



Статистическая комиссия**Сорок пятая сессия**

4–7 марта 2014 года

Пункт 3(1) предварительной повестки дня*

Пункты для обсуждения и принятия решения:**координация статистической деятельности в рамках
системы Организации Объединенных Наций****Доклад Группы «друзей Председателя» о координации
статистической деятельности в рамках системы
Организации Объединенных Наций****Записка Генерального секретаря**

В соответствии с пунктом 4 главы V доклада Статистической комиссии о работе ее сорок четвертой сессии Генеральный секретарь имеет честь препроводить заключительный доклад Группы «друзей Председателя» о координации статистической деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, который представляется Комиссии для обсуждения и принятия решения. В докладе приводится информация о деятельности этой группы и проведенных ею обсуждениях, рассматриваются различные аспекты координации и содержатся рекомендации относительно совершенствования координации в рамках системы Организации Объединенных Наций. В одном из двух связанных с этим докладом справочных документов приводятся сведения о статистических подразделениях системы Организации Объединенных Наций и их соответствующих программах работы. Второй справочный документ, касающийся долгосрочного подхода к эффективному глобальному сбору данных, обмену ими и их распространению, был подготовлен Мексикой. Комиссии предлагается высказать свои мнения о предложениях по улучшению координации статистической деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций и областях, в которых задача улучшения координации может быть наиболее актуальной.

* E/CN.3/2014/1.



Доклад Группы «друзей Председателя» о координации статистической деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций

I. Справочная информация

1. На своей сорок третьей сессии в 2012 году Статистическая комиссия в своем решении 43/112 (E/2012/24, глава I.B) согласилась с предложением о создании группы «друзей Председателя», которой будет поручено обдумать нынешнюю ситуацию, в том что касается координации статистических программ в рамках системы Организации Объединенных Наций, и внести предложения об усовершенствованных механизмах. Принять участие в этой группе было предложено государствам-членам и представителям соответствующих структур Организации Объединенных Наций, знакомых с соответствующей институциональной проблематикой. В состав Группы входят следующие 12 государств: Австралия, Бразилия, Венгрия, Индия, Италия, Марокко, Мексика, Нигер, Соединенные Штаты Америки, Филиппины, Южная Африка и Государство Палестина. Участвовать в работе совещаний Группы «друзей Председателя» были также приглашены представители Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА), Международной организации труда (МОТ) и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ).

2. На своей сорок четвертой сессии в 2013 году Статистическая комиссия приняла решение 44/112 (E/2013/24, глава I.C), в котором она:

а) вновь подтвердила необходимость эффективной координации статистической деятельности между учреждениями системы Организации Объединенных Наций и международными учреждениями в целом;

б) приняла к сведению работу Группы «друзей Председателя» и согласилась с предложенной программой работы, в частности с упором на разработку системы контроля качества;

в) приветствовала предложения Комитета по координации статистической деятельности и учреждений системы Организации Объединенных Наций об оказании поддержки работе группы «друзей Председателя».

3. Группа «друзей Председателя» провела три совещания в очной форме. На совещании, проведенном 17 сентября 2012 года во Франкфурте, Германия, в качестве параллельного мероприятия в ходе двадцатой сессии Комитета по координации статистической деятельности, представитель Национального института статистики и географии Мексики как учреждения, председательствующего в Группе «друзей Председателя», обсудил с представителями структур Организации Объединенных Наций вопросы, касающиеся соответствующих ролей Комитета, структур системы Организации Объединенных Наций и региональных комиссий. Помимо этого были обсуждены вопросы, связанные с потоками статистических данных в системе Организации Объединенных Наций и практикой обмена статистическими данными и метаданными (ОСДМ). На своем совещании, проведенном 28 февраля 2013 года в качестве параллельного мероприятия в ходе сорок четвертой сессии Статистической комиссии, члены Груп-

пы «друзей Председателя» обсудили возможные варианты совершенствования координации и высказали замечания относительно координации нормотворческой работы (статистические стандарты), сбора и распространения данных, а также координации программ работы. На неофициальном совещании, состоявшемся 10 июня 2013 года в Женеве, члены Группы «друзей Председателя» обсудили варианты совершенствования координации работы, связанной с данными. Помимо этого в ходе обсуждения были также затронуты вопросы, связанные с координацией в области методологической работы и в области технического сотрудничества.

4. Представители следующих стран, организаций и структур принимали участие в работе одного или нескольких совещаний: Мексики (председательствующий), Австралии, Венгрии, Индии, Италии, Соединенных Штатов Америки, Государства Палестина, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), МОТ, Международного союза электросвязи (МСЭ), ЮНКТАД, Экономической комиссии для Африки (ЭКА), Европейской экономической комиссии (ЕЭК), Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), ЭСКЗА, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), Статистического отдела (ЮНСД) и Всемирного почтового союза (ВПС).

