



Европейский центр мониторинга
наркотиков и наркомании



Organization of
American States

Создание Национального наблюдательного центра по наркотикам: совместное пособие



Европейский центр мониторинга
наркотиков и наркозависимости



Organization of
American States



Inter-American
Drug Abuse
Control Commission

Создание Национального наблюдательного центра по наркотикам: совместное пособие

Правовая информация

Данная публикация Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании (ЕЦМНН) и Межамериканской комиссии по контролю злоупотребления наркотиками Организации американских государств (СИКАД/ОАГ) защищена авторскими правами. ЕЦМНН и СИКАД/ОАГ не несут ответственности за последствия, возникшие в связи с использованием данных, содержащихся в настоящем документе. Содержание данной публикации не обязательно отражает официальные мнения партнеров ЕЦМНН и СИКАД/ОАГ, стран-членов ЕС или любого агентства или учреждения Европейского Союза.

Большой объем дополнительной информации о Европейском Союзе содержится в Интернете на сервере <http://europa.eu>.

Служба Europe Direct («Европа на проводе») помогает найти ответы на ваши вопросы о Европейском Союзе.

Номер бесплатного телефона*:

00 800 6 7 8 9 10 11

* Некоторые мобильные операторы не соединяют с номерами, которые начинаются на 00 800 или могут взимать плату за такие звонки.

Данные по каталогизации находятся в конце публикации.

Люксембург: Отдел официальных публикаций Европейского Союза, 2011 г.

ISBN: 978-92-9168-454-0

doi: 10.2810/40304

© Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании, 2011 г.

Воспроизведение данного текста разрешено при условии указания источника.

Printed in Spain

ОТПЕЧАТАНО НА БЕЛОЙ БУМАГЕ БЕЗ СОДЕРЖАНИЯ ХЛОРА



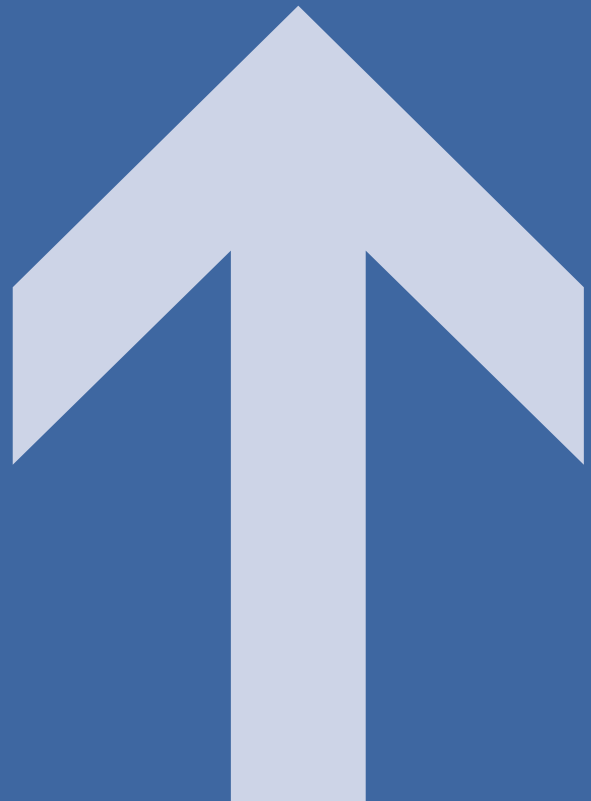
Европейский центр мониторинга
наркотиков и наркозависимости

Cais do Sodré, 1249-289 Лиссабон (Lisbon), Португалия (Portugal)
Тел.: +351 211210200 • Факс: +351 218131711
info@emcdda.europa.eu • www.emcdda.europa.eu

Содержание

Предисловие	7	
Благодарности	11	
Глава 1	Зачем нам нужен национальный наблюдательный центр по наркотикам?	15
Глава 2	Что такое национальный наблюдательный центр по наркотикам?	21
	Определение и цели	22
	Основные функции национального наблюдательного центра по наркотикам	22
	Стратегическое развитие	27
Глава 3	Управление национальным наблюдательным центром по наркотикам: сбор и мониторинг данных	29
	Цель и стратегия	29
	Принятие международных стандартных инструментов	29
	Создание национальной стандартной системы	40
	Определение источников данных и потенциальных партнеров: информационная карта	42
	Создание национальной информационной системы по наркотикам	47
	Создание национальной сети	51
	Качество данных	55
Глава 4	Управление национальным наблюдательным центром по наркотикам: анализ и интерпретация	59
	Цель и стратегия	59
	Анализ количественных данных	59
	Анализ качественных данных	68
	Интерпретация данных: трудности	73
Глава 5	Управление национальным наблюдательным центром по наркотикам: подготовка докладов и распространение информации	77
	Цель и стратегия	77
	Обеспечение потребительской ценности от собранной информации	78

	Определите заинтересованные стороны и их потребности	79
	Составление докладов как творческий процесс	83
	Подготовка докладов для наднациональных и международных организаций	85
	Разработка коммуникационной стратегии	88
Глава 6	Обеспечение успеха национального наблюдательного центра по наркотикам	95
	Стратегический диагноз	95
	Ключевые стратегические факторы (КСФ)	95
Глава 7	Сложные вопросы	109
	Где должен располагаться национальный наблюдательный центр по наркотикам?	109
	Какую правовую основу должна иметь деятельность национального наблюдательного центра по наркотикам?	110
	Каким должен быть объем полномочий национального наблюдательного центра по наркотикам?	112
	Штат национального наблюдательного центра по наркотикам: сколько сотрудников и с какой подготовкой?	112
	Во сколько обходится учреждение национального наблюдательного центра по наркотикам?	114
	Каким образом гарантируется научная независимость национального наблюдательного центра по наркотикам?	115
	Следует ли национальному наблюдательному центру по наркотикам участвовать в оценке государственной политики в сфере наркотиков?	116
Глава 8	Выводы	119



Предисловие

Создание более точной картины ситуации с наркотиками; рассмотрение вопросов спроса и предложения; выявление новых тенденций на раннем этапе; предоставление объективной информации о передовой практике планирования и осуществления мер вмешательства и представление лицам, принимающим решения, доказательств, необходимых для разработки национальных и региональных стратегий по наркотикам и их оценки – это только некоторые из задач, стоящих перед Европейским центром мониторинга наркотиков и наркомании (ЕЦМНН) и Межамериканской комиссией по контролю злоупотребления наркотиками Организации американских государств (СИКАД/ОАГ) по обе стороны Атлантики.

В данном контексте национальные наблюдательные центры по наркотикам или национальные координационные центры, как их называют в Европейском Союзе, играют решающую роль, т.к. предоставляемые ими данные и информация являются важнейшей частью любой системы мониторинга наркотиков.

За последние два десятилетия национальные наблюдательные центры по наркотикам стремительно развивались, что является прямым следствием решений о создании региональных систем мониторинга наркотиков в Европейском Союзе, в Северной, Центральной и Южной Америке.

В начале не было никакой справочной системы – наблюдательные центры создавались методом проб и ошибок с учетом различий в национальных контекстах и ресурсах. Это объясняет, почему сегодня моделей наблюдательных центров столь же много, как и стран, их создающих.

Оглядываясь назад на этот долгий процесс, кажется, что была потребность формализовать свой опыт в этой области и определить некоторые ключевые понятия и принципы, которые остаются в силе в независимости от страны или региона.

ЕЦМНН и СИКАД/ОАГ горды тем, что имеют возможность представить данное совместное пособие по созданию национальных наблюдательных центров по наркотикам, в котором впервые понятно и исчерпывающе описываются ключевые операционные процессы и стратегические факторы, общие для всех национальных наблюдательных центров по наркотикам.

С учетом немалых различий между наблюдательными центрами по наркотикам на разных континентах целью данного мероприятия является извлечение сути их опыта и передача конечного результата таким образом, чтобы его можно было надлежащим образом использовать в других обстоятельствах и условиях.

По этой причине мы разделили пособие на тематические главы, которые дают читателю возможность пользоваться им в традиционном последовательном порядке или уделить

больше времени и внимания конкретному этапу создания или укрепления национальных наблюдательных центров по наркотикам.

Несмотря на то, что данное пособие является результатом долгих размышлений и разработок, оно должно рассматриваться скорее как точка отсчета, а не конечное достижение.

Именно поэтому оно публикуется вместе с «электронным инструментарием», где читатель найдет дополнительные библиографические справки, шаблоны, руководящие указания и другие рабочие документы. Со временем инструментарий будет расширяться с помощью читателей и действующих национальных наблюдательных центров по наркотикам, таким образом обеспечивая платформу для обмена практическими материалами и базовыми моделями.

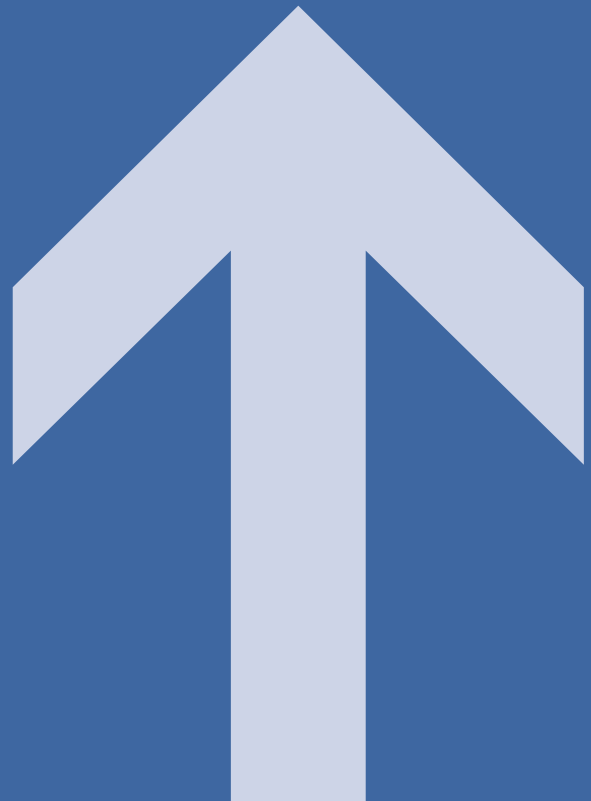
Мы приглашаем вас присоединиться к виртуальному сообществу национальных наблюдательных центров по наркотикам и поделиться своими взглядами и опытом, чтобы таким образом внести свой вклад в создание пособия и инструментария. Это в свою очередь поможет другим создать свои собственные национальные наблюдательные центры по наркотикам.

Вольфганг Гётц (Wolfgang Götz)

Директор
ЕЦМНН

Джеймс Мэк (James Mack)

Исполнительный секретарь
СИКАД/ОАГ



Благодарности

Публикацию подготовил: Alexis Goosdeel, Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании, Лиссабон.

Соавторы (из Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании): Paul Griffiths, Dominique Lopez, Cécile Martel, Maria Moreira, Jane Mounteney, André Noor, Klaudia Palczak, Alessandro Pirona, Pedro Duarte Ribeiro, Kathryn Robertson, Roumen Sedefov, Roland Simon, Sandrine Sleiman. Редактирование и выпуск: Marie-Christine Ashby.

Соавторы (из Межамериканского наблюдательного центра по наркотикам – СИКАД/ОАГ): Francisco Cumsille, Pernel Clarke, Marya Hynes.

Другие соавторы (в алфавитном порядке):

Julie-Emilie Adès, *Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies* (OFDT), Франция

Alberto Bolognini, *Economisti & Associati*, Италия.

Jean-Michel Costes, *Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies* (OFDT), Франция.

Katalin Felvinczi, Национальный институт профилактики наркомании, Венгрия.

Brian Galvin, Отдел исследования потребления алкоголя и наркотиков Комитета по исследованиям в области медицины, Ирландия.

Neoklis Georgiades, Национальный центр мониторинга наркотиков и наркомании, Кипр.

Anna Girard, Мальтийский национальный координационный центр, Мальта.

Kari Grasaasen, Национальный совет по здравоохранению, Дания.

Odd Horvin, Национальный институт по исследованию потребления алкоголя и наркотиков (SIRUS), Норвегия.

Ruxanda Iliescu, Румынский национальный координационный центр, Румыния.

Ernestas Jasaitis, Управление по контролю наркотиков, Литва.

Alan Lodwick, Британский Координационный центр по контролю наркотиков при Министерстве здравоохранения Великобритании.

Jean Long, Отдел исследования потребления алкоголя и наркотиков Комитета по исследованиям в области медицины, Ирландия.

Artur Malczewski, Национальное бюро профилактики наркомании, Польша.

Viktor Mravčík, Секретариат Правительственного совета по координации наркотической политики, Чехия.

Monica K. Nordvik, Национальный институт общественного здоровья, Швеция.

Alain Origer, Центр исследования общественного здравоохранения (CRP-Santé).

Tim Pfeiffer-Gerschel, Немецкий центр мониторинга наркотиков и наркомании.

Ieva Pugule, Центр экономики здоровья Министерства здравоохранения Латвии.

Marc Roelands, Эпидемиологический отдел Научного института общественного здравоохранения, Бельгия.

Sanna Rönkä, Национальный институт здравоохранения и социального благосостояния, Финляндия.

Amparo Sánchez, *Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas*, Испания.

Ana Sofia Santos, *Instituto da Droga e da Toxicoddependência (IDT)*, Португалия.

Elisabetta Simeoni, Президиум Совета министров – Управление политики по наркотикам, Италия.

Ave Talu, Эстонский центр мониторинга наркотиков при Национальном институте развития здравоохранения, Эстония.

Manina Terzidou, Университетский институт исследований психического здоровья, Греция.

Abdalla Toufiq, *Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT)*, Франция.

Franz Trautmann, Институт «Тримбос», Нидерланды.

Orsolya Varga, Национальный координационный центр по борьбе с наркотиками, Венгрия.

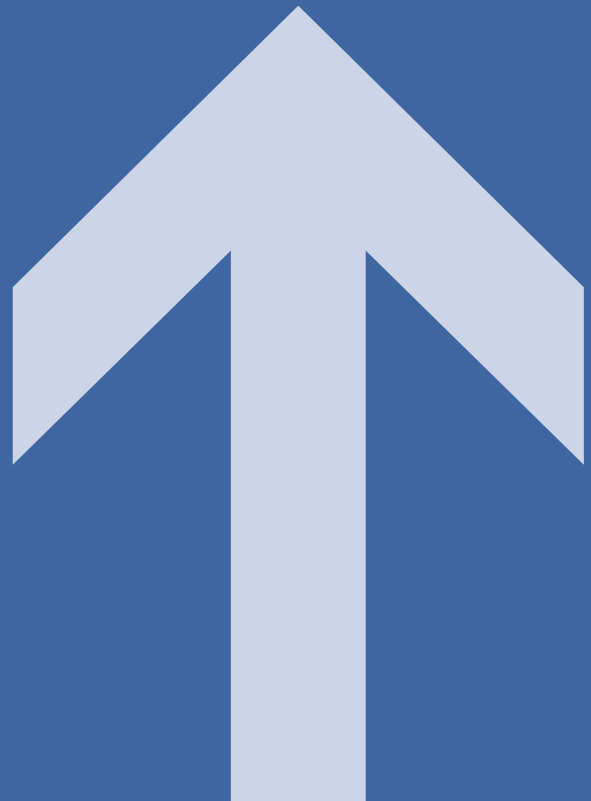
Momtchil Vassilev, Национальный центр по борьбе с наркотической зависимостью, Болгария.

Marion Weigl, *Gesundheit Österreich GmbH (GÖG)*, Австрия.

Tomáš Zabranský, Наркологический центр при Психиатрической клинике 1-го медицинского факультета Карлова университета, Прага, Чехия.

ЕЦМНН благодарит за поддержку участников сети Reitox, которые оказали неоценимую помощь в подготовке данного пособия.

ЕЦМНН и СИКАД также хотели бы выразить особую благодарность участникам IV-ой Иберо-американской встречи национальных наблюдательных центров по наркотикам, состоявшейся в октябре 2008 г. в городе Ла-Антигуа (Гватемала), за их конструктивные отзывы и вклад в разработку системы стратегической диагностики.



Глава 1

Зачем нам нужен национальный наблюдательный центр по наркотикам?

Что такое национальный наблюдательный центр по наркотикам (ННЦН)? Какова его роль? Каковы обязанности и компетенции такого учреждения? Как создать такой центр?

Это только некоторые из вопросов, на которые данное пособие пытается ответить практическим образом, начиная с самого простого: зачем нам нужен национальный наблюдательный центр по наркотикам?

Растущая потребность в мониторинге

Вследствие принятия конвенций Организации Объединенных Наций ⁽¹⁾ на страны-члены была возложена обязанность регулярно составлять доклады о ситуации с наркотиками и о мерах вмешательства в области спроса и предложения.

В последнее время другие международные и региональные организации, развивающие деятельность в общем контексте борьбы с наркотиками, начали постепенно переходить к подготовке всесторонних стратегий и планов действий, которые ориентированы на цель или результат и которым нужны дополнительные надежные данные для оценки ситуации с наркотиками и наблюдения за осуществлением принятых мер.

Это привело к разработке и последующим изменениям структуры, содержания и целей стратегий по борьбе с наркотиками Европейского Союза с тех пор как в декабре 1990 г. был принят первый Европейский план действий по борьбе с наркотиками. На Американском континенте это началось с учреждения в 1986 г. Межамериканской комиссии по контролю злоупотребления наркотиками (СИКАД) Генеральной Ассамблеей Организации американских государств (ОАГ) - политическим форумом западного полушария по всем аспектам проблемы наркотиков.

Одним из первых последствий такого формализованного подхода стало признание потребности в создании национальных систем мониторинга и наблюдательных центров.

(1) Единая конвенция ООН о наркотических средствах, 1961 г. (http://www.incb.org/pdf/e/conv/convention_1961_ru.pdf), Конвенция ООН о психотропных веществах, 1971 г. (http://www.unodc.org/pdf/e/conv/convention_1971_ru.pdf), Конвенция ООН о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, 1988 г. (http://www.unodc.org/pdf/e/conv/convention_1988_ru.pdf)

«Доказательно-обоснованная политика»: новое понятие для принятия политических решений

С середины 90-х годов понятие «доказательно-обоснованное принятие политических решений» стало новым стандартом государственного управления (см. раздел ниже).

Доказательно-обоснованная политика

Доказательно-обоснованная политика определяется как подход, который «помогает людям принимать разумные решения о политике, программах и проектах в разработке и осуществлении политики прежде всего руководствуясь лучшими имеющимися доказательствами, полученными в ходе исследований». Данный подход отличается от политики, основанной на мнениях, которая полагается либо на селективное использование доказательств (например, на однократные исследования независимо от их качества), либо на непроверенные мнения индивидов или групп, часто вдохновленные идеологическими взглядами, предубеждениями или теоретическими предположениями.

Источник: Davies, P., 'Is Evidence-Based Government Possible?' ("Возможно ли управление, основанное на доказательствах?"), лекция Jerry Lee 2004 г., 4-ый ежегодный семинар, организуемый «Campbell Collaboration», Вашингтон (округ Колумбия), 19 февраля 2004 г.

Подобные изменения указывают на то, что правительствам необходимо принимать более информированные решения и проверять, были ли осуществлены предпринятые меры и были ли они успешными.

Параллельно в данной области обнаружили две тенденции: политическим лидерам нужны средства для оценки того, имели ли осуществленные средства и меры вмешательства эффект, и если да, то какой. Аналогичным образом и общественность все чаще требует такой информации от своих лидеров.

От мониторинга до оценки

В течение последних семи-восьми лет в сфере наркотиков появлялось все больше национальных или региональных инициатив по оценке или осуществлению оценки воздействия стратегий по борьбе с наркотиками и других национальных планов действий.

Например, в двух вышеупомянутых регионах данные, собранные на национальном уровне, также используются для оценки результатов региональных стратегий по борьбе с наркотиками: в Европе это оценка Плана действий ЕС Европейской Комиссией, а в Организации американских государств - цели и задачи Механизма многосторонней оценки.

На мировом уровне международное сообщество оказало дополнительную поддержку укреплению и дальнейшему развитию информационных сетей по наркотикам, которые помогали осуществлять оценку стратегий по борьбе с наркотиками во время 10-летнего пересмотра Политической декларации, принятой на специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1998 г.

