическом смысле руководитель переписи может по-разному отреагировать на приближающиеся риски. Наилучший сценарий — это полное купирование риска, чтобы он не перерос в проблему. В другой ситуации может потребоваться отмена или приостановка проведения переписи, как это произошло в цикле 2020 года во многих странах, пострадавших от пандемии COVID-19. Если риск, угрожающий проведению переписи, не может быть полностью купирован или предотвращен, возникшие проблемы не всегда поддаются решению. Всегда существует риск, что основной план не работает, поскольку переписи становятся все

более сложными (например, комбинированные переписи или переписи с использованием большого объема административных данных из нескольких источников) и очень многие факторы неподконтрольны руководителям переписей. Что делать статистическому управлению в этом случае?

Пример действий в конкретной стране: меры, принятые для смягчения воздействия циклона второй категории на проведение переписи в Новой Зеландии

Новая Зеландия, как и многие другие страны, подвержена экстремальным природным явлениям. Они влияли на проведение прошлых переписей населения, в том числе на перепись 2011 года, которую пришлось отложить на два года после сильного землетрясения в Крайстчерче.

В самом начале подготовки к проведению переписи 2023 года статистическое управление Новой Зеландии, учитывая прошлый опыт, определило десять значительных рисков, которые могут повлиять на успешное проведение переписи (включая риск стихийных бедствий). На этапе планирования были разработаны План управления инцидентами (с тремя уровнями опасности) и Операционный план, в которых были определены роли руководителей операционного центра переписи. Руководители переписи прошли обучение в рамках системы управления инцидентами в масштабах всего правительства Новой Зеландии, чтобы в случае необходимости можно было координировать действия с другими государственными учреждениями, включая полицию и гражданскую оборону.

В ходе генеральной репетиции переписи, которая проводилась за год до дня переписи, были опробованы план управления инцидентами и операционный план, которые затем были пересмотрены и доработаны. В преддверии дня переписи в марте 2023 года была проведена серия учений по отработке инцидентов различной степени опасности и по различным сценариям. В некоторых из этих сценариев также участвовали члены исполнительного совета по надзору за переписью, чтобы они понимали свои роли в случае, если инцидент будет оценен как достаточно значительный, чтобы требовать их активного участия.

Тринадцатого февраля, за два дня до начала полевых операций в рамках переписи, на Новую Зеландию обрушился циклон «Габриэль». Еще до его прихода были запущены процедуры управления инцидентами, и предстоящее экстремальное погодное явление было отнесено к инцидентам третьего уровня, т. е. самым опасным. Благодаря проведенной ранее подготовке все знали свои роли, порядок их выполнения и ответственных за принятие решений. К тому времени, когда стало известно о разрушительном воздействии циклона, уже было принято решение отложить проведение переписи в пострадавших районах и действовать осторожно в незатронутых районах. Государственное финансирование для покрытия дополнительных расходов было обеспечено в кратчайшие сроки, также был подготовлен план восстановления, в котором активно участвовало население пострадавших районов.

Через месяц после циклона в пострадавших районах начались полевые операции. Благодаря сочетанию использования некоторых подготовленных планов на случай непредвиденных обстоятельств и новых планов, разработанных «на ходу», а также активной поддержке местного населения удалось успешно завершить операцию по сбору переписных данных в районах, не до конца оправившихся от последствий циклона. В целом успешное проведение переписи 2023 года в Новой Зеландии стало возможным благодаря заранее проведенному планированию и подготовке к чрезвычайным ситуациям.

68. К сожалению, выбор вариантов реагирования на чрезвычайную ситуацию может быть ограничен. В странах, проводящих переписи на основе прямого учета населения, можно ускорить реализацию плана по использованию административных данных. Хотя имеющихся административных данных может оказаться недостаточно для того, чтобы собрать необходимую информацию по всем намеченным показателям в установленные сроки, использование данных административного учета населения все же может позволить НСУ справиться с основными задачами переписи. Если риск того, что основной план не сработает, достаточно высок, НСУ может рассмотреть возможность параллельного административного учета населения, чтобы обеспечить своевременное проведение учета населения при любом сценарии.

69. Хотя это может и не рассматриваться как таковое, надежный план использования административных данных для лиц, проводящих перепись по спискам, может стать эффективным «страховым планом» и, следовательно, стимулом для инвестиций в административные данные, технологии для управления ими и опыт группы переписи в том, как правильно использовать административные данные для проведения переписи.

70. В случае возникновения проблемы, мешающей проведению регистровой переписи, скорее всего, потребуется разработка плана коммуникации и корректировка сроков проведения переписи, чтобы можно было ее возобновить после устранения препятствий. В таком случае это повлияет на другие программы, зависящие от переписи, например продление или временное введение оценок численности народонаселения в период между переписями.

6. Расширение практики управления рисками

71. У каждого статистического агентства свой опыт создания и совершенствования методов управления рисками и кризисами. Приступая к их внедрению, они сталкиваются с трудностями начального периода и часто должны сосредоточиться на разработке первоначальных подходов к оценке рисков, обеспечении поддержки со стороны заинтересованных сторон и интеграции управления рисками и кризисами в планирование. По мере того, как ведомства совершенствуют свою способность управлять рисками, они часто должны решать другие задачи, в том числе связанные с углублением взаимодействия с заинтересованными сторонами, интеграцией инструментов межгрупповой поддержки и формированием культуры, в которой важности управления рисками уделяется особое внимание на всех уровнях.

72. Инициативно управляя рисками, статистическое управление повышает свой авторитет, поддерживает принятие обоснованных решений, повышает эффективность и способствует повышению устойчивости организации. В конечном счете такие инвестиции свидетельствуют о стремлении управления к высоким стандартам работы и подотчетности в деле служения общественным интересам.

IV. Заключение

73. Настоящий проект рекомендаций по обеспечению готовности и резервному планированию реагирования в чрезвычайных ситуациях при проведении раунда переписей населения и жилищного фонда 2030 года представляется для комментариев и обсуждения.