II. Аспекты (вопросы) координации

A. Сбор и распространение данных и качество данных

5. *Сбор данных.* Государства-члены часто высказывают озабоченность по поводу получения от международных и региональных организаций большого количества просьб о предоставлении одних и тех же или сходных данных, отвечать на которые приходится в индивидуальном порядке. В этой связи также возникает вопрос об эффективности усилий по сбору данных. Поэтому международные и региональные организации прилагают активные усилия в целях координации сбора данных и обмена ими для устранения за счет этого дублирования в работе. Во многих случаях между организациями заключаются меморандумы о взаимопонимании или другие договоренности, предусматривающие децентрализацию (или централизацию) работы по сбору данных и определяющие порядок последующего обмена необработанными данными. Существуют также примеры случаев координации обработки и распространения данных, что позволяет добиваться повышения эффективности и обеспечивает согласованность данных различных организаций.

6. *Распространение данных и эффективный и результативный обмен данными.* Потенциалом в плане создания единой инфраструктуры для распространения данных на глобальном уровне обладают такие инициативы, как инициатива по созданию портала UNdata, выступающего в качестве универсального единого информационного портала. Усилиям в этом направлении способствуют принятые на вооружение многими учреждениями стратегии обеспечения открытого доступа к данным. Важную роль в деле повышения эффективности и результативности обмена данными сыграют разработка и внедрение стандарта

ОСДМ¹, призванного обеспечить стандартизацию обмена данными. Существующие и формирующиеся виды рациональной практики следует изучать и распространять на дополнительные области. Одним из первых полезных шагов в деле анализа потоков статистических данных в системе Организации Объединенных Наций могло бы стать построение матрицы маршрутов прохождения информации с указанием начальных и конечных пунктов движения данных.

7. *Качество данных.* Базовые принципы оценки и обеспечения качества данных пропагандируются международными организациями и используются странами на протяжении многих лет. Группа «друзей Председателя» поддерживает идею создания единого для системы Организации Объединенных Наций комплекса базовых принципов обеспечения качества данных для содействия применению в рамках всей статистической системы Организации Объединенных Наций общих принципов и стандартов качества данных. Идею создания «центра по сбору, обработке и распространению данных» было бы весьма трудно реализовать на практике (в том числе с учетом требующихся для этого ресурсов), и в связи с этой идеей внимание следует сосредоточить не на самих данных, а на методах их подготовки и принципах качества.

В. Разработка и внедрение статистических стандартов

8. *Разработка статистических стандартов.* Статистическая комиссия является тем международным форумом, на котором утверждаются почти все новые или пересмотренные международные статистические стандарты и в рамках которого иницируется и координируется работа над этими стандартами. Координация обычно включает проведение обстоятельных консультаций экспертов и создание рабочих и экспертных групп, что обеспечивает надлежащее взаимодействие и учет знаний и практического опыта национальных экспертов и экспертов из заинтересованных учреждений, включая соответствующие структуры системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, на протяжении всего процесса разработки новых стандартов проводятся общемировые консультации. Используемые Комиссией процедуры обеспечивают взаимную согласованность международных стандартов в том виде, в котором они применяются. Трудности связаны с координацией тех статистических стандартов, которые разрабатываются вне рамок обычных механизмов Комиссии. Группа «друзей Председателя» настоятельно призывает все организации системы Организации Объединенных Наций регулярно представлять Комиссии доклады по всем аспектам их работы над стандартами и методологической работы.

9. *Техническое сотрудничество и наращивание потенциала.* Международные и региональные организации, являющиеся частью статистической системы Организации Объединенных Наций, осуществляют деятельность по техническому сотрудничеству и наращиванию потенциала для содействия внедрению в странах международных стандартов в целях облегчения сбора сопоставимых на международной основе данных. Вместе с тем эта деятельность может быть не всегда достаточно синхронизированной на этапе планирования вследствие различных факторов, таких как неодинаковость механизмов ее финансирования и порядка ее организации. Несмотря на это, организации часто осуществляют обмен информацией о конкретных мероприятиях и обеспечивают коорди-

¹ См. <http://www.sdmx.org>.

нацию и сотрудничество в ходе их осуществления. Группа «друзей Председателя» рекомендует структурам системы Организации Объединенных Наций совершенствовать координацию деятельности по техническому сотрудничеству на этапе планирования.