В самом деле, новая резолюция «призывает стран-членов укреплять свои усилия по пересмотру и совершенствованию средств сбора данных с целью добиться объективной, научной, сбалансированной и прозрачной оценки достигнутого прогресса и препятствий, с которыми они столкнулись при осуществлении Политической декларации и Плана действий (...)» ⁽²⁾.

Ключевая роль национальных наблюдательных центров

Заключение, которое можно сделать на основе дискуссий различных рабочих групп, общественности и экспертов, происходивших в 2008 и 2009 гг., очень простое:

- Наднациональные и международные информационные сети по наркотикам могут действовать только в том случае, если получают высококачественную, сопоставимую информацию от стран-участниц.
- Национальные наблюдательные центры по наркотикам могут внести ключевой вклад в усилия международного сообщества по сбору, анализу и интерпретации данных.
- Национальный наблюдательный центр по наркотикам – это ключевой инструмент для выработки политического курса, а не политический инструмент. Несмотря на то, что политическая ответственность лежит на лицах, принимающих решения, наблюдается растущий консенсус по поводу того, что для принятия обоснованных решений им нужна объективная, действительная, надежная и сопоставимая информация.

Данное пособие предназначено для удовлетворения потребностей трех групп, перед каждой из которых поставлена особая задача:

- страны, которые являются или могут стать кандидатами на вступление в ЕС ⁽³⁾, и соседние страны ⁽⁴⁾, которые желают и (или) должны подготовиться к участию в работе Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании;
- страны, являющиеся членами других региональных систем сбора данных о наркотиках, например, Межамериканского наблюдательного центра по наркотикам СИКАД/ОАГ, и желающие оценить свою ситуацию и разработать стратегии, при помощи которых они могли бы усовершенствовать и (или) объединить свои национальные наблюдательные центры;

⁽²⁾ «Совершенствование процедур сбора, представления и анализа данных с целью наблюдения за ходом осуществления Политической декларации и Плана действий по налаживанию международного сотрудничества с целью выработки комплексной и сбалансированной стратегии борьбы с мировой проблемой наркотиков» (Резолюция 52/12) – *Официальные доклады Экономического и социального совета*, 2009 г., Приложение № 8 – Комиссия по наркотическим средствам, доклад 52-ой сессии (14 марта 2008 г. – 20 марта 2009 г.), стр. 29.

⁽³⁾ Также известны как страны-кандидаты (Хорватия, Бывшая Югославская Республика Македония, Турция) или потенциальные страны-кандидаты (Албания, Босния и Герцеговина, Косово в соответствии с Резолюцией Совета Безопасности ООН № 1244, Черногория, Сербия), а также страны, не являющиеся членами ЕС, но подавшие заявку на вступление в ЕЦМНН, например, Норвегия.

⁽⁴⁾ Страны, которые охватывает Европейская политика соседства (ЕПС): Алжир, Армения, Азербайджан, Белоруссия, Египет, Грузия, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Молдова, Марокко, Оккупированная Палестинская территория, Сирия, Тунис, Украина.

- страны, не являющиеся членами ЕС но принимающими участие в сотрудничестве по вопросам наркотиков с ЕС и другими международными организациями, в особенности с агентствами ООН ⁽⁵⁾, а также с государственными и частными международными донорскими организациями, действующими в области наркотиков, которые желают оценить эффективность предоставляемых ими субсидий и осуществляемых действий.

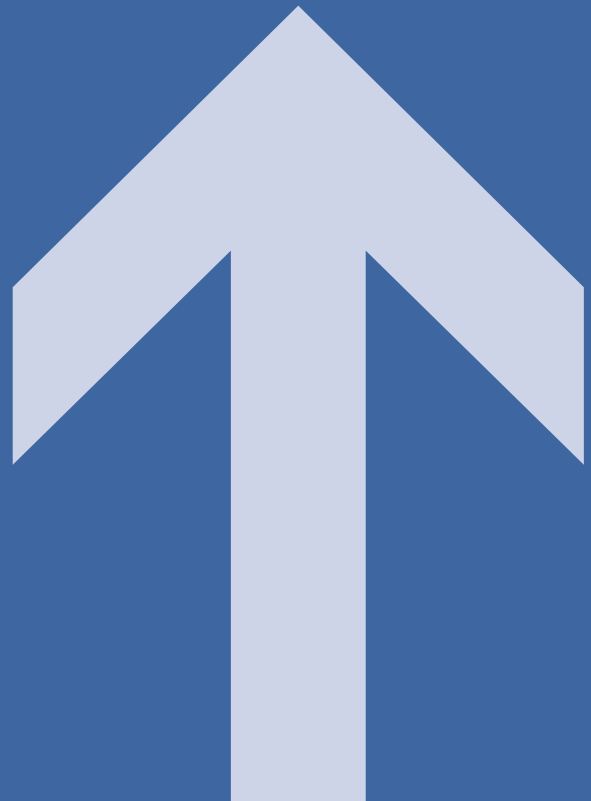
В отношении к данной публикации следует информировать читателя о следующем:

- При составлении данного пособия был использован опыт создания и развития Европейской сети сбора данных, состоящей из национальных координационных центров – сети Reitox. Несмотря на наличие концептуальной структуры, оно опирается на практику создания сети 15 лет назад и ее расширения на 15 новых стран. Мы попытались определить ключевые принципы и функции, эффективность которых была доказана за эти годы.
- Мы не предлагаем одну единственную модель для подражания, а стратегические и оперативные этапы, а также рекомендации о том, какие решения нужно принимать на основе структурного анализа каждого национального контекста. Данное пособие представляет читателю схему для выполнения такого стратегического и оперативного анализа.
- Национальный наблюдательный центр по наркотикам – ничто без данных и информации, которые часто предоставляются другими организациями на разных уровнях (национальном, местном), поэтому учреждение национального наблюдательного центра по наркотикам осуществляется параллельно созданию и укреплению национальной информационной сети по наркотикам.
- Данное пособие является результатом стратегического партнерства двух региональных организаций – ЕЦМНН в Европейском Союзе и СИКАД/ОАГ в Америке – с целью дальнейшего содействия развитию национального мониторингового потенциала в соответствующих странах-членах.

Данное пособие разделено на несколько частей:

- Что такое национальный наблюдательный центр по наркотикам (глава 2)
- Управление национальным наблюдательным центром по наркотикам:
 - сбор и мониторинг данных (глава 3)
 - анализ и интерпретация (глава 4)
 - подготовка докладов и распространение информации (глава 5)
- Обеспечение успеха: стратегический диагноз (глава 6)
- Сложные вопросы (глава 7)
- Выводы

⁽⁵⁾ Например, УНП ООН, ВОЗ, ЮНЭЙДС и ПРООН.



Глава 2

Что такое национальный наблюдательный центр по наркотикам?

Национальный наблюдательный центр по наркотикам (ННЦН) – это организация, предоставляющая действительную, объективную, надежную и сопоставимую информацию о наркотиках, наркомании и их последствиях.

Цели ННЦН таковы:

- обеспечивать свою национальную аудиторию информацией, которая считается необходимой для выработки политического курса и организации соответствующих услуг, а также по вопросам общего характера, связанным с наркотиками;
- собирать и представлять необходимую информацию с целью исполнения обязательств своей страны по подготовке докладов по наднациональным и международным программам мониторинга и контроля наркотиков;

Для достижения своих целей ННЦН должна выполнять три основные функции, либо при помощи своих собственных ресурсов, либо во взаимодействии с другими национальными учреждениями и экспертами:

- сбор и мониторинг данных на национальном уровне;
- анализ и интерпретацию собранной информации;
- представление и распространение результатов.

Основной публикацией, которую ежегодно издает ННЦН, является национальный доклад или, по крайней мере, последняя информация о положении в стране. Кроме данного доклада, от ННЦН может требоваться проведение специальных исследований и составление других докладов.

При создании или оценке роли национального наблюдательного центра по наркотикам также важно оценить его успех и самодостаточность, опираясь на три ключевых стратегических фактора:

- воспринимаемая потребительская ценность;
- наличие и объединение ресурсов;
- процессы совместного производства.

Определение и цели

Национальный наблюдательный центр по наркотикам (ННЦН) – это организация, целью которой является предоставление своей стране действительной, объективной, надежной и сопоставимой информации о наркотиках, наркомании ⁽¹⁾ и их последствиях.

В идеале ННЦН является частью более широкой системы, которая состоит из:

- согласованного и сбалансированного национального **координационного механизма** по борьбе с наркотиками, при помощи которого ведется наблюдение за различными субъектами, осуществляющими национальную стратегию по наркотикам;
- национальной **информационной сети по наркотикам**, которая включает в себя специализированные и общие источники информации, специального опыта и знаний, а также программы планового надзора и специальные обследования среди целевых групп.

ННЦН собирает и предоставляет информацию двум основным аудиториям: национальной и наднациональной или международной.

Национальная аудитория. ННЦН удовлетворяет информационные потребности четырех групп клиентов, которые составляют его аудиторию на национальном уровне: лиц, принимающих решения, научного сообщества, профессионалов, работающих в сфере наркотиков, и широкой общественности.

Наднациональная или международная аудитория. Деятельность ННЦН также может приносить пользу международному сообществу в контексте общих усилий по уменьшению проблемы наркомании на мировом (Организация Объединенных Наций) и наднациональном (например, Европейский Союз, Организация американских государств и т.д.) уровне.

Основные функции национального наблюдательного центра по наркотикам

Что касается работы ННЦН, мы используем термин «основные функции» для описания ключевых процессов, которые должен разработать и осуществить ННЦН. С целью ознакомления с основными функциями ННЦН мы адаптировали понятие «делового процесса».

⁽¹⁾ В соответствии с национальными приоритетами деятельность ННЦН может быть сосредоточена только на незаконных наркотиках или может также распространяться на алкоголь, табак и другие запрещенные наркотические средства (напр., рецептурные лекарственные средства). Здесь мы будем говорить только о незаконных наркотиках, т.к. они входят в объем полномочий ЕЦМНН и СИКАД/ОАГ в первую очередь.

Что такое «деловой процесс»?

Т. Давенпорт и Дж. Шорт (1990) определяют деловой процесс как «ряд логически связанных задач, выполняемых с целью достижения определенного делового результата». Процесс является «структурированным, сбалансированным набором действий, разработанным с целью производства определенного продукта для конкретного клиента или рынка. При этом особое значение придается тому, как выполняется работа внутри организации» ⁽²⁾.

Деловые процессы имеют четыре общие характеристики:

Межорганизационные границы. ННЦН полагается на систему сотрудничества со многими партнерами и интенсивное налаживание сети контактов, что позволяет ННЦН получать нужные специальные знания, опыт и информацию. Это подразумевает постоянное отслеживание окружения и регулярную адаптацию образа действия (*modus operandi*), который обсуждается со всеми партнерами.

Клиенты или заинтересованные стороны. В организациях, находящихся в государственном секторе или от него зависящих, заинтересованные стороны играют особо важную роль, т.к. они привлекают денежные средства и позволяют ННЦН осуществлять свою деятельность.

Процесс. Особое значение придается способу организации деятельности и получения результатов. Процессы могут структурироваться по-разному, в соответствии с контекстом, ресурсами и возможностями, при условии, что ожидаемый результат ясно определен и производится вовремя.

Результаты (информационные продукты). Каждая из функций предназначена для получения определенных информационных продуктов: будь то необработанные данные или специальная информация, аналитические доклады, целенаправленные публикации или стандартные доклады.

Тремя основными функциями ННЦН являются:

- сбор и мониторинг данных;
- анализ и интерпретация собранных данных;
- представление и распространение результатов.

Основные функции ННЦН обычно исполняет вместе с другими национальными учреждениями и экспертами. В зависимости от ресурсов и полномочий ННЦН, а также от данных и специальных знаний и опыта, имеющихся в стране, возможны разные варианты организации работы ННЦН, которые описаны в главе 7 «Сложные вопросы».

⁽²⁾ Malhotra, Y., 'Business Process Redesign: An Overview', *Engineering Management Review*, ("Перепланировка делового процесса: обзор", *Обзор управления инженерией IEEE*), vol. 26, No 3, Autumn 1998.

Важным является то, чтобы осуществление этих функций происходило на высочайшем качественном уровне и соответствовало научным стандартам, т.к. они существенны для репутации и воспринимаемой потребительской ценности работы ННЦН.

В Европейском Союзе это является задачей национальных координационных центров ЕЦМНН, которые вместе образуют Европейскую сеть сбора данных о наркотиках Reitox (*Réseau Européen d'Information sur les Toxicomanies*).

Сбор и мониторинг данных на национальном уровне

Разные виды информации, связанной с наркотиками, обычно уже в какой-то форме производятся агентствами на местном или национальном уровне. В таких случаях ННЦН может выполнять функцию объединения всей имеющейся информации для составления картины о ситуации на национальном уровне. Чтобы это сделать, ННЦН должен сначала определить, какая информация уже имеется, и создать «информационную карту». Это документ, в котором определены и классифицированы потенциальные поставщики данных о наркотиках, и партнерские организации.

Часть работы ННЦН заключается в «сканировании» национальных источников информации, связанной с наркотиками, с целью определения сильных и слабых сторон.

Из потенциальных партнеров и поставщиков данных о наркотиках, указанных на информационной карте, создается национальная информационная сеть по наркотикам, которая представляет собой совокупность практических знаний в данной области и в конечном итоге обеспечивает качество информационных продуктов ННЦН. Для сбора, производства, анализа и распространения информации в регулярном порядке ННЦН должен создать самодостаточную сеть, которая могла бы постоянно самосовершенствоваться.

Одной из главных задач ННЦН является создание национальной информационной сети по наркотикам при помощи партнеров и ресурсов, указанных на информационной карте.

Феномен употребления наркотиков и его воздействие на общество претерпевают постоянные изменения. Наука, а также наши знания и понимание феномена употребления наркотиков также постоянно развиваются. В связи с этим требования к информационной сети по наркотикам должны этим изменениям соответствовать. Другими словами, развитие информационной сети по наркотикам и связанные с этим задачи по налаживанию сетевых контактов являются частью непрерывного процесса, который представляет собой основную деятельность ННЦН, занимающую большую часть времени.

Главной задачей является поддержание связи с поставщиками информации или данных, и мотивирование их к участию в информационной сети по наркотикам и внесению собственного вклада в ее работу.

Другой постоянный аспект развития вышеупомянутой сети – непрерывные усилия, направленные на совершенствование базы знаний. Этого можно добиться путем

совершенствования существующих процессов и национальных стандартов подготовки докладов, и (или) выявления новых источников информации. В данном контексте способность повышать осведомленность и привлекать финансовые средства для совершенствования национальной информационной сети по наркотикам является чрезвычайно полезной.

ННЦН необходим персонал с превосходными навыками коммуникаций и ведения переговоров наряду с доказанным умением достижения консенсуса.

В целях управления источниками данных во всех областях, связанных с наркотиками, и поддержания обширной информационной сети по наркотикам главная задача для поставщиков данных, вовлеченных как в сокращение предложения, так и спроса на наркотики – научиться работать вместе и делиться информацией с профессионалами, работающими в разных областях, имеющими разные цели и принадлежащими к различным профессиональным культурам и традициям.

Главная задача ННЦН – обеспечение постоянной и всесторонней взаимосвязи информационных сетей в области спроса и предложения осуществляемое таким образом, который создает потребительскую ценность для всех партнеров и является материально и технически возможным.

Работа ННЦН не ограничивается лишь сбором существующей информации и данных: она играет ключевую роль в отслеживании наборов данных и способствовании повышению их качества среди партнеров из года в год путем технической и методологической поддержки, либо посредством совместной работы главных национальных экспертов с целью ежегодного повышения надежности и достоверности данных.

ННЦН должен упорядочить и сохранить имеющиеся данные путем разработки научного и методологического подхода к сбору и анализу данных, контролю качества и развитию потенциала как в самом ННЦН, так и в сети.

Анализ и интерпретация собранной информации

Информация, собранная информационной сетью по наркотикам, должна быть далее обработана, чтобы иметь практическую пользу для аудиторий ННЦН. Обычно это делается при помощи совместных аналитических усилий персонала ННЦН и национальных экспертов.

ННЦН постепенно наращивает свой опыт и знания в сфере предоставления тщательной, научной, беспристрастной и неспекулятивной интерпретации и анализа собранных данных и их синтезирования в структурированные доклады, статьи и другие публикации. Таким образом, ННЦН действует в качестве «брокера знаний» – истолковывает данные для тех, кому надо их понять.

Анализ и интерпретация собранной информации должны быть сосредоточены на:

- проверке состоятельности и сопоставимости собранной информации;

- изучении контекстуальной информации, необходимой для правильной интерпретации данных;
- анализе и интерпретации информации при помощи консультаций с ее поставщиками;
- объединении информации, полученной из разных источников и охватывающей различные области, с целью предоставления всестороннего обзора и понимания ситуации с наркотиками.

Для осуществления этой деятельности ННЦН должен сотрудничать с национальными учреждениями и другими экспертами, чтобы обеспечить:

- постепенное составление общей и всеобъемлющей картины о ситуации с наркотиками в определенной стране;
- достоверность и надежность анализа и выводов;
- совместное владение результатами всеми участвующими партнерами.

Представление и распространение результатов

Представление и распространение результатов должны рассматриваться как одна из основных задач национального наблюдательного центра по наркотикам. По этой причине ННЦН должен разработать коммуникационную стратегию, с помощью которой можно не только удовлетворить существующие, но и заранее предвидеть будущие потребности и принять соответствующие меры учитывая специфику разных аудиторий.

В конечном итоге производство информационных продуктов способствует обоснованию существования ННЦН и является одной из основных причин получения ею финансирования от органов власти страны и международных организаций.

В большинстве случаев основной публикацией, которую ежегодно издает ННЦН, является национальный доклад или резюме о последних изменениях в национальном контексте. Особенно важно, что ННЦН в национальных и международных целях ежегодно предоставляет новейшую информацию о ситуации с наркотиками в своей стране.

Кроме национального доклада, от ННЦН может требоваться составление докладов по специальным исследованиям и предоставление доказательств для оценки национальных стратегий и планов действий.

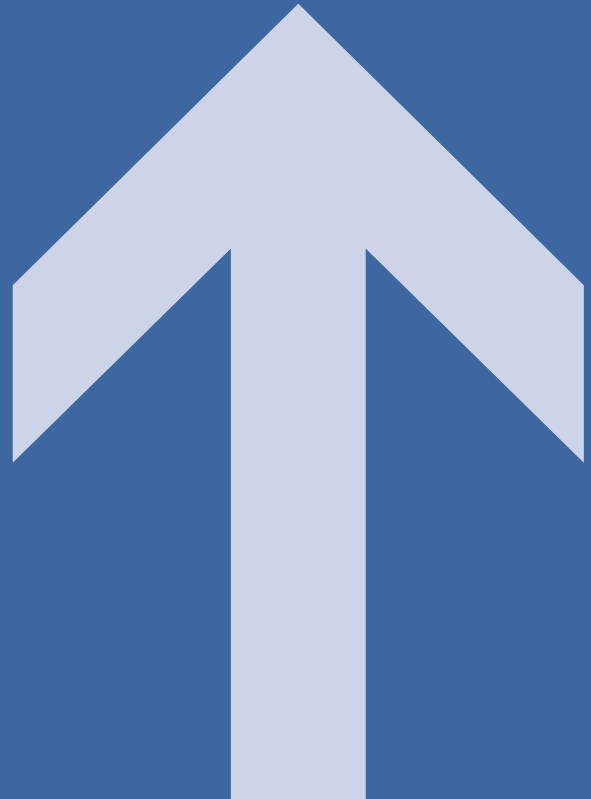
Другие публикации также могут включать специальные доклады о конкретных проблемах национального интереса, связанных с наркотиками, научные статьи в рецензируемых научных журналах, специальные периодические и разовые публикации, пресс-релизы, инструменты связей со СМИ и веб-публикации (сайты в Интернете, рассылки и т.д.).

Стратегическое развитие

При оценке стратегического положения ННЦН в первую очередь необходимо обратить внимание на институциональные вопросы, т.е. роль, статус и полномочия ННЦН. Тем не менее, несмотря на то, что эти вопросы являются важными, невозможно предвидеть успех или неудачу, основываясь исключительно на них.