С. Нынешние организационные механизмы

10. Статистическая система Организации Объединенных Наций состоит из так называемых «секретариатских подразделений», фондов и программ и специализированных учреждений². По существу, все статистические подразделения структур Организации Объединенных Наций действуют независимо и в децентрализованном порядке, имея свои собственные мандаты и группы обслуживаемых органов и структур, и различаются также по степени пристальности надзора за своими программами со стороны государств-членов. С учетом такого положения дел в организационном плане задача реализации того или иного установленного директивными органами или общесистемного подхода, предусматривающего корректировку или изменение мандатов таким образом, чтобы обеспечение координации стало одним из требований, была бы непростой, и на ее решение потребовалось бы много времени. Поэтому на основе признания того факта, что институциональное «принуждение» к сотрудничеству на практике нереально, эффективное сотрудничество в контексте статистических программ должно по-прежнему строиться в практической плоскости на основе доброй воли. В этой связи одним из весьма полезных первых шагов в целях налаживания обмена информацией и определения того или иного перспективного видения статистической системы Организации Объединенных Наций была сочтена подготовка сводного документа с описательной информацией о структурах и механизмах координации учреждений Организации Объединенных Наций (см. справочный документ, касающийся статистических подразделений).

11. *Роль Комитета по координации статистической деятельности.* Комитет по координации статистической деятельности³ представляет собой главный механизм для координации международной статистической работы в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами со всеми международными организациями, имеющими статистические программы. Комитет наделен широким мандатом, охватывающим шесть главных направлений дея-

² В число занимающихся статистической работой подразделений и программ системы Организации Объединенных Наций — так называемых «секретариатских подразделений» — входят Статистический отдел, региональные комиссии, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат). В число занимающихся такой работой фондов и программ входят, например, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). В число занимающихся статистической работой специализированных учреждений входят Международная организация труда (МОТ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ).

³ См. http://unstats.un.org/unsd/accesub-public/workpartner_ccsa.htm.

тельности, а именно: эффективное функционирование статистической системы, общие стандарты и платформы, разработка методологии, межучрежденческая поддержка, информационно-просветительная работа и пропаганда статистики. Комитет регулярно представляет доклады Статистической комиссии. Продолжая надлежащим образом выполнять функции органа, под эгидой которого обеспечивается общая координация международных статистических программ, Комитет не является подходящим форумом для обеспечения координации внутри системы Организации Объединенных Наций.

12. *Механизмы координации в рамках статистической системы Организации Объединенных Наций.* На протяжении последних нескольких лет Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата регулярно организует совещания руководителей статистических программ Организации Объединенных Наций. Однако эти совещания не имеют ни официального статуса, ни постоянной повестки дня. Наряду с этим проводятся совещания Статистической группы Организации Объединенных Наций, в состав которой входят только так называемые «секретариатские подразделения», использующие одни и те же процедуры разработки и осуществления программ и составления бюджета (фонды, программы и специализированные учреждения в таких совещаниях не участвуют). Кроме того, Статистический отдел выступил инициатором проведения регулярных очных/селекторных совещаний со статистическими подразделениями региональных комиссий для обеспечения координации текущей работы.

13. *Роль региональных комиссий.* Региональные комиссии играют важную стратегическую роль в деле пропаганды согласованных стандартов, подлежащих применению странами, и оказывают государствам-членам из своих регионов содействие в процессе обеспечения эффективной передачи данных подразделениями системы Организации Объединенных Наций и международным организациям в целом. Кроме того, данные во многих случаях наиболее активно используются и анализируются именно на региональном уровне, о чем свидетельствуют многочисленные статистические публикации и информационные базы данных, подготавливаемые региональными комиссиями.

D. Другие значимые аспекты и соображения

14. *Инструменты, позволяющие проводить систематический анализ.* Для систематизации определения различных аспектов координации статистической работы целесообразно соотносить их с компонентами модели общего статистического рабочего процесса⁴. Эта модель отражает в общих чертах все различные виды деятельности, осуществляемые в процессе подготовки данных официальной статистики как на национальном, так и на международном уровнях, что может служить подспорьем при организации, планировании и оценке усилий по координации применительно к конкретным аспектам работы. В частности, модель может облегчать координацию сбора, обработки, анализа и распространения статистических данных (процессы 4–7). Кроме того, приме-

⁴ См. UNECE, “Generic Statistical Business Process Model, version 4.0 — April 2009”, outcome of the Joint UNECE/Eurostat/Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) Work Session on Statistical Metadata (METIS). Находится по адресу <http://www1.unece.org/stat/platform/display/metis/Generic+Statistical+Business+Process+Model+Paper>.