В целях обеспечения устойчивости ННЦН необходимо провести тщательный анализ, который учитывает три ключевых стратегических фактора (см. главу 6):

- Воспринимаемая потребительская ценность. Какими бы ни были мотивы создания ННЦН (национальными или наднациональными), необходимо убедиться в том, что ННЦН создаст образ компетентности и служения заинтересованным сторонам на местном и государственном уровнях, поскольку именно им в основном принадлежит право принимать решения по поводу создания и финансирования ННЦН и национальной сети сбора данных.
- Объединенные ресурсы. На практике успешно действующая ННЦН – это результат объединения местных, национальных и наднациональных ресурсов – людских, научных и (или) финансовых. Поэтому нужно обратить особое внимание на определение, координацию и объединение этих ресурсов.
- Совместное производство. Информационные продукты ННЦН не производятся самостоятельно, обычно они являются результатом иногда сложного процесса совместного производства, в котором участвуют другие учреждения и эксперты, обладающие специальными данными или знаниями по выбранной теме. Возможности и процессы подготовки докладов и других публикаций ННЦН вместе с национальными и местными партнерами чрезвычайно важны для развития и укрепления ННЦН.



Глава 3

Управление национальным наблюдательным центром по наркотикам: сбор и мониторинг данных

Цель и стратегия

Что мы ищем? Что нужно делать?

Главной задачей ННЦН является сбор и (или) предоставление информации, необходимой для создания всеобъемлющей картины о ситуации с наркотиками в определенной стране и включающей в себя спрос и предложение, а также соответствующие ответные действия.

Это включает:

- принятие международных стандартных инструментов;
- создание или принятие стандартной системы подготовки докладов;
- поиск данных и экспертов для интерпретации данных;
- структурирование источников информации с целью создания четкой системы;
- постепенное создание и развитие национальной сети сбора данных.

Принятие международных стандартных инструментов

Какие нужны данные (информация)? Существуют ли стандартные системы?

Мониторинг и другая деятельность по сбору данных, связанных с наркотиками, началась тридцать лет назад в разных регионах мира под руководством различных международных и региональных организаций.

В 2000 г. международное совещание экспертов, проведенное в Лиссабоне, привело к принятию единой для международных и наднациональных организаций стандартной системы сбора и мониторинга данных, которая получила название Лиссабонского консенсуса ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Весь документ представлен на сайте УНПООН (UNODC) по адресу: http://www.unodc.org/pdf/drug_demand_gap_lisbon_consensus.pdf

На совещании, которое финансировалось Управлением ООН по наркотикам и преступности (УНПООН) и было организовано ЕЦМНН, собрались разные эксперты и представители таких организаций как Группа Помпиду Совета Европы, ЮНЭЙДС, Межамериканская комиссия по контролю злоупотребления наркотиками Организации американских государств (СИКАД/ОАГ), Национальный институт изучения проблем злоупотребления наркотиками (NIDA), Всемирная организация здравоохранения, Международная эпидемиологическая рабочая группа и Международная сеть исследований по вопросам профилактики ВИЧ.

Лиссабонский консенсус определяет 13 областей стратегического и политического интереса, за которыми при помощи различных средств и методов ведут наблюдение все наднациональные и международные организации:

- употребление наркотиков среди населения в целом (превалентность и инцидентность);
- употребление наркотиков среди молодежи (превалентность и инцидентность);
- употребление наркотиков определенными или уязвимыми группами населения;
- употребление наркотиков с высокой степенью риска (например, инъекционное употребление, зависимость и т.д.);
- пользование услугами;
- заболеваемость, связанная с наркотиками;
- посещение отделений неотложной помощи, связанное с наркотиками;
- психиатрическая заболеваемость, напрямую связанная с употреблением наркотиков;
- смертность, связанная с наркотиками;
- социальное отчуждение и неблагополучие;
- преступность, связанная с наркотиками (нарушение законов о наркотиках; процент преступлений против собственности, связанных с употреблением наркотиков; процент насильственных преступлений, связанных с употреблением наркотиков);
- экономические издержки, связанные с употреблением наркотиков;
- информация о доступности и рынках наркотиков.

На основе данного списка каждая региональная или международная сеть мониторинга наркотиков разработала свою собственную модель с учетом своих конкретных потребностей и институциональной среды, но основные данные остаются теми же.

Ввиду того, что данное пособие является совместной публикацией Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании (ЕЦМНН) и Межамериканской комиссии по контролю злоупотребления наркотиками Организации американских государств (СИКАД/ОАГ), мы кратко ознакомим вас с их соответствующими стандартными системами. Дополнительные комментарии представлены в главе 5 под заголовком «Подготовка докладов для наднациональных и международных организаций».

Европейская система мониторинга: ЕЦМНН

В Европейском Союзе ЕЦМНН разработал стандартную систему мониторинга наркотиков, которая стала уникальной региональной сетью сбора данных, ежегодно предоставляющей самостоятельный, согласованный и стандартизированный национальный пакет докладов, включающий информацию о 30, а в скором времени и 36 странах.

ЕЦМНН опирается на сеть национальных координационных или наблюдательных центров по наркотикам – сеть Reitox, которая отвечает за сбор данных на национальном уровне.

Одно из ключевых преимуществ этой системы мониторинга заключается в том, что она является обязательной для стран-членов ЕС и одним из инструментов европейского подхода к проблеме наркотиков ⁽²⁾. Таким образом, ее принятие и транспонирование на национальном уровне является обязательным для любой страны, желающей в будущем вступить в ЕС.

Европейская система мониторинга, разработанная ЕЦМНН ⁽³⁾, структурирована так, чтобы охватить две основные сферы: «наблюдение за ситуацией», который включает эпидемиологию, преступность и рынки, и «ответные действия в области мониторинга», которые включают вмешательства, законы и политику.

Наблюдение за ситуацией: эпидемиология, преступность и рынки

Работа в этой области проводится в рамках трех главных компонентов: ключевые эпидемиологические показатели, преступность и рынки, а также действия в отношении новых наркотиков.

Ситуация с наркотиками: эпидемиология, преступность и рынки	<i>5 ключевых эпидемиологических показателей:</i> общие популяционные обследования и обследования молодежи проблемное употребление наркотиков показатель обращения за лечением смерти, связанные с употреблением наркотиков инфекционные заболевания, связанные с наркотиками
	<i>Преступность и рынки:</i> преступность, связанная с наркотиками доступность незаконных наркотиков
	<i>Действия в отношении новых наркотиков:</i> система раннего предупреждения оценка риска меры по контролю

⁽²⁾ Подробнее см. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/drugs/strategy/fsj_drugs_strategy_en.htm

⁽³⁾ Это общий обзор деятельности ЕЦМНН. Для получения более подробной информации посетите разделы сайта ЕЦМНН о ситуации с наркотиками и ответных действиях: <http://www.emcdda.europa.eu/>

Ключевые эпидемиологические показатели ⁽⁴⁾

ЕЦМНН использует пять ключевых эпидемиологических показателей, разработанных центром в тесном сотрудничестве с сетью Reitox, экспертами со всей Европы и другими международными организациями, компетентными в области наркотиков и наркомании, например, Группой Помпиду Совета Европы.

Доклады ЕЦМНН о тенденциях и изменениях ситуации с наркотиками в ЕС составляются на основе этих показателей. Они также используются для анализа охвата ответных действий или оценки воздействия политических мер и действий.

1. Общие популяционные исследования и обследования молодежи

Распространенность и формы употребления наркотиков среди населения в целом оцениваются путем проведения вероятностных обследований среди взрослых и школьников. Данные обследований об употреблении наркотиков среди населения в целом и населения школьного возраста несут в себе основную информацию, с помощью которой можно понять формы употребления, представления о риске, данные о том, как они соотносятся с социальным статусом и здоровьем, и последствия употребления запрещенных наркотиков и других психотропных веществ.

2. Проблемное употребление наркотиков

По этому ключевому показателю собираются данные о превалентности и инцидентности проблемы употребления наркотиков на национальном и местном уровне. Проблемное употребление наркотиков определяется как «употребление инъекционных наркотиков или долговременное (регулярное) употребление опиоидов, кокаина и (или) амфетаминов». Так как эта группа населения является скрытой и труднодоступной, для определения данного показателя применяются косвенные методы, при которых для экстраполяции и определения оценочного числа проблемных потребителей наркотиков используются разные существующие наборы данных. В каждой стране в зависимости от установленных, регулярно поставляющих информацию систем для оценки используются разные источники данных.

3. Показатель обращения за лечением

Показатель обращения за лечением используется для описания совокупности потребителей наркотиков, ежегодно поступающих на лечение впервые, и определения числа продолжающих лечение из года в год. Показатель обращения за лечением состоит из рекомендаций насчет метода, определений и данных, которые нужно собрать в связи с поступлением проблемных потребителей наркотиков в наркологические лечебные учреждения. Сбор и сопоставление этих данных происходит на национальном уровне, а их предоставление осуществляется ежегодно.

⁽⁴⁾ Подробнее о пяти ключевых эпидемиологических показателях см. <http://www.emcdda.europa.eu/themes/key-indicators>

4. Смерти, связанные с употреблением наркотиков, и смертность среди потребителей наркотиков

Целью данного показателя является получение статистики по числу и характеристикам лиц, смерть которых напрямую или косвенно связана с употреблением наркотиков. Смертность, связанная с наркотиками, – сложное явление, которое является причиной значительной доли смертей молодых людей во многих странах. Данный эпидемиологический показатель состоит из двух компонентов: смертей, напрямую связанных с незаконными наркотиками (смерти по причине употребления наркотиков), и коэффициента смертности среди проблемных потребителей наркотиков.

При помощи этих двух компонентов можно выполнить несколько методологических задач и задач общественного здравоохранения: в частности, они могут служить показателем общего влияния употребления наркотиков на здоровье и являться компонентами данного влияния, также можно определить особенно опасные формы употребления и потенциально – новые риски.

5. Инфекционные заболевания, связанные с наркотиками

По этому ключевому показателю собираются данные о масштабах (превалентности и инцидентности) инфекционных заболеваний, связанных с наркотиками – прежде всего, ВИЧ-инфекции, гепатита С и В – особенно среди лиц, употребляющих наркотики инъекционным путем. Сбор данных о лицах, употребляющих наркотики инъекционным путем, происходит ежегодно, и для этого используются два основных метода: а) обследования лиц, употребляющих наркотики инъекционным путем, которые включают серологические тесты и б) наблюдение за проведением регулярного диагностического тестирования с целью выявления новых случаев ВИЧ-инфекции, гепатита С и В среди лиц, употребляющих наркотики инъекционным путем.

Судя по ситуации за пределами Европы, возможно, необходимо собирать данные о других инфекционных заболеваниях, напрямую или косвенно связанных с употреблением наркотиков или потребителями наркотиков, например, о туберкулезе и инфекциях, передающихся половым путем.

Преступность и рынки

Сбор других данных осуществляется с целью дополнения картины ситуации с наркотиками с точки зрения обеспечения правопорядка: основной задачей является получение информации о преступности, связанной с наркотиками, и предложении наркотиков.

Преступность, связанная с наркотиками

В соответствии с международной литературой и методами оценки определение преступности, связанной с наркотиками, охватывает четыре категории:

- преступления психофармакологического характера – преступления, совершенные под воздействием психотропного вещества в результате его острого или хронического употребления;
- преступления по финансовым мотивам – преступления, совершенные с целью получения денег (или наркотиков) для употребления наркотиков;
- систематические преступления – преступления, совершенные в рамках функционирования рынков незаконных наркотиков в целях извлечения прибыли от поставок, распространения и употребления наркотиков;
- нарушения законов о наркотиках – преступления по нарушению законов о наркотиках (и других с этим связанных законов).

Предложение запрещенных наркотиков

Предложение наркотиков и рынки наркотиков являются как важными причинами, так и важными последствиями употребления наркотиков, в особенности с точки зрения того, где и как они взаимодействуют со спросом на наркотики и ответными мерами на местном уровне.

Изъятия наркотиков могут быть как показателем деятельности правоохранительных органов, связанной с сокращением предложения, так и предложения наркотиков, но при сверке с качественной информацией они могут стать подтверждением движения наркотиков.

Цена, а также сила действия и чистота запрещенных наркотиков может как оказывать влияние на представление о наличии незаконных наркотиков, так и отражать факторы, связанные с предложением (оказывая влияние на доступ к наркотикам). В силу этого они считаются косвенными показателями предложения наркотиков.

Действия в отношении новых наркотиков

ЕЦМНН поручена главная роль в выявлении и оценке новых синтетических наркотиков в Европейском Союзе при помощи механизма быстрого обмена информацией о новых психотропных веществах.

Данный механизм основан на трехэтапном подходе ⁽⁵⁾:

- «система раннего предупреждения», предназначенная для выявления новых наркотиков при их появлении на европейском рынке;
- механизм оценки риска, который представляют эти наркотики; и
- процесс принятия решений (мер по контролю), посредством которого можно контролировать эти продукты в странах-членах ЕС.

⁽⁵⁾ <http://www.emcdda.europa.eu/drug-situation/new-drugs>

Механизм действий в отношении новых наркотиков:

- является уникальным средством, которое сочетает в себе государственные учреждения здравоохранения и правоохранительных органов и получение информации с целью подготовки мультидисциплинарной оценки риска;
- регламентируется специальным документом в соответствии с правовой системой ЕС (решением Совета ЕС), который позволяет использовать меры, применяемые в странах-членах для контроля оборота наркотических и психотропных веществ, также для контроля оборота новых психотропных веществ;
- меры по контролю, которые может утвердить Совет ЕС, являются обязательными для всех стран-членов ЕС.

Ответные действия в области мониторинга: меры вмешательства, вмешательства, законы и политика

Работа в этой области проводится в рамках четырех главных компонентов ⁽⁶⁾: портал передовой практики, сокращение спроса, меры вмешательства в системе уголовного правосудия и национальные стратегии, координационные механизмы и законодательные акты.

Ответные действия – вмешательства, законы и элементы политики.	Портал передовой практики: доказательства действенности инструменты оценки стандарты и руководящие указания
	Сокращение спроса: профилактика снижение вреда от употребления наркотиков оказание наркологической помощи социальная реинтеграция
	Меры вмешательства в системе уголовного правосудия: ситуация и помощь потребителям наркотиков в местах лишения свободы альтернативы тюремному заключению профилактика преступности, связанной с наркотиками
	Политика и право: национальные стратегии, координационные механизмы и законодательные акты государственные расходы

⁽⁶⁾ Для получения более подробной информации об основных наборах данных, связанных с ответными действиями, см. <http://www.emcdda.europa.eu/responses>

Портал передовой практики

ЕЦМНН создала электронный ресурс для профессионалов, лиц, определяющих политику, и исследователей в областях наркологической профилактики, лечения, снижение вреда и социальной реинтеграции.

Основной темой портала являются незаконные наркотики и полинаркомания. Он четко ориентирован на Европу. Главной его целью является предоставление инструментов и стандартов для улучшения качества мер вмешательства и выявление примеров передовой практики по всей Европе.

Сокращение спроса

Профилактика

С 1994 г. новая система классификации профилактики на универсальные, избирательные и показанные меры профилактического вмешательства заменяет предыдущие понятия первичной, вторичной и третичной профилактики. Руководящим принципом этой новой классификации является целевая группа населения по предположениям относительно сопряженного с ней риска злоупотребления психотропными веществами, а не общая цель или содержание меры профилактического вмешательства, как было раньше.

Снижение вреда от употребления наркотиков

Меры по снижению вреда, связанного с наркотиками, сокращению числа смертей и уменьшению нарушений общественного порядка являются неотъемлемой частью многих национальных стратегий в области наркотиков и явным политическим приоритетом в большинстве стран.

Целью сбора данных в этой области является улучшение информационной основы об уровне осуществления доказательных мер в области снижения вреда путем мониторинга национальных стратегий и ответных действий, анализа имеющейся информации и документирования доказательных проектов с целью содействия распространению опыта и знаний специалистов по всей Европе.

Оказание наркологической помощи

Обеспечение наличия и доступа к направленному и разнообразному лечению и улучшение качества лечения необходимы для сокращения спроса на наркотики.

ЕЦМНН собирает информацию с помощью нескольких средств мониторинга лечения, цель которых:

- Рассмотрение элементов политики и мер, реализуемых странами-членами с целью предоставления наркологического лечения основанного на доказательствах. Точнее говоря, целью конкретного инструмента является сбор данных о политике и

организационной структуре наркологической помощи, а также о наличии, доступности и разнообразии лечения.

- Сбор данных, при помощи которых можно документировать меры по контролю качества, принятые странами с целью достижения и поддержания высокого качества лечебных услуг.
- Сбор количественных данных о числе людей, которым в странах-членах оказывается наркологическая помощь, в частности о числе клиентов, получающих заместительную терапию или поддерживающее лечение.

Социальная реинтеграция

ЕЦМНН разработала инструмент мониторинга для рассмотрения элементов политики и мер вмешательства, реализуемых странами-членами с целью защиты потребителей наркотиков от дальнейшего социального отчуждения и содействия их социальной интеграции. Его целью является сбор данных для представления обзора наличия, доступности и разнообразия мер вмешательства, предназначенных для улучшения социального включения, а конкретнее – возможности людей, получающих наркологическую помощь, устроиться на работу.

Меры вмешательства в системе уголовного правосудия

Данная область деятельности включает три аспекта:

- положение потребителей наркотиков в тюрьмах и помощь им;
- меры по обеспечению правопорядка как альтернативу тюремному заключению для лиц, совершивших преступление в связи с употреблением наркотиков;
- меры по обеспечению правопорядка, особенно связанные с заменой уголовной ответственности альтернативными видами исправительного воздействия для молодых правонарушителей с целью предотвращения их попадания в систему уголовного правосудия.

Национальные стратегии, координационные механизмы и законодательные акты

Мониторинг национальных стратегий и политики в области наркотиков, а также стратегий и политики в области наркотиков Европейского сообщества и их воздействия на ситуацию с наркотиками является основной деятельностью ЕЦМНН. Она имеет три основные задачи:

- мониторинг и описание политики, ее основы и соответствующего контекста;
- внесение вклада в анализ политики;
- внесение вклада в оценку политики.

Охватываются следующие конкретные темы:

- стратегия в области наркотиков (2005–2012 г.) и план действий (2009–2012 г.) ЕС;

- законодательные акты ЕС в области наркотиков;
- национальные стратегии и планы действий в области наркотиков;
- национальные законодательные акты в области наркотиков;
- координационные меры в области наркотиков;
- государственные расходы в связи с наркотиками.

Межамериканский наблюдательный центр по наркотикам (OID)

Межамериканский наблюдательный центр по наркотикам (OID) является отделом статистики, информации и научных исследований Межамериканской комиссии по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами.

Центр помогает странам совершенствовать сбор и анализ данных, связанных с наркотиками, путем оказания поддержки учреждению национальных наблюдательных центров и использованию стандартизированных методов и данных, а также путем научной и технической подготовки профессионалов, работающих над проблемой наркотиков, и обмена опытом среди них.

Эпидемиология употребления наркотиков в Латинской Америке и Карибском бассейне

Основной системой исследования употребления наркотиков в OID является Межамериканская система унифицированных данных о потреблении наркотиков ⁽⁷⁾ (SIDUC) – система эпидемиологического мониторинга, которая включает опросы об употреблении наркотиков разными группами населения. Система SIDUC применяет стандартизированные методы с целью получения данных об употреблении наркотиков, которые сопоставимы в разных странах.

Целью данной системы является получение своевременных, надежных и сопоставимых данных во всех странах. Это позволяет OID наблюдать за проблемой в сфере наркотиков по нижеуказанным показателям:

- превалентность, употребления психотропных веществ (на протяжении жизни, в прошлом году, в прошлом месяце), незаконных наркотиков, а также алкоголя и табака;
- инцидентность употребления психотропных веществ (в прошлом году, в прошлом месяце);
- возраст начала употребления психотропных веществ;
- проблемное употребление психотропных веществ, т.е. злоупотребление психотропными веществами и зависимость от них;
- представление о риске, связанном с употреблением наркотиков.

Чтобы добиться этой цели, в OID был разработан ряд стандартизированных вопросников и методов для проведения опросов об употреблении наркотиков в

⁽⁷⁾ <http://www.cicad.oas.org/oid/Estadisticas/default.htm>

следующих группах населения: среди учеников средних школ, студентов университетов и населения в целом (в домохозяйствах).

Кроме того, были разработаны или в настоящее время разрабатываются протоколы исследований для изучения последствий употребления наркотиков в данных областях: отделения неотложной помощи, лечебные центры и смертность, связанная с употреблением наркотиков.

Наконец, есть и три стандартизированных протокола для изучения взаимоотношения между употреблением наркотиков и преступностью среди взрослых заключенных, несовершеннолетних правонарушителей и арестантов.

Кроме количественных исследований ОИД проводила качественные научные исследования, в том числе беспризорных детей и лиц, оказывающих платные сексуальные услуги. ОИД также тесно сотрудничает с правительствами нескольких стран Карибского бассейна с целью создания в стране надежных информационных сетей. Эти сети, например, те, что действуют в Барбадосе и в Тринидаде и Тобаго, объединяют информацию из многих социальных секторов, участвующих и вносящих свой вклад в борьбу с наркотиками.

Программа исследований и развития ОИД

Эпидемиологические исследования составляют основу работы ОИД в Латинской Америке и Карибском бассейне и являются обязательной частью любой информационной системы по наркотикам. В целях развития полноценных информационных сетей по наркотикам ОИД изначально сосредоточена на создании надежной системы эпидемиологического мониторинга в каждой стране, в результате чего будут получены данные о тенденциях употребления наркотиков во всем регионе.

С целью оказания дальнейшей поддержки исследованиям и развитию ОИД создала Латиноамериканскую рабочую группу по эпидемиологии ⁽⁸⁾ (*Red Latinoamericana de Investigadores en Drogas — REDLA*). Сеть REDLA служит в качестве сети мониторинга наркотиков, а также сотрудничает с ОИД в области анализа и публикации исследовательских работ по проблеме наркотиков в регионе.

Статистическая информация

Системой сбора статистической информации о правоохранных вопросах связанных с наркотиками ОИД является Межамериканская система унифицированных статистических данных о поставках наркотиков поставки (CICDAT). В рамках этой системы идет сбор данных о контроле поставок и используются передовые интернет-программы для сбора статистики об изъятиях наркотиков, химических веществ, оружия, оборудования, транспортных средств, денег и недвижимости, выращивании и производстве, обнаруженных лабораториях по производству незаконных наркотиков,

⁽⁸⁾ <http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/en/REDLA.asp>

а также арестованных, лицах, подвергнутых судебному разбирательству и осужденных за преступления, связанные с незаконным оборотом и хранением наркотиков и отмыванием денег.

Профили статистики наркотиков по стране ⁽⁹⁾ являются новым инструментом, который использует множество разных источников для предоставления данных о социальных и демографических факторах, спросе на наркотики, предложению и контроле за наркотиками в 34 странах-членах.

Исследование экономического воздействия проблемы наркотиков

Программа ОИД проводит оценку человеческих, экономических и социальных издержек в связи с наркотиками на обоих американских континентах (Программа издержек ⁽¹⁰⁾). Данная методика опирается на «Международные руководящие принципы оценки издержек, связанных со злоупотреблением наркотиками» ⁽¹¹⁾, опубликованные Канадским центром по проблемам злоупотребления психотропными веществами и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), и состоит из 17 показателей в четырех областях: здравоохранение, преступность, продуктивность работы и др.

До сих пор изучение издержек проводилось в Аргентине, Барбадосе, Чили, Коста-Рике, Сальвадоре, Мексике и Уругвае. Колумбия тоже провела исследование преступности, связанной с употреблением наркотиков при помощи этой программы. Данные исследования являются первыми в регионе исследованиями своего рода, предоставившими количественную оценку экономического воздействия проблемы наркотиков в этих странах

Укрепление наблюдательных центров по наркотикам в Латинской Америке и Карибском бассейне

ОИД оказывает поддержку развитию и созданию наблюдательных центров по наркотикам в регионе. Для продвижения этих усилий ОИД в сотрудничестве с Европейским центром мониторинга наркотиков и наркомании берется за совместную разработку методологического инструмента для поддержки развития и укрепления национальных наблюдательных центров по наркотикам во всем регионе.

Создание национальной стандартной системы

Несмотря на то, что сбор данных уже может иметь место, процесс создания национального наблюдательного центра по наркотикам обычно связан с потребностью в обеспечении суб-региональных или международных организаций данными о наркоситуации в стране.

⁽⁹⁾ <http://www.cicad.oas.org/oid/eng/statisticscountryprofile.asp>

⁽¹⁰⁾ <http://www.cicad.oas.org/oid/new/research/Costs/default.asp>

⁽¹¹⁾ Single et al. (2001), 'The International Guidelines for Estimating the Costs of Drug Abuse', The Canadian Centre on Substance Abuse (CCSA).

Таким образом, первой задачей является адаптация стандартной системы мониторинга наркотиков в национальную путем ее обобщения и систематизирования различных средств поддержки и методологических инструментов, в которых она нуждается: общего обзора необходимой информации, кратких описаний каждой охватываемой области или темы, включая перечень показателей, наряду с их соответствующими протоколами. Все это должно документироваться ясным и четким образом для рассмотрения лицами, определяющими политику.

Национальные полномочия ННЦН могут повлиять на определение стандартной системы, например относительно сферы компетенции ННЦН: только незаконные наркотики или незаконные наркотики, алкоголь и табак (см. также главу 7 «Сложные вопросы»). Во многих случаях с целью привлечения всех возможных заинтересованных сторон можно составить резюме на национальном (-ых) языке (-ах).

На данном этапе должен быть подготовлен суммарный документ, дающий общее представление о том, чего можно достичь в течение нескольких лет.

Что делать?

Международные руководящие принципы, наборы данных, спецификации и протоколы

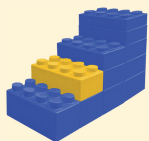
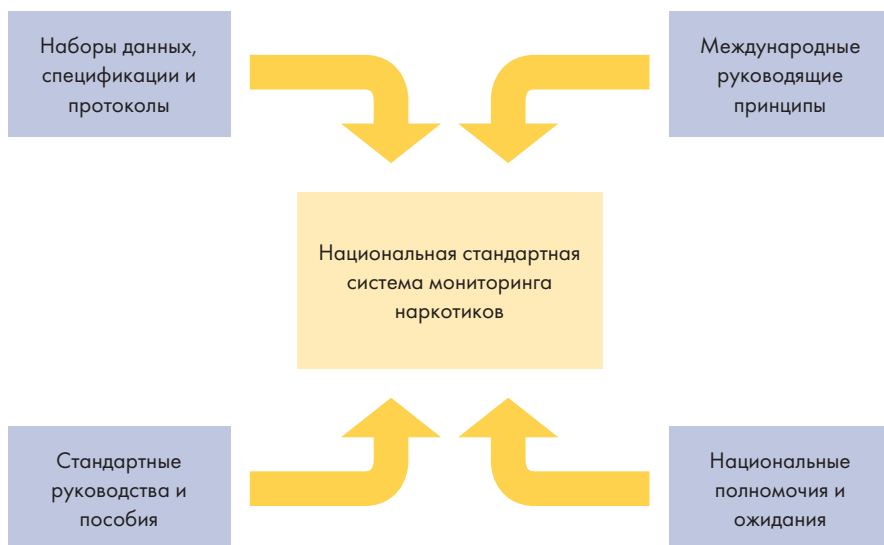
Эти документы различаются в зависимости от географического региона: для Европейского Союза, стран-кандидатов и потенциальных кандидатов на вступление в ЕС пакет докладов является обязательным; страны, являющиеся членами СИКАД/ОАГ, используют другую стандартную систему, которая основана на полномочиях, полученных в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи ОАГ ⁽¹²⁾; другие страны отчитываются перед ООН.

Стандартные руководства и пособия

Эти документы имеются для некоторых протоколов и методик. Некоторые образцы можно найти в электронном инструментарии по адресу <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>.

⁽¹²⁾ В особенности с Резолюцией 2537 о СИКАД и Резолюцией 2556, утверждающей Стратегию по наркотикам (пункт 12). Подробнее см. <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/Documentos/AG05071S01.doc>

Рисунок 1. Создание национальной стандартной системы



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН

При принятии национальной стандартной системы подготовки докладов:

- Преобразуйте соответствующую международную стандартную систему в национальную с учетом полномочий ННЦН и переведите ее на национальный(-ые) язык(-и).
- Подготовьте пояснительный документ, представляющий ННЦН, его полномочия, цели и задачи, ожидаемые результаты деятельности (не более трех страниц).
- Подготовьте резюме о национальной стандартной системе с кратким описанием требуемой информации и подчеркните пользу, которую она принесет на национальном уровне.

Определение источников данных и потенциальных партнеров: информационная карта

Зачем составлять карту?

Перед созданием ННЦН информация по наркотикам уже существует на национальном уровне в той или иной форме. Здесь, однако, часто возникает проблема, которая заключается в том, что сбор этой информации происходит нескоординированно и

несистемно и может осложняться тем, что некоторые участвующие субъекты не работают вместе.

Поэтому информационная карта имеет двойную цель:

Источники информации и базы данных

Сначала ННЦН должен определить уже имеющуюся информацию путем определения и классификации существующих источников информации, охватывающих и спрос, и предложение. Эта «информационная карта» является не разовым мероприятием, а «живым» документом, который нужно постоянно пополнять последними данными, чтобы он отражал новые потребности в информации или новые источники данных.

Имеющиеся источники специального опыта и знаний

Данные, связанные с таким сложным явлением как употребление наркотиков, не имеют большой ценности, если их не рассматривать в соответствующем контексте и не анализировать. Определение национальных экспертов и профессионалов, которые могли бы помочь лучше понять национальную ситуацию или лучше ее представить, является очень важным.

Таким образом, составление информационной карты позволит вам :

- представить перечень данных и информации;
- установить первый контакт с потенциальными участниками сети;
- оказать поддержку проекту учреждения национального наблюдательного центра по наркотикам.

Как составить карту?

Сначала может оказаться трудно определить, с кем и где начать налаживать контакты. По этой причине нужен перечень областей, секторов и учреждений, с которыми нужно установить контакт.

Как только будет определена группа учреждений, можно будет начать детальный поиск лиц и контактной информации. В наши дни такую информацию легко найти в Интернете или на правительственных сайтах. Затем эти потенциальные контакты включаются в тот самый перечень для определения пробелов и необходимых дополнительных исследований.

После проверки контактов часть информации, скорее всего, придется изменить (неправильное имя или отдел, новая информация и т.д.), тем не менее, вести учет изменений очень важно, т.к. они являются важной частью информационной карты.

Рисунок 2. Образец перечня: инфекционные заболевания, связанные с наркотиками



На данном этапе, перед тем, как войти в контакт с людьми, целесообразно подготовить документ объемом в одну страницу, представляющий:

- охват проекта (= учреждение национального наблюдательного центра по наркотикам);
- орган управления, принявший решение или поддерживающий эту инициативу (= важность деятельности);
- учреждение и лицо, ответственное за проект (= легитимность учредителя ННЦН);
- цель совещания, которое будет организовано (= определить данные и источники специальных знаний и опыта);
- ожидаемый результат этой описи (= информационная карта и национальная рабочая группа).

Как только соответствующие контактные лица будут определены, для подготовки к проведению первого совещания нужно выслать им этот суммарный документ.

Такой суммарный документ помогает участвующим лицам и учреждениям: 1) понять и запомнить цель совещания; 2) подготовить информацию, которая может быть полезной для этой цели; и 3) объяснить другим экспертам, которых они собираются пригласить, цель и контекст мероприятия.

Поэтому целесообразно заранее подготовить три-четыре предложения, которые можно использовать в качестве краткого вступления во время первого телефонного или личного контакта (см. примечание о «блиц-резюме» в главе 6).

В самом деле, в начале процесса составления информационной карты нужно установить контакт с определенными лицами перед рассылкой любого пояснительного документа. Это надо сделать затем, чтобы удостовериться, что это тот человек, который нужен и имеет отношение к делу, а также привлечь его внимание к проекту в надежде, что он станет более восприимчив к документу и предложению, которое получит позже.

Обследования, исследования осуществимости, письма и электронные сообщения являются хорошим средством осуществления быстрой оценки, тем не менее, личный контакт существенен для успеха любого проекта. Люди могут облегчать или замедлять процесс либо потому, что они находят его интересным или, наоборот, чувствуют угрозу, когда должны делиться своими данными и, возможно, ответственностью. По этой причине личный контакт с целью достижения надежности и доверия на данном этапе процесса является чрезвычайно важным.

Подобным образом ключевые сотрудники ННЦН должны часто встречаться с контактными лицами для того, чтобы определить потенциальные источники специального опыта и знаний и (возможно) будущих партнеров.

Что должно быть в информационной карте?

Законченная информационная карта должна быть кратким обобщением ситуации с наличием информации по наркотиками и содержать техническую информацию о владении данными, обработке, программном обеспечении, хранении, охвате и т.д., а также описание сильных и слабых сторон имеющихся данных по наркотикам.

Под «информацией» или «данными по наркотикам» мы подразумеваем любую количественную или качественную информацию, собираемую регулярно, периодически или со специальной целью и относящуюся к одному или более аспектов явления употребления наркотиков.

По отношению к каждому источнику информации в информационной карте будут содержаться следующие данные (по очереди) ⁽¹³⁾:

- имя и (или) описание данных;
- вид данных;
- поставщик: учреждение и адрес;
- контактное лицо (подробные контактные данные);
- цель базы данных (системы сбора данных);
- статистическая единица (например, человек, анализ, правонарушение) или конкретная исследуемая тема и ее определение;
- характеристики исследуемой группы населения;

⁽¹³⁾ См. шаблон и руководящие указания для составления информационной карты в электронном инструментарии по адресу <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>

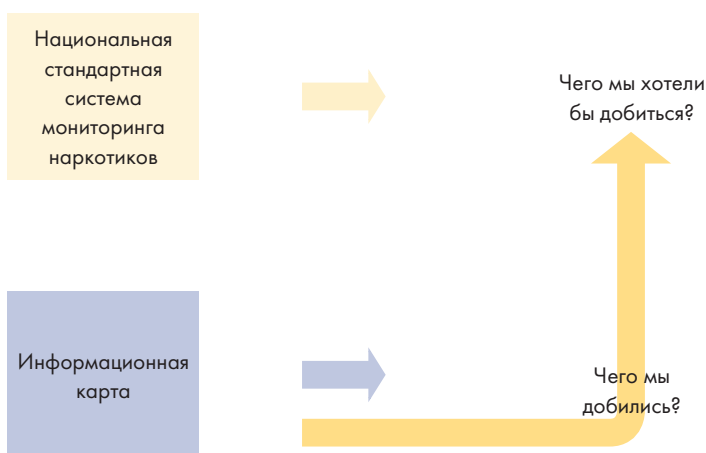
- географический охват;
- институциональный охват;
- периодичность;
- источник(-и) финансирования сбора данных.

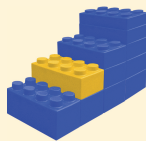
После составления черновика первый вариант информационной карты должен быть выслан всем заинтересованным сторонам и лицам, которые участвовали в его написании вместе со сводной таблицей, указывающей имеющиеся данные и информационные пробелы, чтобы попросить их предоставить отзывы и осуществить проверку, прийти к соглашению (консенсусу) по поводу документа и получить помощь в определении потенциальных дополнительных источников информации и (или) специального опыта и знаний. Окончательный вариант будет выслан всем партнерам, как только будут исправлены все ошибки и заполнены все пробелы.

В принципе на данном этапе от партнеров собранная информация должна быть точной. Некоторые партнеры могут быть заинтересованы в сотрудничестве, другие могут проявить нежелание сотрудничать. Этот вопрос можно решить во время создания сети.

По завершению данного этапа ННЦН и заинтересованные стороны с помощью информационной карты получают первое общее представление о том, «чего мы добились», которое нужно сравнить с тем, «чего мы хотели бы добиться», что представлено в стандартной системе мониторинга наркотиков.

Рисунок 3. Связь между информационной картой и национальной стандартной системой





РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН

Приступая к составлению информационной карты:

- 1) Определите главных участников; 2) расскажите им о своих целях; 3) организуйте совещание для сбора информации.
- Разошлите пояснительный документ, чтобы ваши контактные лица могли организовать совещания с потенциальными источниками информации и (или) экспертами.
- Организуйте совещания с несколькими экспертами и (или) представителями учреждений одновременно: это поможет вам собрать больше информации, а людям – познакомиться друг с другом.
- Если очное совещание невозможно (размер страны, бюджетные ограничения), организуйте видеоконференцию или используйте другое мероприятие (например, конференцию), где присутствовали бы эксперты и (или) руководители учреждений, с которыми вы хотите встретиться.
- Разошлите своим контактным лицам ключевые положения совещания, положения обратной связи и осуществлению проверки.
- Разошлите им окончательный вариант информационной карты.
- Держите их в курсе дел по поводу дальнейших действий и результатов.

Создание национальной информационной системы по наркотикам

Почему именно национальная информационная система по наркотикам?

Под «системой» мы подразумеваем структурированную сеть различных источников информации, которая нужна для создания всеобъемлющей картины о наркоситуации.

Система описывает источники и движение информации, которая требуется национальной стандартной системой.

Элементы этой системы не связаны иерархическими отношениями и она финансируется не одним источником.

На данном этапе мы должны сделать два замечания:

- Так как до ННЦН не было всеобъемлющей структуры, но некоторый объем информации в стране обычно имеется, система должна быть создана с участием источников информации и других поставщиков данных, указанных на информационной карте, а это осуществляется путем создания и развития национальной информационной сети по наркотикам.

- Процесс создания сети должен быть документирован и контролирован: это осуществляется при помощи национального плана действий по созданию информационной системы о наркотиках (НАПДИС – см. п. 49).

Этап 1. Подготовка проекта предложения по созданию национальной информационной системы по наркотикам

Наличие информационной карты является обязательным условием для создания национальной информационной системы по наркотикам. Следующий этап – придумать и предложить структуру сбора и данных и подготовки докладов, которая детально описывает, какой вклад ожидается от каждой заинтересованной стороны, а также существующие пробелы в имеющейся информации. На данном этапе чрезвычайно важно консультирование и информирование потенциальных участников с целью получения их согласия и поддержки.

Предложение должно включать четкое описание рабочих процессов и каналов коммуникации.

Всеобъемлющая национальная информационная система по наркотикам должна иметь два основных компонента: национальную систему сбора данных и национальный наблюдательный центр по наркотикам:

- Национальная система сбора данных. Сбор данных обычно происходит на разных уровнях (национальном, местном, округа, самоуправления и т.д.) и охватывает различные области (предложения или спроса), а работа выполняется различными учреждениями, например, министерствами, университетами, центрами исследований и неправительственными организациями.
- Национальный наблюдательный центр по наркотикам. Обычно бюджет не покрывает расходы на сбор данных, за исключением некоторых случаев, когда данных еще нет и ННЦН имеет специальные полномочия и бюджет для их сбора.

По этой причине для расходов на создание и поддержку информационной сети по наркотикам совершенно новый бюджет не требуется. Это в большей степени вопрос четкого указания и объединения различных источников информации и финансирования с целью определения, где имеются пробелы, и поиска потенциальных дополнительных решений.

Этап 2. Официальное утверждение национальной информационной сети по наркотикам

После подготовки предложения по созданию национальной информационной сети по наркотикам оно должно быть утверждено национальными правительственными органами. В некоторых случаях между различными учреждениями и ННЦН может потребоваться заключение протоколов сотрудничества. Это может относиться и к тем

случаям, когда в работе ННЦН, например, в подготовке проекта национального доклада, собираются принимать участие эксперты из различных учреждений.

Этап 3. Национальный план действий по созданию информационной системы о наркотиках (НАПДИС)

Следующий этап процесса заключается в подготовке национального плана действий по созданию информационной системы о наркотиках (НАПДИС), в котором информация изложена таким образом, чтобы определить задачи и действия, которые нужно предпринять. НАПДИС должен представить руководящие указания для работы, которую нужно выполнить за последующие годы.