нение этой модели может помочь определять возможности координации и потребности в ней применительно к планированию статистических программ и подготовке их бюджетов (процесс 1), проектированию и разработке систем и инструментов (процессы 2 и 3), сохранению данных (процесс 8) и оценке программ (процесс 9). Модель также охватывает общие статистические процессы, в контексте которых необходимы координационные мероприятия и механизмы, в частности управление качеством данных и метаданными и управление базовыми статистическими системами (например, координация стандартов и классификаций)⁵.

15. *Подготовка программ работы и бюджетов.* Работа структур Организации Объединенных Наций характеризуется высокой степенью бюджетной и программной самостоятельности. Вместе с тем в качестве одного из образцов подхода к совершенствованию координации подготовки программ работы можно было бы использовать программы работы действующих в европейском регионе международных организаций, которые ежегодно подготавливаются для Конференции европейских статистиков и представляются ей на основе единого формата. Статистической комиссии, которая в настоящее время сосредоточивает основное внимание на методологических вопросах, будет необходимо расширить сферу охвата своей работы, начав уделять достаточное внимание вопросам сбора и распространения данных, а также вопросам планирования программ. Комиссия могла бы, например, обратиться с просьбой о проведении обзора организации сбора данных, относящихся к конкретной области, таких как данные статистики здравоохранения.

16. *Профессиональные принципы и практика.* Одной из важных областей, в которых осуществляется взаимовыгодное сотрудничество, является обеспечение соблюдения профессиональных принципов при осуществлении статистической работы различными организациями системы Организации Объединенных Наций с учетом политической специфики их деятельности. В рамках работы Комитета по координации статистической деятельности руководители статистических подразделений системы Организации Объединенных Наций согласовали набор регулирующих международную статистическую деятельность принципов, которые призваны повысить эффективность функционирования международной статистической системы. В основу этих принципов были положены основополагающие принципы официальной статистики, которые были приняты Статистической комиссией на ее специальной сессии, проведенной 11–15 апреля 1994 года (E/1994/29, глава V), и Практические руководящие принципы использования эффективных методов технического сотрудничества в области статистики, одобренные Комиссией на ее тридцатой сессии, проведенной 1–5 марта 1999 года (E/1999/24, глава VIII). Этот набор из 10 принципов дополняется и уточняется в перечне эффективных методов⁶.

⁵ В качестве одной из альтернативных моделей выступает модель жизненного цикла, разработанная в рамках Инициативы по документированию данных. По аналогии с моделью общего статистического рабочего процесса эта модель отражает различные виды деятельности, которые относятся не только к процессам разработки статистических данных, но и к процессам их использования, включая концептуализацию, сбор, обработку, распределение, обнаружение, анализ и архивирование данных и приспособление их для других целей. С дополнительной подробной информацией можно ознакомиться по адресу <http://www.ddialliance.org/>.

⁶ http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/Principles_stat_activities/

17. *Управление людскими ресурсами.* Различные структуры, входящие в статистическую систему Организации Объединенных Наций, занимаются решением вопросов, связанных с укомплектованием штатов и управлением людскими ресурсами, в основном самостоятельно. Единственным исключением в этом отношении являются секретариатские подразделения, для которых действуют одни и те же правила и положения о персонале и сотрудники которых могут свободно подавать заявления на замещение вакансий в других секретариатских подразделениях, сохраняя свои контракты. Еще одним вариантом временного перехода на работу в другую организацию является получение специального отпуска. Во всех других случаях сотрудники должны прекращать контракты со своей организацией для перехода на работу в другую. В целях обеспечения наличия группы сотрудников, обладающих многопрофильными техническими знаниями и опытом работы в различных организациях, следует продолжить проработку таких вариантов, как учебные поездки и краткосрочный обмен персоналом⁷.

18. *Статистическое программное обеспечение и информационные технологии.* Информационные технологии и статистическое программное обеспечение, используемые в различных структурах, входящих в статистическую систему Организации Объединенных Наций, отличаются высокой степенью адаптированности к требованиям пользователей и часто разрабатываются собственными силами для конкретных целей. Поэтому совместное использование информационных технологий и программного обеспечения практикуется редко, если практикуется вообще. Несмотря на это, Комитет по координации статистической деятельности часто обсуждает вопросы, связанные с использованием информационных технологий, в частности вопросы обмена данными и внедрения практики ОСДМ.

19. *Центральная роль ОСДМ.* ОСДМ обеспечивает наличие общей терминологии применительно к статистическим данным и метаданным, а также технических стандартов передачи данных и метаданных, что имеет существенно важное значение для координации взаимной передачи данных и метаданных различными организациями и способствует реализации инициативы по открытому распространению метаданных и обмену ими. В этой связи практика ОСДМ обладает потенциалом для того, чтобы стать одним из ключевых инструментов содействия координации усилий в контексте различных видов деятельности, охваченных в рамках модели общего статистического рабочего процесса.