В зависимости от вида недостающих данных и средств, которые нужны для их сбора (регулярный сбор данных или специальные исследования и опросы), может потребоваться вмешательство различных субъектов и бюджет может различаться соответственно.

Цели определяют то, чего надлежит добиться в идеальных условиях, но во время подготовки проекта НАПДИС некоторых средств и ресурсов может не быть в наличии, поэтому предоставление дополнительных ресурсов среднесрочного бюджета на данном этапе не гарантируется. В силу этого в данном случае важно определить конкретные действия, которые будут предприняты при появлении дополнительных ресурсов, и провести подсчеты. Тогда ННЦН и его партнеры смогут попытаться найти нужные ресурсы позже.

НАПДИС должен также включать три дополнительные задачи, которые являются ответственностью национального наблюдательного центра по наркотикам в соответствии с его полномочиями и ограничениями финансирования:

- Сбор данных. ННЦН отвечает за определение пробелов и потребностей в мероприятиях по сбору дополнительных данных, а также за передачу этой информации национальным правительственным органам. В зависимости от имеющихся средств ННЦН может поддерживать или даже проводить новые исследования и опросы с целью восполнения информационных пробелов. Основной целью является обеспечение соответствия любого нового обследования или мероприятия по сбору данных требованиям и протоколам, представленным в национальной системе мониторинга наркотиков.
- Контроль качества. От ННЦН требуется проводить документирование и учет каждого набора данных, включенного в информационную карту, и предлагать меры и действия, которые можно было бы предпринять вместе с партнерами для улучшения их качества и актуальности. Например, в ЕС это можно осуществить с помощью национальных рабочих групп, которые часто создаются для осуществления и развития каждого из пяти ключевых эпидемиологических показателей ЕЦМНН.
- Развитие потенциала. ННЦН вместе со своими партнерами должен осуществлять анализ потребностей в дополнительной подготовке в таких специальных областях,

как статистический анализ, методы выборки, внедрение стандартных протоколов, меры по контролю качества, и рассматривать возможные решения для удовлетворения этих потребностей. Это также область, в которой ННЦН может играть особенно важную роль при определении дополнительных возможностей получения финансирования от международных организаций.

С помощью НАПДИС ННЦН и его партнеры определяют, что нужно сделать в течение долгосрочного периода для установления стандартной системы мониторинга наркотиков, используя информационную карту в качестве отправной точки. Тем не менее, важно иметь в виду, что понимание, «что надо сделать», не означает, что все может быть сделано или сделано одновременно – это всего лишь долгосрочные цели.

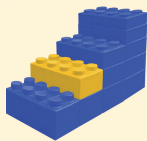
Рисунок 4. Связи между информационной картой, НАПДИС и национальной стандартной системы мониторинга



Как только НАПДИС будет одобрен главными заинтересованными сторонами, ННЦН сможет подготовить ежегодную рабочую программу. В некоторых странах эти два документа (НАПДИС и ежегодная рабочая программа) объединены в один документ.

НАПДИС дает ориентировочные указания и показывает, что надо сделать для разработки национальной системы мониторинга наркотиков: в нем заранее не решается, что будет сделано, а что нет – во многих случаях ННЦН не несет за это ответственность ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ В конечном счете ННЦН не может брать на себя ответственность за решения, принятие которых от нее не зависит, тем не менее, она имеет возможность оказывать влияние на актуальные для нее решения.



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН

Для создания национальной информационной системы по наркотикам:

- 1) Подготовьте предложение по созданию национальной информационной системы по наркотикам; 2) обеспечьте утверждение национальной информационной системы по наркотикам органами государственной власти; 3) подготовьте национальный план действий (НАПДИС).
- Подумайте о конкретных результатах и их актуальности.
- Создайте прозрачную систему.
- Сутью партнерства является создание сетей, а не иерархический или централизованный процесс, но деньги и полномочия могут помочь!
- Могут быть и другие возможности финансирования: имейте четкое представление о потребностях и расходах.
- Будьте готовы дать краткие, простые и ясные ответы на вопросы относительно вашей деятельности или проекта.

Создание национальной сети

Зачем создавать национальную сеть?

Главная задача для поставщиков данных в области сокращения спроса и предложения – научиться работать вместе и делиться информацией с профессионалами, работающими в разных областях, имеющими разные цели и принадлежащими различным профессиональным культурам и традициям.

Создание сетей и партнерств служит четырем целям:

- объединение источников информации (данных);
- объединение компетенций и потенциала для проведения анализа и подготовки докладов;
- совместное использование ограниченных ресурсов;
- создание основы для улучшения доступности и качества данных и наращивания потенциала для проведения анализа данных.

Далее указаны ключевые принципы, на которых основана эта работа.

Равенство партнеров

Все партнеры имеют одинаковые права и обязательства, ни один не имеет преимуществ перед другими.

Сеть = руководство + управление, основанное на участии

Отношения между партнерами не являются иерархическими, но сеть создана в рамках проекта, который координируется под руководством ННЦН. Роль ННЦН заключается в наблюдении за тем, чтобы проект продвигался по плану, и направлении совместных усилий на достижение общей цели.

Признание компетенций, авторства и прав на владение

Необходимо признавать вклад партнеров, особенно в производство результатов работы ННЦН, а также использовать компетенции, к которым имеется доступ в сети, и указывать их источники. Персоналу ННЦН важно осознавать свои собственные возможности и опираться на внешнюю экспертную помощь. В опубликованных докладах должно быть указано авторство всех авторов и соавторов.

Ищите взаимной пользы от сотрудничества

Полномочий и роли ННЦН недостаточно, чтобы можно было гарантировать участие нужных экспертов или получение наблюдательным центром высококачественных данных. Мотивации и участия невозможно добиться по приказу: ими можно заручиться путем хорошего взаимопонимания и очевидной взаимной пользы. Частью существующих или потенциальных поставщиков данных являются практикующие врачи и профессионалы из таких областей, где административная работа, например, заполнение или сбор вопросников, не является главной целью: им нужно знать, почему это целесообразно, и видеть прямую или косвенную пользу от своих усилий.

Коммуникация важна

Сеть существует в силу обмена информацией между ее участниками. В отношении сетей, создающихся по инициативе или просьбе ННЦН и (или) национальных правительственных органов, координационная роль ННЦН должна быть двусторонней. Сеть не может продолжать существовать и действовать, если она используется только для передачи информации в центральный пункт один или два раза в год: ННЦН отвечает за модерирование сети, информирование партнеров о текущих событиях и оценку того, как улучшить эту сеть, чтобы она приносила им еще больше пользы (этот вопрос будет обсуждаться более подробно в главе 6 под заголовком «Стратегический диагноз»).

Пример национальной информационной сети по наркотикам

В стране X национальная информационная сеть по наркотикам могла бы включать следующие учреждения и ресурсы:

- Министерство здравоохранения (данные о потребителях наркотиков, проходящих лечение, данные об инфекционных заболеваниях, связанных с наркотиками);
- Министерство внутренних дел (данные об изъятиях, цене, качестве, преступности, связанной с наркотиками);
- Межминистерский комитет по контролю наркотиков (финансирование персонала ННЦН, который координирует составление национального доклада и обеспечивает соблюдение национальных обязательств по подготовке докладов);
- два университета с двумя аспирантами, проводящими исследования: один из них проводит исследование серопревалентности в скрытых группах населения, другой – исследование потребителей наркотиков в тюрьмах; некоторую часть финансирования обеспечивает ВОЗ или другая международная организация;
- Всемирный банк или другая международная донорская организация (популяционное исследование и электронная информационная система о потребителях наркотиков, проходящих лечение);
- другие национальные организации для некоторых специальных обследований и (или) качественных исследований среди потребителей наркотиков;
- лаборатории для выявления новых наркотиков и последствий их употребления;
- национальный наблюдательный центр по наркотикам в своей роли координатора всей сети.

Как наладить сеть контактов?

При наличии возможности из экспертов и учреждений, определенных на этапе составления информационной карты, создайте национальную рабочую группу по сбору данных по каждому набору показателей и основным данным, а также по подготовке национальных докладов.

Поощряйте эти группы и помогайте им установить достижимые цели при помощи имеющихся ресурсов с целью обеспечения (более эффективного) мониторинга наркоситуации в стране.

Регулярно обеспечивайте все национальные рабочие группы информацией о деятельности и достижениях других групп.

Ежегодно или каждые два года организуйте национальное совещание для представления и обсуждения с ними национального доклада и представленных данных.

Вместе с ними определите, какие нужны улучшения, перспективы нового или более совершенного метода сбора данных, а также потребность в любых других специальных

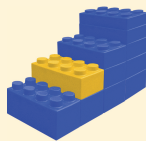
исследованиях и действуйте в качестве координатора в отношении доступа к информации о возможных источниках финансирования.

Договоры или соглашения могут помочь формализовать сотрудничество, но не могут заменить мотивацию партнеров.

Это одна из важнейших функций сети (см. рисунок 5): она может помочь ответить на вопрос «как нам добиться, чего мы хотим?». В целом, сеть помогает определить и последовательно претворить НАПДИС в жизнь.

Рисунок 5. Особо важная роль национальной информационной сети по наркотикам в НАПДИС





РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН

При создании национальной информационной сети по наркотикам:

- Представьте миссию ННЦН и национальной информационной сети по наркотикам: конечной целью является выполнение национальных обязательств по подготовке докладов.
- Создайте рабочие группы в ключевых областях сбора информации ⁽¹⁾.
- Уважайте своих партнеров и придавайте значение их работе.
- Следите за тем, чтобы ваши обещания выполнялись.
- Подумайте о пользе для них или о сферах их интересов.
- Следите за тем, чтобы все сотрудники получили признание за свой вклад в работу.
- Нужно много времени, чтобы завоевать доверие... но его можно быстро потерять навсегда!
- Консультируйтесь с партнерами, просите их предоставить отзывы и осуществить проверку публикаций ННЦН.
- Постарайтесь вовлечь их в последующие действия.
- Постоянно информируйте членов сети о текущих событиях и следите, чтобы они информировали ННЦН.
- Старайтесь приносить им пользу (например, предоставляйте информацию о потенциальных источниках финансирования, заявках на получение субсидий от международных организаций, соответствующих международных конференциях).
- Старайтесь каждые 1–2 года организовать совещание со своими партнерами, чтобы поделиться с ними информацией, обсудить выводы ваших докладов и поразмыслить о нынешних тенденциях.

⁽¹⁾ В Европейском Союзе в соответствии с передовой практикой по возможности рекомендуется иметь национальные рабочие группы по мониторингу пяти основных эпидемиологических показателей, показателей национальной отчетности и обеспечения правопорядка.

Качество данных ⁽¹⁵⁾

Гарантия качества должна быть обязательной частью национального плана действий по созданию информационной системы по наркотикам при условии, что она реалистична и осуществляется с учетом имеющихся ресурсов.

Гарантия качества осуществляется путем определения, что «качество» означает в контексте, а также путем установления методов, при помощи которых можно обеспечить его наличие, указания способов, благодаря которым можно его оценить с

⁽¹⁵⁾ Обеспечение качества – это гарантия организации, что предлагаемый ею продукт или услуга соответствует общепринятым стандартам качества. См. документ рабочей группы Евростата «Оценка качества в статистике», пособие по подготовке методологических документов *Как подготовить качественный доклад?*, 2003 г.

целью обеспечения соответствия стандартам. Контроль качества означает проверку качества данных на предмет соответствия установленному стандарту или спецификации.

Обеспечение качества является важной задачей для ННЦН и может быть обеспечен путем организации или поддержки деятельности по подготовке персонала ННЦН и партнеров, а также путем выработки четкой процедуры обеспечения качества. ННЦН играет основную роль в повышении осведомленности партнеров по данному вопросу и достижении консенсуса по поводу конкретных действий, которые нужно предпринять для улучшения качества собираемых данных.

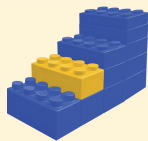
Стратегия создания сети ННЦН также может помочь с мотивацией поставщиков данных и дальнейшим рассмотрением вопроса гарантии качества, как части процесса сбора данных.

Как контролировать и повысить качество данных?

Повышение качества информации по вопросам, связанным с наркотиками, вследствие предварительного определения потенциальных проблем или недостатков может быть достигнуто путем определения новых источников информации, т.е. развития потенциала.

В этом задании ННЦН может решить использовать методические материалы, предоставленные специализированными организациями, например, ЕЦМНН, ВОЗ, УНПООН и другими ⁽¹⁶⁾. Следуя этой процедуре, предоставьте своим партнерам окончательный доклад, обобщающий сильные и слабые стороны качества данных, наряду с рекомендациями по их изменению и (или) улучшению.

⁽¹⁶⁾ См. электронный инструментарий по адресу: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>



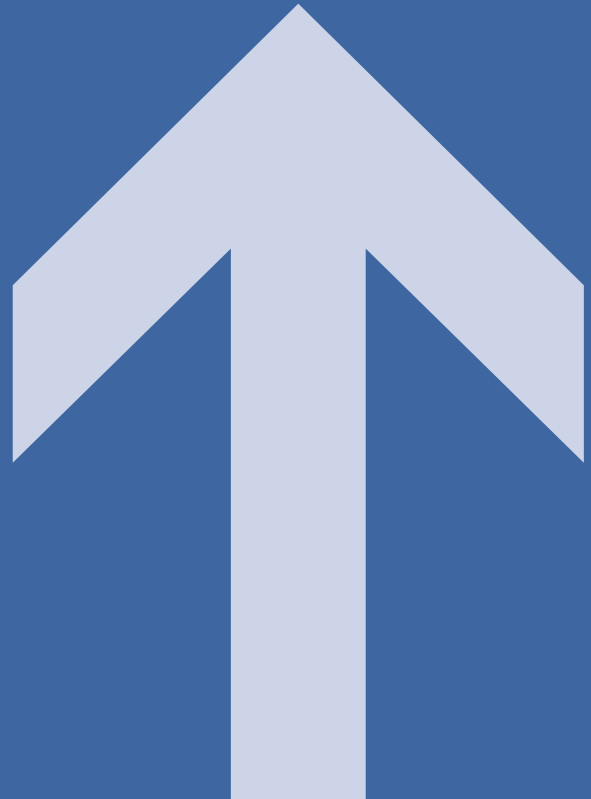
РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН (1)

При создании процесса обеспечения качества:

- Принимайте участие в рабочих группах и других мероприятиях по созданию сети.
- Поддерживайте связь с международными или региональными экспертами и (или) принимайте участие в их совещаниях и в подпроектах по данному вопросу.
- Вместе с группой экспертов подготовьте официальный обзор качества и доступности данных на национальном уровне.
- Сопоставьте результаты с международными руководствами и стандартами.
- Поощряйте сотрудничество путем участия в более мелких проектах, являющихся менее амбициозными и имеющих больше шансов на успех.
- Задайтесь вопросом, что может сделать ННЦН, чтобы улучшить качество информации.
- Проверяйте неясную информацию и предпринимайте соответствующие меры.
- Предоставляйте руководящие указания (т.е. контрольные перечни, методологические инструменты от международных организаций).
- Четко изложите стандарты качества, которые вы соблюдаете.
- Не принимайте низкокачественную информацию.
- Предоставляйте окончательную обратную связь о качестве полученной информации и организуйте или поддерживайте подготовку партнеров.

Помните, что прогресс в данной области будет зависеть от вашей способности достичь консенсуса!

(1) На основе презентации д-ра Колина Тэйлора «Оценка качества данных» (Dr Colin Taylor, 'Assessing data quality'), специализированный курс академии Reitox, Салоники, июнь 2004 г. (не опубликована).



Глава 4

Управление национальным наблюдательным центром по наркотикам: анализ и интерпретация

Цель и стратегия

Как анализировать собранную информацию?

Целью этой основной функции является интерпретация и представление различных данных при объединении качественной и количественной информации с целью составления всеобъемлющей картины наркоситуации.

Этот особо важный процесс должен включать следующие действия:

- анализ количественных данных;
- анализ качественной информации;
- интерпретацию и объединение всех источников информации.

Анализ количественных данных

Этот раздел представляет собой обзор основных критериев, которые нужно учитывать при проверке и анализе количественных данных, представленных ННЦН, в соответствующих случаях приводя конкретные примеры.

Более подробную информацию о статистических методах и специальных протоколах сбора данных можно найти в электронном инструментарии пособия ⁽¹⁾.

Перед обсуждением этого вопроса следует подчеркнуть, что во многих случаях данные, которые ННЦН использует для выполнения своих функций мониторинга и представления информации, являются вторичными данными, т.е. данными, которые были собраны и подвергнуты анализу какими-либо учреждениями и (или) организациями для других целей.

Несмотря на то, что ННЦН также могут принимать непосредственное или косвенное участие в некоторых мероприятиях по сбору данных в качестве надзирателей, наличие этих «вторичных» данных означает, что ННЦН должен иметь возможность положиться

⁽¹⁾ См. <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint/ndo-handbook>

на персонал с существенным опытом в области обработки и анализа данных и статистики. Важно также, чтобы персонал вел учет всей информации, относящейся к данным, использованным для составления каких-либо докладов.

Общие источники количественных данных о наркотиках

Правительственные документы и регистры

Правительственные документы содержат большой объем различных количественных данных, собранных на государственном уровне: начиная со статистики национального здравоохранения и экономической статистики и заканчивая более конкретной статистикой, например, связанной с преступностью или информацией о лечении. Во многих случаях сбор этих данных происходит регулярно.

Обычно при помощи таких данных и статистики можно получить информацию о всех зарегистрированных случаях в стране: например, о случаях со смертельным исходом, которые произошли за определенный период, и, таким образом, рассматриваются как целая статистическая совокупность (в отличие от опросов, при которых исследуется выборка стандартной популяции).

Что касается мониторинга наркоситуации, который в Европейском Союзе осуществляет ЕЦМНН, таковой будет включать, например, собранные количественные данные о смертности, связанной с наркотиками (при помощи общих регистров смертности и специальных регистров смертности, связанной с употреблением наркотиков), о потребителях наркотиков, проходящих лечение (при помощи информационных систем об оказании наркологической помощи) и об инфекционных заболеваниях, связанных с употреблением наркотиков (при помощи системы надзора за инфекционными заболеваниями). Разумеется, систематически собираемые данные правоохранительными органами, например о задержаниях, связанных с наркотиками, и изъятиях наркотиков, или, например, записи решения суда, также попадают под это определение (более подробно см. главу 3, раздел «Принятие международных стандартных инструментов»).

Опросы

Другая важная часть данных, собираемых национальными наблюдательными центрами по наркотикам, будет поступать от обследований, которые проводятся периодически или со специальной целью.

Исследования могут проводиться посредством или с помощью финансовой поддержки государственных учреждений, международных агентств и организаций, университетов, частных организаций или самим национальным наблюдательным центром по наркотикам.

Важно определить, используются ли при таких исследованиях международные стандартизированные протоколы и методы.

Что касается периодически проводимых обследований, для мониторинга ситуации с наркотиками чаще всего используются популяционные обследования и обследования употребления наркотиков школьниками (см. главу 3, раздел «Принятие международных стандартных инструментов»).

Специальными исследованиями могут быть обследования среди специальных групп населения, которые особенно склонны к употреблению наркотиков (например, бездомные и заключенные) или, например, обследования инфекционных заболеваний, связанных с наркотиками. Обследование используется для описания ситуации в конкретной группе населения в определенный момент времени. Данные, собранные в области «ответных действий в связи с проблемой наркотиков», также могут входить в эту группу.

Исследования временных рядов представляют собой особый случай и являются очень интересным источником информации. В основном они проводятся в двух областях:

- когортные исследования (когорты лечения, когорты рождения, специальные когорты);
- повторяющиеся многомерные ряды, например, опросы среди школьников.

Косвенные методы оценки

Несмотря на то, что данные, собранные при помощи обследований или правительственных документов, позволяют провести некоторую оценку, есть некоторые сферы или аспекты наркоситуации, непосредственное измерение которых провести невозможно.

Особенно это относится к тем случаям, когда нужно определить число проблемных потребителей наркотиков (таких, для которых употребление наркотиков сопряжено с повышенным риском) в стране: в этой «скрытой» группе населения только некоторые лица обращаются в соответствующие государственные службы, в основном – через систему здравоохранения или правосудия.

Поэтому для создания приблизительной картины о ситуации необходимо проводить оценки численности путем совмещения косвенных методов, которые относятся к некоторым легко определяемым подгруппам целевой группы (см. главу 3 «Принятие международных стандартных инструментов»).

Важность статистических метаданных

Что такое метаданные?

«Метаданные представляют собой информацию о данных и о процессах производства и использования данных. Метаданные – это данные, которые нужны для правильного производства и использования данных, описанием которых они являются» ⁽²⁾.

(2) 'Guidelines for the Modelling of Statistical Data and Metadata', United Nations Statistical Commission and Economic Commission for Europe, United Nations, Geneva 1995.

Метаданные дают нам представление о том, как данные были собраны, что они описывают и к чему относятся, и о надежности и сопоставимости представленной информации.

Метаданные могут помочь ответить на следующие вопросы:

- О каком исследовании идет речь: является ли оно частью регулярного сбора данных? Является ли это исследование частью других сопоставляемых наборов исследований или единичным исследованием?
- Если данные собираются регулярно, каковы их источники и как организуется сбор данных?
- Поступают ли данные от а) правомочных государственных учреждений; или б) частных или добровольческих организаций; в) университетов и центров исследований? Если б), имеется ли в стране система предоставления полномочий для этих служб и их контроля (например, неправительственные организации, предоставляющие какое-либо лечение без сертификата, выданного государственными органами)?
- Используют ли организации, предоставляющие данные, стандартизированные и систематические процедуры сбора данных или же собранные данные служат другим целям (например, последующее наблюдение пациента после лечения или правоохранительные действия)?
- Имеют ли поставщики данных официальную систему оценки для гарантии качества данных, проводилась ли в последнее время проверка процедур и качества, и осуществляются ли официальные проверки качества данных? Есть ли возможность ознакомиться с результатами этих проверок на национальном уровне? Как поставщики данных обычно проверяют качество представляемых ими данных, как они проводят оценку цифровых данных? Были ли исследования или данные опубликованы в научном журнале или рецензированы специалистами?

Метаданные являются не менее важными, чем сами данные, и должны храниться и обновляться национальным наблюдательным центром по наркотикам при помощи того, что иногда называют «системой статистических метаданных».

Как провести оценку количественных данных

Здесь мы представим краткое описание четырех групп критериев оценки количественной информации: определения, репрезентативность, достоверность и надежность.

Определения

Определение – это краткая и точная формулировка значения слова, вопроса, средства или выражения. Для того, чтобы понять конкретное исследование и знать, как проводить объединение собранных или полученных данных, ННЦН нужно определить,

используются ли в нем четкие, достоверные, общие определения и каким образом они претворяются в жизнь.

При выполнении этой задачи ННЦН может руководствоваться следующими вопросами:

- Имеются ли стандартные определения и используются ли они в географическом и временном масштабе по всей стране?
- Имеется ли референтный документ, представляющий и объясняющий определения исследуемой ситуации, и проводилась ли какая-либо подготовка или последующие меры по обеспечению повсеместного использования этих определений одинаковым образом?
- Являются ли представленные измерения ясными и точными (например, не просто «употреблял каннабис», но «употреблял каннабис 40 и более раз в течение жизни»)?
- Соответствует ли промежуток времени, используемый для описания превалентности, стандартным протоколам и соответствуют ли указанные возрастные группы международным стандартам?

Выводы должны документироваться и включаться в регистр данных ННЦН.

При выявлении наблюдательным центром проблем с сопоставимостью определений и их соответствием международным стандартам и протоколам ННЦН должен выяснить у поставщиков данных причины этих несоответствий и попытаться найти решение.

Репрезентативность

В первую очередь ННЦН уделяет внимание вопросу, являются ли собранные данные репрезентативными для обследуемой целевой группы. Что касается правительственной статистики и регистров, вопрос заключается в том, охватывают ли регистры всю обследуемую группу населения. При использовании выборки методом выборки можно определить, является ли выборка репрезентативной для всей целевой популяции или одной из ее подгрупп⁽³⁾.

Далее представлено несколько ключевых вопросов⁽⁴⁾, которые могут помочь ННЦН лучше оценить репрезентативность полученных ею данных. Для более тщательной оценки ННЦН либо должен иметь специалиста по статистике, работающего на полную ставку, либо пользоваться услугами специалиста по статистике, работающего, например, в университете или в институте общественного здоровья.

⁽³⁾ Golbeck, A. L., 'Evaluating statistical validity of research reports: a guide for managers, planners and researchers', United States Department of Agriculture, Pacific Southwest Forest and Range Experiment Station, General Technical Report PSW-87, May 1986.

⁽⁴⁾ На основе презентации д-ра Колина Тэйлора «Оценка качества данных» (Dr Colin Taylor, 'Assessing data quality'), специализированный курс академии Reifox, Салоники, июнь 2004 г. (не опубликована).

Географический охват

Является ли национальный охват реальным или же охватываются все регионы, но только в определенной степени?

Имеется ли информация о местах охвата: размеры городов, районы охвата, неохваченные районы, дает ли географический охват возможность ознакомиться с данными по субнациональным регионам?

Является ли выборка репрезентативной только на национальном уровне или же отвечает критериям репрезентативности для субнациональных регионов?

Охват населения

Охватывают ли данные население в целом или лишь его часть (например, определенные возрастные группы; лиц, проходящих лечение, или госпитализированных лиц; заключенных; лиц, имеющих работу; тех, кто не в состоянии заплатить за лечение)?

Имеются ли в источнике данных известные демографические особенности (например, группы меньшинств)?

Есть ли какие-нибудь классификационные предпочтения (например, по некоторым возрастным группам или полу), используется ли метод избыточной выборки в какой-либо определенной подгруппе группы населения с целью осуществления более тщательного анализа ситуации?

Изменения охвата

Происходят ли изменения охвата? Почему?

Происходит ли это в силу расширения или изменений в организациях-участниках, изменений законодательных требований или расширения определений исследуемой ситуации (регистры смертей, процедуры, осуществляемые после смерти, изменившаяся практика кодирования Международной классификации болезней)?

Дополнительные комментарии о выборке

Наиболее распространено деление методов выборки на вероятностные (простая случайная выборка, стратифицированная случайная выборка или какая-либо комбинация данных методов) и неслучайные методы (целенаправленная выборка, выборка по методу «снежного кома»).

Для применения метода случайной выборки важнейшим фактором является наличие (или отсутствие) последовательной основы выборки или перечня целевой популяции. При правильном использовании случайных методов можно делать обобщения, распространяющиеся на всю популяцию, которая представлена в основе выборки, с

расчетом ошибки выборки в качестве интервала доверия. Неслучайные методы выборки используются при желании исследователя исследовать происшествие или явление или разработать новую теорию.

Такой метод выборки ассоциируется с качественной выборкой и в данном случае целью является насыщенность (исчерпывающее описание происшествия или явления), а не достоверность (обеспечение того, чтобы результаты являлись репрезентативными для популяции, из которой была извлечена выборка).

Если результаты исследования в принципе должны быть достоверными, необходимо проследить, чтобы выборка была репрезентативной. Под этим подразумевается, что для ННЦН важен доступ не только к полученным данным, но и к информации об использованном методе выборки и проведении обследования.

Достоверность

Каким образом можно оценить достоверность исследования?

Когда исследование определяет то, для определения чего оно было предназначено, оно является достоверным.

Разные дисциплины могут опираться на различные типы достоверности, однако в отношении количественных исследований важно проследить за тем, чтобы:

- критерий оценки имел отношение к исследуемой популяции;
- критерий оценки имел отношение к экспертам этой области;
- обследование отношения целевой группы населения могло предсказать результаты, связанные с другими конструктами помимо отношения, или не противоречило им;
- ответы соотносились с другими связанными конструктами предполагаемым образом.

За определениями можно обращаться к стандартным методологическим учебникам ⁽⁵⁾.

Особый интерес для ННЦН представляют такие вопросы, как, например, имеются ли библиографические справки по проверке достоверности инструментов, использованных в ходе исследования, и если да, то согласуется ли использование соответствующего инструмента в ходе исследования с описанием его использования в указанной литературе? Есть ли с этим связанные публикации, доклады, журналы, рецензии специалистов, которые могли бы помочь с оценкой качества результатов и их интерпретации?

При оценке достоверности исследований или обследований необходимо уделять особое внимание возможным отклонениям, или произвольным или систематическим ошибкам в данных. Источники отклонений могут включать методы выборки, формулировку вопросов и техники проведения опроса.

⁽⁵⁾ См., например: Carmines, E. G. and Zeller, R. A. (1979), 'Reliability and Validity Assessment', Sage Publications, London.

Отклонения в сборе данных

Этот критерий относится к техническим проблемам, которые при возникновении могут оказать влияние на исследование и таким образом исказить результаты. В связи с этим проверьте:

- Что было предусмотрено в случае отсутствия ответа, и каковы возможные отклонения и предположения, если это не учитывается?
- Какие проверки были проведены в отношении лиц, не ответивших на опрос? Было ли интервьюерами принято какое-либо решение, которое может повлиять или оказать воздействие на метод выборки?

Методы анализа

Следует представить дополнительную информацию:

- По описанию анализа, если это целесообразно;
- По описанию использованного программного обеспечения для статистического или качественного анализа.

Вопросники

Используют ли авторы признанные и известные шкалы? Каким образом проводится оценка их достоверности и состоятельности?

Техники опроса

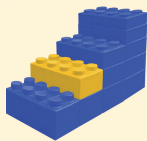
Как проводился набор интервьюеров? Каковы были отношения между интервьюером и респондентом (формальные, официальные, интервью проводилось другом, студентом, с целью частного исследования рынка)?

Кто присутствовал на интервью или при заполнении вопросника, и каков был их статус (один из родителей, школьный учитель, лечащий врач, профессионал или полицейский)?

Объем, самостоятельное заполнение и конфиденциальность. Как гарантируется конфиденциальность, и какова вероятность, что она считается гарантированной?

Надежность

Показатели являются приблизительными и часто несовершенными методами измерения характера и масштабов определенных событий или последствий, связанных с употреблением наркотиков. Есть потребность в систематической проверке качества источников данных в качестве пред условия для их выбора в системе. Количество использованных источников данных само по себе не делает систему более достоверной. Источники данных отражают разные аспекты явления.



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН ⁽¹⁾

При проведении анализа рутинных количественных наборов данных проверьте:

- Что является источником данных?
- Имеется ли список служб, действующих в сфере наркотиков?
- Все ли службы, действующие в сфере наркотиков, принимают участие?
- Каков географический охват?
- Каков уровень активности в предоставлении данных?
- Имеется ли уникальный идентификатор?
- Каково(ы) определение(я) исследуемой ситуации?
- Были ли они опубликованы или обладают ли они внутренними протоколами?
- Следуют ли национальные протоколы каким-либо международным протоколам, и если да, то каким?
- Существует ли признанная система оценки?
- Вносились ли недавно какие-либо изменения в протокол или процесс сбора данных?
- Проводилась ли проверка данных на предмет логической ошибки?

При чтении или разработке методики количественного исследования, задайтесь следующими вопросами и, в случае необходимости, сравните ответы с ответами своих партнеров:

- Каков тип этого исследования (система надзора, обследование превалентности, лонгитюдное исследование, когортное исследование, исследование серии случаев, исследование методом случай-контроль, рандомизированное контролируемое испытание)?
- Является ли исследование национальным, региональным или местным?
- Является ли исследование однократным, или оно - часть серии исследований?
- Что вы измеряете?
- Уместно ли количественное исследование?
- Уместен ли план исследования?
- Кто является исследуемой популяцией и каковы критерии включения/исключения?
- Каковы размер и методы выборки?
- Каков показатель отклика респондентов?
- Достоверны ли результаты исследования для всей целевой популяции, и как это измеряется?
- Являются ли измерения достоверными, надежными и сопоставимыми? Запросите копию вопросника и подробности других способов производства измерений.
- Уместен ли статистический анализ?
- Имеется ли одобрение комитета по этике?
- В случае обследования превалентности, производится ли взвешивание данных, и обладают ли пропорции интервалом доверия?
- В случае другого типа исследования, определите, уместен ли используемый метод анализа.
- Каковы ограничения исследования?
- Кто является автором, а кто - рецензентом исследования?
- Кто опубликовал исследование: рецензированный журнал, научно-исследовательское заведение или кто-либо другой?
- В случае возникновения сомнений, обратитесь за помощью к эксперту, например, в университет, институт общественного здравоохранения, научно-исследовательский институт или к лицам, предоставившим вам данные.

Если проводится качественное исследование, см. врезку на стр. р. 72.

⁽¹⁾ На основе презентации д-ра Колина Тэйлора «Оценка качества данных» (Dr Colin Taylor, 'Assessing data quality'), специализированный курс академии Reitox, Салоники, июнь 2004 г. (не опубликована).

Статистический анализ

Как уже говорилось, данные, представляемые в ННЦН, часто являются вторичными. Такие обобщенные показатели делают невозможным непосредственный статистический анализ. Это, конечно, может ограничить возможности ННЦН в осуществлении статистических сопоставлений между различными группами или выборками.

Анализ и интерпретация количественных данных требуют твердых знаний в области статистического анализа и наиболее часто применяемых статистических программ.

Предполагается, что ННЦН будет применять свои статистические знания для оценки выводов полученных докладов и обследований, и (или) для проведения или оказания содействия статистическому анализу первичных данных.

Если среди штатных сотрудников ННЦН нет специалиста по статистике, следует заключить договор о сотрудничестве с университетом или научно-исследовательским институтом общественного здравоохранения (например, институтом здравоохранения или национальным институтом статистики).

Так как производство и сбор количественных данных занимают центральное место в работе ННЦН и национальной информационной сети по наркотикам, чрезвычайно важно убедиться в том, что представленные данные соответствуют наивысшим возможным критериям качества.

Научная объективность и независимость являются существенными условиями для законности и достоверности работы ННЦН и его партнеров; любой компромисс подрывает жизнеспособность всей системы.

Анализ качественных данных

Качественные данные: контекст

Как проводить анализ качественной информации? Как правильно интерпретировать данные?

Качественные данные, используемые ННЦН, обычно поступают из двух источников: контекстной информации от основных информантов и формальных качественных научных исследований.

Контекстная информация от основных информантов о наркоситуации включает такие вопросы, как текущий и новый характер поведения при употреблении психоактивных веществ, руководства и стандарты по лечению, эволюция и оценка профилактических программ, национальных стратегий и координационных механизмов и многое другое.

Такая обширная информация требует более гибких инструментов и периодичности сбора, нежели в случае количественных данных. Например, собирать информацию можно посредством структурированных или полуструктурированных вопросников. Такие данные могут принимать форму экспертных опросов, установление или запрашивание информации от специалистов, работающих в этой сфере и обладающих непосредственным опытом в исследуемом вопросе.

Качественное исследование дает нам возможность разобраться в количественной информации, более глубоко изучая:

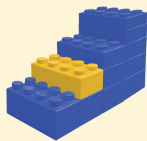
- социальный контекст;
- социальное значение поведения;
- поведение как часть более широкой социальной динамики.

В области изучения употребления наркотиков качественные исследования показали свою важность:

- для интерпретации статистических данных и их рассмотрения в контексте;
- для выявления проблем и потребностей, связанных со спектром характера употребления наркотиков;
- для оценки контекста, в котором вмешательства могут быть более эффективными;
- для помощи при оценке опыта потребителей наркотиков, обретенного в результате вмешательств;
- для понимания новых явлений в области употребления наркотиков;
- для формирования представления о торговле наркотиками.

ННЦН играет важную роль в создании перечня результатов таких исследований в своей стране и интеграции этих данных в анализ и доклады. Она также может установить области, нуждающиеся в дополнительных качественных исследованиях и, при наличии ресурсов, запустить совместный проект со своими партнерами.

ННЦН часто сталкиваются с ситуацией, когда к ним поступает некоторая количественная информация ограниченного характера, которой самой по себе недостаточно для того, чтобы сделать четкие и правильные выводы. В этих обстоятельствах комбинация как количественной, так и качественной информации может помочь им в создании более точной или более полной картины исследуемой ситуации.



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН (1)

При рассмотрении данных в контексте, ищите дополнительную информацию, например:

- Содержание и задачи деятельности, направленной на уменьшение спроса
- Характер употребления наркотиков
- Научные доказательства для такой деятельности
- Связь с количественными данными, описывающими ситуацию, на которую направлена данная деятельность
- Помещение деятельности по уменьшению спроса в более широкие рамки стратегии общественного здравоохранения
- Экспертные отчеты и отчеты об оценке
- Методологические стандарты и руководства.

(1) На основе презентации Hillebrand, J., 'Assessing data quality', специализированный курс академии Reitox, Салоники, июнь 2004 г. (не опубликована).

Как оценить качество качественных исследований

Качественные научные исследования характеризуются широким спектром подходов и техник сбора данных, и определение того, как оценивать качество качественного исследования будет зависеть от выбранного подхода. Усилия были направлены на выработку критериев в рамках качественных исследований, которые в широком смысле принимаются в качестве замены тому, что исследователи количественных исследований называют достоверностью и надежностью.

Сила качественного исследования состоит в том, что оно рассматривает отношение между исследователем и предметом исследования, исключая понятие прописной истины.

Однако следует принять во внимание несколько общих аспектов:

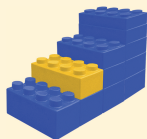
- Представили ли авторы четкую формулировку задач исследования и конкретный вопрос, которому оно посвящено?
- Был ли уместен качественный подход?
- Как были выбраны время, место действия и участники? В целом, в качественных исследованиях предметом внимания не становится «среднее» - в них обретается понимание опыта специфических групп или индивидов. Например, качественное исследование, посвященное потребителям наркотиков из этнических меньшинств, рожаящих в больнице, с целью предоставления руководств для

больниц, может целенаправленно выбрать женщин, употребляющих наркотики и обладающих различным опытом родов. В любом случае, нам необходимо понимать, как был произведен отбор выборки для того, чтобы понять результаты и сделать выводы.

- Какие были использованы методы, и есть ли их подробное описание? Описание методов – непростая задача в качественном исследовании, но Вы должны суметь оценить, были ли эти методы разумны и уместны в поиске ответа на вопрос исследования.
- Какие методы использовались для анализа данных? Существует широкий спектр качественных методов, каждый со своей методологической перспективой.
- Уделялось ли внимание коэффициенту согласия наблюдателей и достоверности результатов? Например, было ли предоставлено интервьюерам, работающему на улице, обучение или пособие?
- Достоверны ли результаты? Какие выводы были сделаны и подтверждаются ли они результатами? Соответствуют ли полученные результаты ожиданиям, или они противоречат:
 - другим частям исследования;
 - результатам других исследований или исследованиям, выполненным в той же среде?

В случаях, когда информация основывается на сведениях основных информантов, следующие вопросы заслуживают особого внимания:

- Какая была точка зрения основных информантов? Информация, полученная от основных информантов, никогда не является непредвзятой; она находится под воздействием их личных, политических или культурных интересов: какова их мотивация?
- Был ли выбран больше чем один основной информант (например, панель экспертов)? Как производился их отбор?
- Следует побуждать основных информантов рассказать о любых конкретных интересах, которые могли бы повлиять на их беспристрастность.



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН

При рассмотрении качественного исследования...

- Каковы задачи исследования?
- Какое это исследование (простой тематический анализ, исследование в целях выработки мер, обоснованная теория, феноменология, этнография или иное)?
- Уместен ли план исследования?
- Кто является генеральной популяцией исследования?
- Позволяет ли метод выборки соответствующим группам людей принять участие?
- Все ли группы генеральной популяции приглашены принять участие?
- Все ли группы принимают участие?
- Четко ли описана ситуация, в которой проводится сбор данных?
- Как составлен открытый вопросник или руководство по темам, как они дополняются или расширяются?
- Проводятся ли интервью до тех пор, пока не перестанет поступать новая информация об опыте интервьюируемых?
- Начинает ли информация об опыте интервьюируемых повторяться?
- Делаются ли полевые заметки после каждого интервью?
- Записываются ли интервью на пленку?
- Расшифровывается ли данные дословно?
- Производится ли запись натуральных исследований после каждого периода наблюдения или каждого интервью?
- Как сформированы фокус-группы?
- Присутствует ли модератор?
- Принимают ли участие все члены фокус-группы?
- Существует ли контрольный журнал для отображения того, как возникли коды, категории и темы?
- Как данные кодируются и разбиваются на категории?
- Проверяет ли кодирование другой исследователь?
- Производится ли проверка полученных данных с людьми из исходной популяции исследования?
- Каковы ограничения исследования?
- Раскрывает ли автор свою(-и) точку(-и) зрения / и обсуждает ли то, как его/ее взгляд(ы) могут повлиять на исследование?
- Кто являлся автором, а кто – рецензентом исследования?
- Кто опубликовал исследование? Журнал, где статьи рецензировались коллегами, научно-исследовательское заведение или другое?
- В случае возникновения сомнений, обратитесь за помощью к эксперту.