[principles_stat_activities.asp](#).

⁷ В этом контексте следует упомянуть о том, что на своей шестнадцатой сессии, проведенной 1–3 сентября 2010 года в Вене, Комитет по координации статистической деятельности сформировал две целевые группы для рассмотрения вопросов, связанных с людскими ресурсами (см. документ SA/2010/19 от 1 декабря 2010 года). Целевая группа 1 работала над определением квалификационных требований, предъявляемых к международным статистикам, и стратегий найма, преследуя, в частности, цель налаживания обмена опытом в вопросах найма и информацией об оптимальной практике в этой области. Целевая группа 2 занималась проработкой вопросов, связанных с профессиональной подготовкой международных статистиков, обменом персоналом и мобильностью персонала, преследуя цель расширения возможностей в плане профессиональной подготовки и мобильности. Еще одной смежной инициативой Комитета является создание сетевого объединения международных статистиков.

III. Рекомендации в отношении совершенствования координации

A. Меры, предлагаемые на ближайшую и среднесрочную перспективу

20. *Совещание руководителей статистических подразделений системы Организации Объединенных Наций.* Следует укреплять и развивать практику проведения совещаний руководителей статистических подразделений системы Организации Объединенных Наций как группы сотрудников, отвечающих за координацию статистической деятельности в рамках статистических программ структур Организации Объединенных Наций. Этой группе рекомендуется поручить регулярно информировать Статистическую комиссию о своей работе и прогрессе в деле совершенствования координации в рамках статистической системы Организации Объединенных Наций.

21. Структурам, входящим в статистическую систему Организации Объединенных Наций, предлагается принять в ближайшей и среднесрочной перспективе следующие меры:

а) обеспечить прозрачность существующих функций и механизмов и систематически анализировать процедуры статистической работы (например, с использованием модели общего статистического рабочего процесса) для определения возможностей координации и потребностей в ней;

б) проанализировать и при необходимости усовершенствовать практику систематического обмена информацией о программах работы и мероприятиях, в частности в контексте планирования технического сотрудничества;

с) подтвердить свою приверженность обеспечению координации;

д) перейти к использованию передовых практических методов обмена данными и их распространения (внедрение практики ОСДМ в качестве одного из статистических стандартов);

е) создать тот или иной банк метаданных международных и региональных организаций (в том числе подготовить каталог источников данных и заключенных с ними соглашений о предоставлении данных);

ф) перейти к использованию единого набора базовых принципов обеспечения качества данных.

B. Вопросы для рассмотрения в будущем

22. *Долгосрочный подход к эффективному глобальному сбору данных, обмену ими и их распространению.* В будущем по мере углубления координации и развития технологий можно было бы создать центральные информационные узлы на международном, региональном и национальном уровнях. Странам будет необходимо наладить сотрудничество и создать национальные банки данных с так называемыми «сертификатами происхождения», что могло бы, в частности, устранить расхождения в данных на международном уровне. Хотя работа по созданию таких банков данных очевидно рассчитана на долгосрочную пер-

спективу, ее, тем не менее, следует включить в число согласованных целей. Достижению этой цели будут способствовать нынешние сдвиги в том, что касается ОСДМ. На практике можно было бы начать с осуществления специальных экспериментальных проектов, реализация которых помогла бы определить оптимальные рабочие модели. В качестве еще одной основы для дальнейшей работы можно было бы использовать модель обмена данными, созданную в Европейском союзе⁸.

23. *Включение цели обеспечения координации в программные заявления и/или мандаты организаций системы Организации Объединенных Наций.* Структурам, входящим в статистическую систему Организации Объединенных Наций, рекомендуется изучить возможность непосредственного отражения в своих программных заявлениях цели обеспечения координации, с тем чтобы координация стала одной из официально закрепленных задач.

IV. Вопросы для обсуждения

24. **Статистической комиссии предлагается одобрить предложение о внедрении практики регулярного проведения совещаний руководителей статистических подразделений системы Организации Объединенных Наций, которые, с учетом содержащихся в настоящем докладе выводов и рекомендаций Группы «друзей Председателя», взяли бы на себя дальнейшую работу по обеспечению координации в системе Организации Объединенных Наций. Группе руководителей статистических подразделений можно было бы предписать отчитываться перед Комиссией.**

⁸ Более подробную информацию см. в справочном документе, подготовленном Национальным институтом статистики и географии Мексики.