При использовании информации, предоставленной основными информантами...

- Какова точка зрения и мотивация основных информантов?
- Как проводился отбор основных информантов?

Интерпретация данных: трудности

Анализ тенденций анализа тенденций в расширенном контексте

«Тенденция – это медленное изменение, занимающее продолжительный отрезок времени (обычно в несколько лет), чаще всего связанное со структурными факторами, влияющими на измеряемое явление. Это такое изменение, которое остается в результате анализа временного ряда после исключения из него несистематических (нерегулярных или случайных) и сезонных вариаций, и вариаций возникших в результате рабочих дней ⁽⁶⁾».

Наиболее распространенная ошибка в докладах – употребление термина «тенденция» применительно к различиям в данных, принадлежащих к двум разным периодам времени: это неприемлемо с точки зрения методики и может привести к искажениям при интерпретации реальной ситуации.

Для объяснения связанных между собой индикаторных данных и (или) тенденций можно использовать социальный, экономический или политический контекст. Вот несколько примеров:

- социально-демографические показатели (уровень безработицы);
- изменения в музыкальной культуре (рост популярности музыкальных культур, ассоциируемых с употреблением наркотиков);
- государственные расходы на здравоохранение и приоритеты (изменение бюджета или числа лечебных отделений);
- социальная отчужденность/нищета;
- иммиграция/этническая принадлежность (появление среди иммигрантов новых моделей употребления наркотиков может изменить местное потребление);
- туризм (появление на местном рынке новых наркотиков под влиянием спроса со стороны туристов)

В идеале взаимосвязь между переменными следовало бы изучать в ходе специальных исследований, нацеленных на выяснение прочности взаимосвязи между переменными в конкретном наборе данных (как в исследовании для выяснения взаимосвязи между социально-экономической маргинальностью и использованием услуг здравоохранения в контрольной группе из 120 лиц, употребляющих героин и являющихся пациентами амбулаторной клиники в Южном Лондоне). Такие исследования можно использовать как дополнительные источники информации, не забывая о том, что их результаты нельзя просто так переносить на другие популяции.

Если официальных исследований по таким взаимосвязям нет, то данные качественных исследований от ключевых информаторов (т.е. специалистов лечебных центров) как источники могут оказаться тенденциозными, и об этом надо упомянуть при обсуждении

⁽⁶⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Trend_cycle

данных. Однако не нужно забывать, что там, где более полный статистический анализ не производился и статистически значимые взаимосвязи не установлены, позволительно делать лишь предположения, которые обязательно должны быть вероятными и ясно представленными как предположения.

Анализ тенденций: ошибки, угрозы и риски

В системах, осуществляющих мониторинг тенденций в сфере наркотиков, риск ошибки и трудности, связанные с надежностью и достоверностью данных, находятся в двух плоскостях – на уровне отдельных источников и на уровне системы в целом. При ошибке 1-го типа находят то, чего нет, а значит, выявляют несуществующую тенденцию. При ошибке 2-го типа не обнаруживают нечто существующее, и в результате системе не удастся выявить в сфере наркотиков новую тенденцию (7).

Выявление несуществующей тенденции (ошибка 1-го типа или ложные позитивы): ошибка 1-го типа обычно совершается при сборе, анализе данных или подготовке доклада. Причиной может послужить малочисленность или низкое качество источников данных; слишком интенсивное использование чувствительных источников информации, которые в достаточной степени не подтверждены регулярными данными; отсутствие поправки на формы сезонного употребления; ошибочное распространение результатов на более многочисленные группы населения при малом размере выборки или недостаточных данных; спешка при сдаче доклада, из-за которой формы употребления или направление неверно называют «тенденцией». Самый большой риск при этом – создать новую тенденцию.

Невыявление существующей тенденции (ошибка 2-го типа или ложные негативы): ошибки 2-го типа, при которых не удастся установить и отразить в докладе новую тенденцию, могут быть следствием неудачного выбора данных или посредственной методики анализа. Например, увлечение методами, основанными на медленном извлечении результатов, может привести к тому, что тенденция будет выявлена с опозданием. Реальный риск пропустить новые тенденции в сфере наркотиков существует тогда, когда системы по ходу обследования не задают необходимых вопросов. Возможен ряд вариантов ошибки: начиная ограничением количества контролируемых веществ и кончая излишним вниманием к уже известным группам потребителей вместо того, чтобы стоять на страже новых тенденций – так случилось с потребителями экстази в 80-х (8). Особо уязвимы в этом плане медленные тенденции – очень незначительный, но постоянный рост или снижение потребления может так и не достичь потолка, фиксируемого в докладах, а через более продолжительное время обернется значительным изменением.

(7) Mounteney, J., Fry, C., McKeganey, N. and Haugland, S. (2010), 'Challenges of reliability and validity in the identification and monitoring of emerging drug trends', *Substance use and misuse* 45, pp. 266–287.

(8) Griffiths, P., Vingoe, L., Hunt, N., Mounteney, J. and Hartnoll, R. (2000), 'Drug information systems, early warning and new trends: Can drug monitoring systems become more sensitive to emerging trends in drug consumption?', *Substance use and misuse* 35, pp. 811–844.

Анализ соотношений различных показателей

Перекрестное сравнение с другими данными позволяет выяснить, связаны ли/ подтверждаются ли определенные тенденции/наблюдения тенденциями/наблюдениями, подтвержденными другими показателями (сравним, например, рост числа потребителей кокаина, обращающихся за лечением, с ростом задержаний, связанных с кокаином, за тот же период и в том же географическом районе). Подчеркнем, что определение качества данных для показателей имеет первостепенное значение.

Перекрестные сравнения в национальном докладе служат для отражения возможных взаимоотношений показателей с учетом других влияний и отклонений. В идеале взаимоотношение показателей должно обязательно рассматриваться в статистических моделях, но из-за недостаточного качества всевозможных показателей, необходимых для обеспечения должного уровня надежности, такие исследования проводятся нечасто.

Смешанные методики

Часть исследователей считают, что для мониторинга тенденций в сфере наркотиков следует использовать смешанные методики, одновременно использующие количественные и качественные методы ⁽⁹⁾.

Считается, что каждый метод что-нибудь упускает, а при использовании смешанных методик получается более надежная трехмерная картина явления, позволяющая делать более достоверные выводы.

Смешанная методика основана на триангуляции - принципе избегания преимущественного использования одного единственного метода и применения в ходе исследования различных подходов с целью получения более надежных результатов.

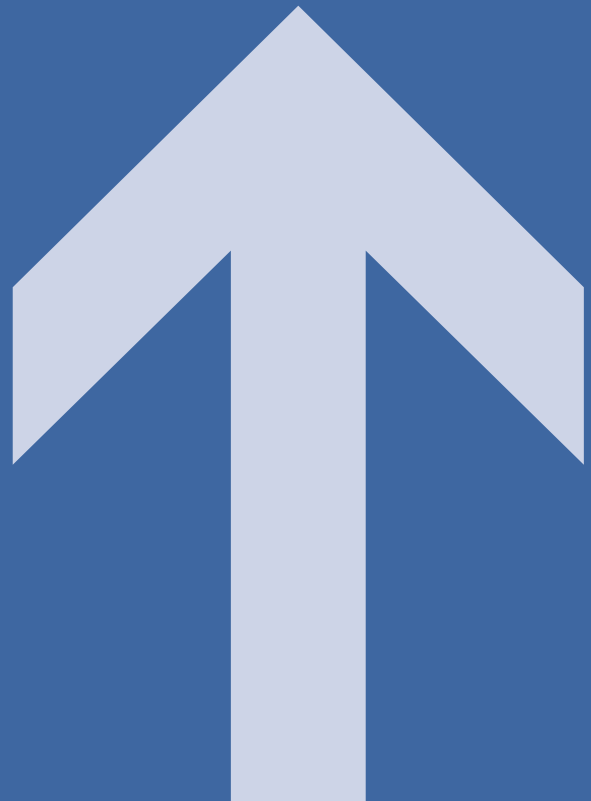
При отборе элементов для исследования стратегии выборки на основе смешанных методик используют как выборку по принципу вероятности (для повышения внешней достоверности), так и стратегии прицельной выборки (для увеличения применимости результатов).

Использование смешанных методик требует просчитывать отклонение по каждому методу.

Авторы работ о смешанных методиках рекомендуют использовать процедуры подтверждения достоверности данных и в качественной, и в количественной фазе исследования. Так, в обследовании следует проверять факторы, способные снижать внутреннюю достоверность, а безошибочность качественных результатов нужно подтверждать путем проверки результатов обследования его участниками, детального описания и триангуляции ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Hartnoll, R. (1997), 'Estimating the prevalence of problem drug use in Europe', in *EMCDDA Scientific Monograph No 1*, Lisbon and Griffiths et al, Op. cit.

⁽¹⁰⁾ Cresswell, J. (2003), 'Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches', Sage Publications, London.



Глава 5

Управление национальным наблюдательным центром по наркотикам: подготовка докладов и распространение информации

Несмотря на то, что подготовка докладов и сообщений является результатом длительного процесса, ее следует рассматривать как определяющую функцию национального наблюдательного центра по наркотикам. Производство и распространение информационных продуктов лежит в основе существования ННЦН, делая его работу заметной и на национальном, и на международном уровнях.

Чтобы закрепить и доказать свою состоятельность, ННЦН необходимо убедить в своей полезности заинтересованные лица и аудитории на национальном и наднациональном уровнях.

Если в итоге ННЦН не удастся продемонстрировать видимые результаты и потребительскую ценность своей работы, доверие к ней автоматически упадет.

Иначе говоря, должно быть очевидно, что сеть информации о наркотиках создана не как самоцель (что вызывало бы вопрос «чем еще, помимо наблюдения, вы занимаетесь?»), а во имя внутренней ценности сообщаемых данных и с тем, чтобы ее клиенты могли принимать решения и действовать на основе предоставляемой ею информации.

Цель и стратегия

Что должно содержаться в информационных продуктах ННЦН?

Цель работы ННЦН состоит в том, чтобы, используя результаты анализа и интерпретации данных, давать ответы на вопросы заинтересованных лиц. Это значит, что доклады по содержанию и формату должны «подгоняться» под нужды заинтересованных лиц ННЦН, или «клиентов».

Для достижения этой цели ННЦН необходимо:

- сделать своим приоритетом потребительскую ценность информационных продуктов;
- знать свои заинтересованные лица и оценивать их потребности;
- не довольствоваться простым описанием ситуации в прошлом или настоящем;
- удовлетворять международные требования к подготовке и предоставлению докладов;
- разработать стратегию по коммуникации и распространению информации.

Обеспечение потребительской ценности от собранной информации

Как составить доклад на национальном уровне?

Эта сторона сообщений ННЦН иногда недооценивается, например, когда в центре его работы или полномочий лежит подготовка национальных докладов в рамках выполнения требований надгосударственных или международных организаций.

И пусть последний пункт является отправным для учреждения ННЦН, его недостаточно ни для того, чтобы гарантировать участие и мотивацию поставщиков данных, ни для получения долгосрочного финансирования от принимающих решения лиц.

Составление доклада должно быть ориентировано на «клиентов» или заинтересованных лиц: содержание и структура доклада или информационного продукта, их формат, язык и степень подробности тесно связаны с будущим читателем.

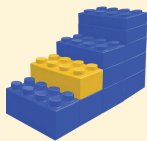
Это значит, что в идеале до составления любого доклада ННЦН должна определить задачу, установить целевую группу и выбрать нужный формат. Составлять доклад можно лишь после такого предварительного анализа.

Трудность задачи ННЦН в том, чтобы реагировать на информационные потребности клиентов и удовлетворять их. Это непросто. Информация может быть дополняющей либо разнящейся; например, выбирая между национальными потребностями и обязательствами предоставления данных международным структурам, можно поступиться одним во имя другого.

Более того, информационные потребности также могут быть неясны или неизвестны. Например, трудно *ex ante*, т.е. заранее, определить информационные потребности клиентов в госсекторе. Зато можно прибегнуть к методам очных обследований, таким как фокус-группы с подгруппами из конечных пользователей, и произвести детальную оценку актуальности для них конкретных информационных продуктов.

Со стороны ННЦН было бы неосмотрительно, не узнав мнения аудитории, самому определять ее потребности, как по содержанию, так и по форме. Нужно выяснить у конкретных адресатов их потребности. Однако предлагать информационные продукты и вопросы, способные вызвать интерес у общины, ННЦН тоже может: наблюдательный центр должен быть инициативным.

Кто-то может возразить, что ни вынесение таких предложений, ни инициативы не входят в полномочия ННЦН. На деле же все несколько иначе: хотя ННЦН не правомочен давать рекомендации по национальной политике, с его информационной ролью вполне совместима деятельность по ознакомлению государственных органов управления с точным анализом последних тенденций употребления наркотиков по стране и информирование их о последствиях сделанных заключений.



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН

При планировании информационных продуктов и публикаций работа ННЦН и его партнеров должна сочетать:

- Оценку информационных потребностей заинтересованных лиц на национальном уровне, которая производится через регулярный диалог с непосредственными «клиентами» (например, просите их присылать отклики о ваших продуктах)
- Усилия, направленные на достижение единого понимания наркоситуации в стране, среди экспертов и заинтересованных лиц.

Определите заинтересованные стороны и их потребности

Кому на национальном уровне следует представлять доклады? О чем? Каким должен быть доклад?

В контексте данного пособия под «заинтересованными сторонами» мы будем понимать «человека, группу или организацию, имеющих в организации прямой или косвенный интерес, поскольку она может влиять на их действия, задачи и политику или зависеть от них. (...) Поскольку заинтересованная сторона сама себя узаконивает (это означает, что те, кто считает себя заинтересованными сторонами, являются таковыми де-факто), не все заинтересованные стороны равны; различные заинтересованные стороны должны рассматриваться по-разному ⁽¹⁾.

Потенциальные заинтересованные стороны и потенциальные клиенты ННЦН – это лица, принимающие решения, профессионалы, работающие в сфере наркотиков, научное сообщество и общественность. Всех их вместе нужно считать заказчиками информационных продуктов ННЦН.

Среди них может быть также и орган власти, принимающий решения, от которых зависит финансирование и (или) управление ННЦН (например, министерство, финансирующее ННЦН, может затребовать обоснованный отчет о проделанной работе, оправдывающий получение финансирования).

Когда заинтересованные стороны определены, ННЦН должен дать первичную оценку того, какие у них могут быть потребности, как их удовлетворить, и какие ресурсы/партнерство с кем необходимы.

Мы рекомендуем ННЦН классифицировать свои заинтересованные стороны в следующей последовательности, согласно их значимости ⁽²⁾:

⁽¹⁾ См. Businessdictionary.com

⁽²⁾ О профессионалах СМИ, см. с. 89.

Лица, принимающие решения

Лица, принимающие решения – это те, кто принимает решения, а в более широком смысле – те, кто напрямую или косвенно финансирует ННЦН: представители правительства и парламента, координаторы по проблеме наркотиков и должностные лица, ответственные за проведение политики по борьбе с наркотиками, представители местных властей.

Значимость

От их решения зависит существование национального наблюдательного центра по наркотикам и инвестиции в национальную сеть информации о наркотиках.

Им требуется предельно сжатая, объективная информация о наркоситуации в стране, представленная в международном контексте, и о связанных с наркотиками вопросах, представляющих национальный интерес. Более подробная информация предоставляется по заявке.

Тип требуемого информационного продукта

Ясная, сжатая и простая информация, всегда на национальном языке/(ах), иногда предоставляется по первому требованию.

Профессионалы

Профессионалы, работающие в сфере наркотиков: персонал лечебных центров, специалисты по профилактике и обучению; аутрич работники, а также сотрудники правоохранительных органов.

Значимость

Это основные партнеры и поставщики данных; нужно стимулировать их к продолжению или расширению участия, поощряя выгодой за приложенные усилия.

Тип требуемого информационного продукта

Потенциальные потребности данной группы охватывают широкий спектр информации: сведения о внешних источниках финансирования тренинга и обучающих материалов, грантов и т.д.; данные наркологической ситуации в стране, рассмотренные в международном контексте, международные стандарты и международный инструментарий непосредственно в сфере их деятельности. Информация должна быть ясной и настолько подробной, чтобы смогла найти полное применение на практике, предоставлять ее следует на национальном языке/(ах).

Этот список заинтересованных лиц можно дополнить еще двумя группами, хотя стратегия ННЦН в области сообщения и распространения данных в качестве первоочередного объекта их обычно не выбирает. Однако было бы полезно, по возможности, употребить для нужд этих двух групп информацию или данные, которые уже подготовлены для других целей.

Исследователи

Это исследователи в области наркотиков: университетские исследователи и научные работники, исследовательские институты, исследователи-практики из неправительственных организаций (НПО).

Значимость

Они производят значительную часть информации на национальном уровне, которая служит либо для иллюстрации проблемы, либо для рационального объяснения поведения и взглядов. Помощь им со стороны ННЦН может заключаться либо в предоставлении информации, либо в содействии по распространению результатов их исследований.

Тип требуемого информационного продукта

Этой группе для развития научной работы нужны если не исходные данные, то очень подробная информация: научные отчеты и анализы, статистические данные на национальном и международном уровне, научная литература по новым темам, а иногда - доступ к научным публикациям и сводкам. Информация должна быть комплексной, очень подробной и легкодоступной.

Общественность

Включает тех, кто напрямую или косвенно сталкивается с проблемой наркотиков: студентов, молодежь, потребителей наркотиков и их семьи.

Значимость

Предоставление гражданам доступа к ясной и понятной информации является частью их основных прав: это также входит в обязанности организаций, учрежденных на государственные (общественные) средства. В основном, граждане ищут ответы на следующие ключевые вопросы: как мне следует понимать ситуацию с наркотиками в моей стране, и насколько она опасна; что я могу сделать, чтобы предотвратить, или чтобы решить эту проблему; серьезна ли она; не пострадает ли от нее мой ребенок; куда мне обращаться за помощью?

Тип требуемого информационного продукта:

Информация должна быть ясной, сжатой, изложенной простыми словами, без сенсационности и с конкретными предложениями помощи или совета гражданам на их родном языке.

Ниже представлена схема (рис. 6), которую можно использовать при первой приближительной оценке потребностей заинтересованных лиц по двум критериям: формату, который зависит от степени подробности требуемой информации - от низкой (нескольких страниц) до высокой (в виде всех наборов данных и исходных данных) и по содержанию, которое определяется тем, что именно будет освещаться - конкретные вопросы или общая информация о ситуации.

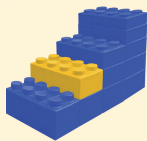
Рисунок 6. Схема информационных потребностей, отражающая содержание и формат

		Формат, степень детализации	
		Низкая	Высокая
Содержание	Общее	Общественность	
	Конкретное	Лица, принимающие решения	Профессионалы Исследователи

После проведения такого анализа национальный наблюдательный центр по наркотикам решает:

- Каким должен быть внешний вид и характер продуктов и публикаций ННЦН, востребованных на национальном уровне, и
- Как использовать и оформить результаты анализа и интерпретации данных, чтобы они удовлетворяли нуждам различных пользователей.

Аналогичный подход можно использовать в конце процесса, чтобы проверить, соответствует ли конечный продукт потребностям по формату и содержанию, согласно нашей схеме.



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН

Узнайте свои национальные заинтересованные стороны и определите их потребности:

КТО?

ПОТРЕБНОСТИ

Лица, принимающие решения

Резюмированная информация по конкретным вопросам, интересующим их тематикой: например, политические брифинги, рабочие сводки национальных отчетов.

Профессионалы в сфере наркотиков

Информация, охватывающая широкий круг технических и методических вопросов, продуманное и хорошо обоснованное содержание, без лишних подробностей (например, обзор литературы, анализ подборки документов).

Исследователи

Очень подробные, в том числе исходные, данные по конкретным темам, позволяющие им анализировать и интерпретировать самим.

Общественность

Резюмированная информация по вопросам, представляющим всеобщий интерес, позволяющая аудитории лучше понять изменения наркоситуации и, прежде всего, содержащая ответы на возможно актуальные для нее вопросы.

Составление докладов как творческий процесс

Зачем разделять анализ и подготовку доклада? Разве они не являются частью одного и того же процесса?

Используя данные ему полномочия, ННЦН должен найти способ сделать свою работу и продукты труда более полезными и ценными для национальной аудитории.

Для этого есть два взаимодополняющих приема - выход за пределы простого описательного подхода к докладу и «подгонка» продуктов под нужды аудитории.

Подготовить доклад, который выходит за рамки простого описания ситуации, можно либо проявив инициативность, либо применив творческий подход к использованию уже имеющейся информации:

- инициативный подход: используя сведения о текущей ситуации, старайтесь предвидеть ее развитие и возможные последствия. Например, спросите себя: «Какие новые потребности в лечении или профилактике могут возникнуть через несколько лет при наблюдаемой динамике наркоситуации, и как донести это до профессионалов и принимающих решения лиц?»
- творческое использование имеющейся информации предполагает умение использовать ее по-новому в работе с аудиториями, которые не знают о

существовании и работе ННЦН. Например, вы в сотрудничестве с международной организацией впервые провели среди населения страны популяционное обследование об употреблении незаконных наркотиков. Спросите себя: «Как представить его результаты национальным властям в подходящем виде?»

В случае инициативного подхода может понадобиться дополнительная информация, которую определяет ННЦН. Возможно, придется решать, где добыть или как произвести эту недостающую информацию, что затем и станет новым проектом для ННЦН и его партнеров.

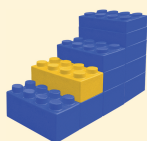
Творческий подход заключается в том, чтобы соотнести информацию о ситуации по стране с ситуацией на региональном или международном уровне. Тут может пригодиться и международное измерение работы ННЦН, поскольку оно дает ему возможность представлять национальным заинтересованным сторонам важнейшую информацию, произведенную в других странах и подтвержденную международными организациями.

... Ну и что?

При подготовке докладов и других информационных продуктов ННЦН должен всегда быть в состоянии ответить на вопрос «Ну и что?» Доклады часто пишутся без оглядки на читателя: они чересчур длинны, подробны или излишне описательны, не содержат ясного заключения, которое бы приводило читателя к собственному мнению в отношении представленной ситуации. В итоге читатель может спросить: «Ну и что?»

Поэтому, определяя потребности (видимые или скрытые) национальной аудитории в содержании, формате и своевременности, необходимо иметь в виду, что клиенты или заинтересованные лица должны быть в состоянии сразу воспользоваться изначально ориентированными на них продуктами.

Если ответ на вопрос «Ну и что?» неясен, это значит, что продукт не выполнил свою задачу, либо она была недостаточно хорошо обозначена.



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН

Сделайте информацию ценной для национальных заинтересованных лиц:

- Продолжайте работать над тем, чтобы собранная информация была полезной и заметной
- Заглядывайте вперед: на основе имеющейся информации попытайтесь определить, каковы текущие трудности и перспективы или новые риски
- Подходите творчески: что еще можно сделать с собранными данными?

...Ну и что? Не ограничивайтесь описанием — представляйте выводы.

Подготовка докладов для наднациональных и международных организаций

Готовить доклады для этих организаций несколько легче, поскольку требуемый формат и содержание заданы заранее.

Между системами подготовки докладов, однако, существуют некоторые различия, зависящие от задачи доклада, процедур, согласно которым собраны данные, и роли главных действующих лиц.

Мы вкратце расскажем об этом, а начнем с системы докладов ООН, которая используется во всем мире.

Система подготовки докладов ООН

Системой докладов в ООН ведает Управление ООН по наркотикам и преступности (УПН ООН).

«В соответствии с международными договорами по контролю наркотиков государства-члены официально обязаны ежегодно предоставлять информацию о действии международных договоров по контролю над наркотиками. В течение более чем трех десятилетий эта информация ежегодно собиралась посредством Вопросников к ежегодным докладам (ВЕД) и регулярно сдавалась в КНС (...)»⁽³⁾.

ВЕД, который сейчас пересматривается, является краеугольным камнем в международном сборе данных и поставляет УПН ООН информацию для анализа наркоситуации в мире и подготовки докладов.

Комиссия по наркотическим средствам (КНС) – центральный орган Организации Объединенных Наций, формирующий ее политику в вопросах, связанных с наркотиками. Комиссия помогает государствам-членам анализировать наркоситуацию в мире, выполнять решения двадцатой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной мировой проблеме наркотиков, и участвовать в действиях, предусмотренных ею на мировом уровне. Она также занимается мониторингом претворения в жизнь трех международных конвенций по контролю над наркотиками, и наделена полномочиями рассматривать все вопросы, связанные с целью этих конвенций, включая принятие решений в отношении постановления наркотических средств под международный контроль.

(3) 'Review of the data collection process and preparatory activities for the development of a new annual report questionnaire. Revision of the mechanism for collecting and reporting information', ('Обзор процесса сбора данных и подготовительных действий по разработке нового вопросника годового отчета. Пересмотр механизма сбора информации и подготовки доклада'), встреча группы экспертов по сбору данных, Вена, 12-15 января 2010 г.

Система подготовки докладов СИКАД

Сбор данных в системе СИКАД–ОАГ ⁽⁴⁾ производится в рамках работы Межамериканского наблюдательного центра по наркотикам (OIA). Он производится посредством двух основных систем:

- Межамериканской системы унифицированных данных о потреблении наркотиков (SIDUC), которая объединяет серию стандартизированных протоколов для проведения опросов об употреблении наркотиков, исследований о последствиях употребления наркотиков, исследований о связи между употреблением наркотиков и преступностью. Каждый из протоколов стандартизирован, чтобы полученная из разных стран информация была сопоставима.
- Системы CИCDAТ, которая служит для сбора статистических данных о контроле предложения наркотиков (система унифицированных статистических данных о контроле сферы предложения). В данной системе существует система интерактивного реагирования, куда страны могут вводить статистическую информацию об изъятии наркотиков и химических прекурсоров, задержаниях, связанных с нелегальной перевозкой наркотиков, и другие показатели предложения.

Кроме того, трижды в год СИКАД выполняет процесс, который называется Механизмом многосторонней оценки (МЕМ). МЕМ – это процесс проверки «равный-равному», в ходе которого страны-члены дают друг другу оценку успешности действий, предпринятых ими с целью искоренения проблемы наркотиков в полушарии. Информация, которая используется при оценивании, черпается из представленных странами ответов на вопросы. В них содержится 50 показателей, оформленных в виде вопросника, который и составляет МЕМ ⁽⁵⁾. От каждой страны, помимо заполнения инструмента МЕМ, требуется подготовить вводное слово, чтобы пояснить контекст информации, представленной в инструменте.

Система подготовки докладов ЕЦМНН

Пакет национального доклада ЕЦМНН состоит из тех частей: национального доклада, статистических таблиц и структурированных вопросников.

Данные, собранные ЕЦМНН, служат двум целям:

- позволяют обрисовать европейскую картину, проанализировать ситуацию, динамику явления и решения проблем;
- из подборки информации, сделанной ЕЦМНН, Европейская Комиссия и государства-члены черпают часть информации, необходимой им для мониторинга и оценки выполнения Европейской стратегии в сфере наркотиков и соответствующих планов действий.

⁽⁴⁾ Источник: Механизм многосторонней оценки (МЕМ): пособие по процедурам.

⁽⁵⁾ <http://www.cicad.oas.org/MEM/ENG/Questionnaires/Fifth%20Round/index.asp>

Международные системы мониторинга – общие трудности

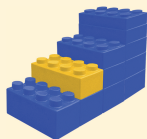
При пристальном анализе рабочих документов трех наднациональных или международных организаций, вкратце рассмотренных ранее, выясняется, что вне зависимости от сферы действия, цели и компетенции, они сталкиваются, по меньшей мере, с двумя общими трудностями:

- эти системы мониторинга сильно зависят от количества и качества информации, представленной их государствами-членами: она должна быть точной, своевременной и надежной;
- оценка и сбор информации обычно разделены, на деле же сбор данных очень важен, так как он снабжает процесс оценки, который в свою очередь выливается в принятие решений.

Именно здесь национальные наблюдательные центры, исполняя свою роль, могут приносить огромную пользу, производя объективную, действительную, надежную и сравнимую информацию, основанную на международных стандартах и установленных протоколах.

В этой работе крайне важно выполнить две задачи:

1. четко регламентировать процесс подготовки доклада (кто кому докладывает и как?): в некоторых системах мониторинга ННЦН передает доклад международной организации не напрямую (в системе ООН, СИКАД и т.д.), а сдает его и данные в систему формирования национальных докладов. В таких случаях будет уместным составлять соглашение, регламентирующее роли и сферы ответственности всех заинтересованных лиц и предусматривающее механизм обеспечения правильной интеграции предоставленной ННЦН информации в процесс подготовки национального доклада.
2. создать механизм подтверждения достоверности передаваемого пакета информации до его отправки: для этого можно выполнять проверки качества, проводить консультации с другими экспертами перед публикацией/отправкой, консультироваться с научным комитетом или основными заинтересованными учреждениями. Важно, чтобы до отправки информации ее официально утвердил орган, управляющий ННЦН. Процесс подтверждения достоверности может занять несколько недель, но риск, возникающий для конечного пользователя (неверной информации или неправильного истолкования) и для самой ННЦН (риск для репутации и, следовательно, для самого существования) в случае передачи или публикации официально неподтвержденной информации, слишком велик.



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН

При подготовке доклада для наднациональной или международной организации или по их заказу:

- Выясните процесс сдачи и определите конечного получателя вашего доклада (сама международная организация, национальное координационное образование, министерство здравоохранения или национальный координирующий орган по наркотикам)
- Заранее регламентируйте процесс подтверждения достоверности данных со стороны ученых и учреждений (научный комитет, рецензии экспертов)
- Обеспечьте своевременную передачу данных и других пакетов национальных докладов
- Предоставляйте действительную и нейтральную информацию, не выходите за рамки своей роли: доверие к ННЦН основывается на его объективности, а не на политических мнениях его сотрудников
- Прежде, чем выслать информацию, убедитесь, что ее достоверность подтверждена надлежащим образом.

Разработка коммуникационной стратегии

Включение распространения продуктов в коммуникационную стратегию

Как уже отмечалось выше, организация распространения документов и данных, произведенных ННЦН, должна обеспечивать: 1) попадание продукта к конечному пользователю; 2) его соответствие потребностям конечного пользователя и 3) соблюдение им международных стандартов и требований.

Когда анализ потребностей закончен, дело за выбором, который зависит от полномочий ННЦН и имеющихся в его распоряжении ресурсов. Поэтому при подготовке стратегии в отношении заинтересованной стороны следует принять во внимание ресурсы ННЦН, наличие данных и приоритеты.

Однако работа ННЦН не ограничивается верным распределением продуктов – коммуникационная стратегия ННЦН должна быть шире. Она должна включать в себя не только продукты и выходные данные, но и услуги, которые ННЦН предоставляет клиентам, и действия, необходимые для привлечения внимания и развития доверия клиентов к ней.

Таким образом, в долгосрочную задачу ННЦН входит поиск ответов на информационные запросы и удовлетворение нужд различных клиентов.

Отталкиваясь от оценки потребностей, ННЦН разрабатывает стратегию для заинтересованной стороны. В ней учитываются ресурсы и наличие информации: для

каждой группы заинтересованных сторон определяются продукты, способные удовлетворить их потребности, затем соответствующим образом организуется работа ННЦН.

Как организовать общение со СМИ

Говоря о коммуникации и распространении информации, следует обратить пристальное внимание на особую группу клиентов – профессионалов СМИ.

На следующем этапе необходимо разобраться, разрешают ли полномочия ННЦН прямое общение со СМИ или нет. В XXI веке коммуникацию нельзя определять как происходящую со СМИ или без них. Более уместно задаться вопросом: «Каким образом включить работу с профессионалами СМИ в коммуникационную стратегию ННЦН, оставаясь при этом в границах своих полномочий?»

Даже в случае, если официальная функция информирования о наркоситуации в стране принадлежит национальному координирующему органу по наркотикам, ННЦН также обязан отвечать на информационные запросы, в том числе и от профессионалов СМИ.

Поэтому более конструктивное решение – найти способ заставить обе эти структуры трудиться в данной сфере сообща, не споря по поводу компетенций и атрибуций друг друга, разработать четкие критерии и механизмы, гарантирующие ясное и эффективное общение со СМИ.

Единой модели этого решения не существует: например, в стране, где небольшой коллектив ННЦН работает в рамках более крупного учреждения вроде условного национального института общественного здравоохранения, политику общения может определять главное учреждение при участии коллектива ННЦН.

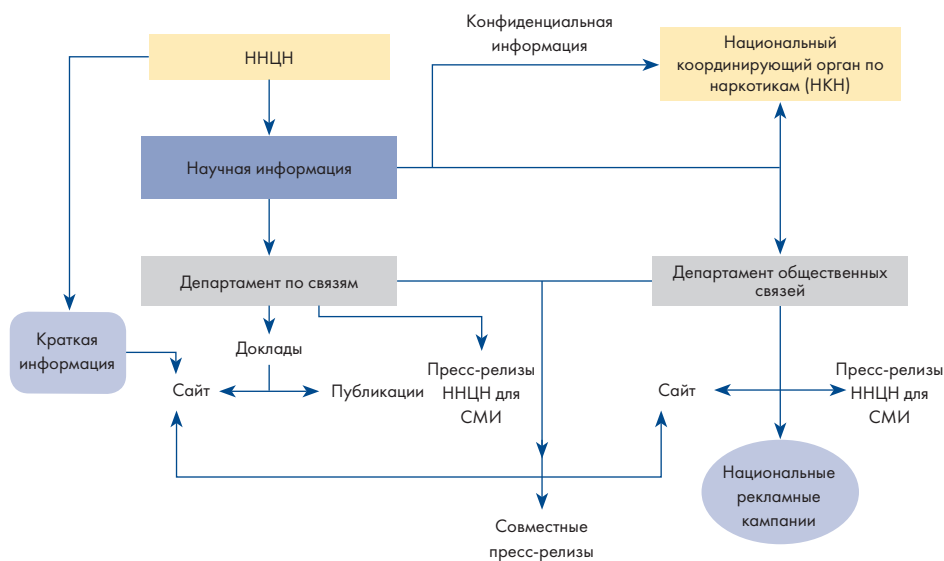
При этом руководителю ННЦН не запрещается отвечать на информационные запросы журналистов, но внутренний распорядок может предусматривать общение через представителя принимающего учреждения, отвечающего за связи с прессой.

В тех странах, где ННЦН существует как отдельное учреждение, обязанность общения со СМИ можно разделить с национальным координирующим органом по наркотикам, как показано в следующем примере (см. рисунок 7).

1. Когда новый информационный продукт ННЦН почти готов, он (согласно требованиям) либо направляет предварительную конфиденциальную информацию в национальный координирующий орган по наркотикам (НКН), либо посылает информацию по обычным каналам. Главное здесь – проследить, чтобы политическое руководство заранее получило информацию о любых готовящихся к выпуску «горячих» темах.

2. Когда только что выпущенная информация проанализирована и доклад (или сочетание докладов и статистических данных) готов, их отправляют для ознакомления в НКН и департамент общественных связей ННЦН (если таковой имеется), который будет заниматься подготовкой выпуску доклада. НКН обычно передает доклад своему собственному департаменту общественных связей.
3. На данном этапе стратегия коммуникации информации, содержащейся в докладе, зависит от его содержания и последствий, которые он может повлечь. Можно выпустить совместный пресс-релиз, либо национальный координатор по наркотикам из политических соображений может опубликовать специальный пресс-релиз, а ННЦН может выпустить свой собственный пресс-релиз, заострив внимание на научных аспектах отчета (например, в случае научной публикации о распространении использования наркотиков среди общей популяции).
4. Данная информация, пресс-релиз(ы) и различные пакеты информации затем публикуются в Интернете, в том числе на сайтах обоих сотрудничающих учреждений.
5. Если материал подходящий, национальный координирующий орган по наркотикам может решить включить его в национальную рекламную кампанию.

Рисунок 7. Пример коммуникационной стратегии для ННЦН в одном из государств-членов ЕС



Источник: Adès, J.-E., 'Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues', Reitox academy on relations with the media, Bucharest, 27–28 February 2008.

Работа с профессионалами СМИ

К профессиональным работникам СМИ относятся журналисты и редакторы, работающие в различных СМИ (печатная пресса, радио, интернет-издания) и по разному профилю: национальному, местному; специальному, общему и т.д.

Значимость

Предоставление верной информации принимающим решения лицам и общественности зависит от качества информации, которую распространяют СМИ: неверная информация или ошибочное толкование конкретной ситуации могут иметь значительные (негативные) последствия.

ННЦН должен создать себе репутацию центра наивысшего качества (предлагать высококачественные данные и информацию из первых рук) и справочного центра (для любых заявок), проявлять инициативу и быстроту реакции, знакомить поставщиков и получателей информации ⁽⁶⁾. Профессионалы СМИ – очень важные клиенты, и для успешного общения с ними необходимы особое внимание и знание дела.

Тип требуемого информационного продукта

Профессионалам СМИ в основном нужна информация двух типов – регулярная комплексная информация по ситуации с наркотиками и по любому новому, связанному с ними вопросу, а также ответы на конкретные вопросы, связанные с общей полемикой вокруг наркоситуации, и реакции на нее в конкретной стране.

Делать сообщения о наркотиках сложно, поскольку это очень эмоциональная тема. Кроме того, мир СМИ работает в невероятном напряжении: информацию надо подавать быстро; между газетами и другими СМИ идет конкуренция; огромное напряжение возникает при оценке размера аудиторий, поскольку от него зависит доход от рекламы. Все это не располагает к написанию продуманных и непредвзятых статей. Лихорадочный поиск новейшей сенсации может привести к ошибкам, которые перечислены ниже, см. в рамке.

Наиболее распространенные ошибки, характерные для СМИ в вопросах наркотиков:

- Преувеличение
- Сгущение красок и повторы
- Неверное толкование и путаница
- Отсутствие времени на проверку цифр и слухов
- Неосознанная реклама наркотиков

Источник: Adès, J.-E., 'Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues', Reitox academy on relations with the media, Bucharest, 27–28 February 2008. (не опубликовано).

⁽⁶⁾ Deckers, D., 'Drugs and the media: communicating on drugs today', Reitox academy on relations with the media, Bucharest, 27–28 February 2008 (не опубликовано)

Как избежать проблем

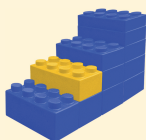
Познакомьтесь с видными журналистами, завяжите с ними длительные отношения, будьте просты, постарайтесь понять, что их стесняет, и как они мыслят, и тогда сможете формировать информацию специально для них.

При подготовке любого брифинга для прессы вам помогут два принципа:

BRAVO (7) (Brief, Relevant, Arresting, Visuals, Only for you – Кратко, актуально, захватывающе, наглядно, только для вас)

и

KISS (Keep It Short and Simple – Все должно быть кратко и просто).



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОЗДАНИЮ ННЦН

Общаясь со СМИ (1):

- Отделяйте научную информацию от политических высказываний
- Указывайте личность «пресс-контакта», так вы обеспечите прозрачность внутренних процедур
- Любое обращение журналиста обязательно передавайте в отдел общественных связей ННЦН (или к представителю по общественным связям, если такого отдела нет)
- Установите порядок, определяющий, кому разрешается общаться со СМИ
- Удостоверьтесь, что подготовленные цифры можно выносить на суд общественности

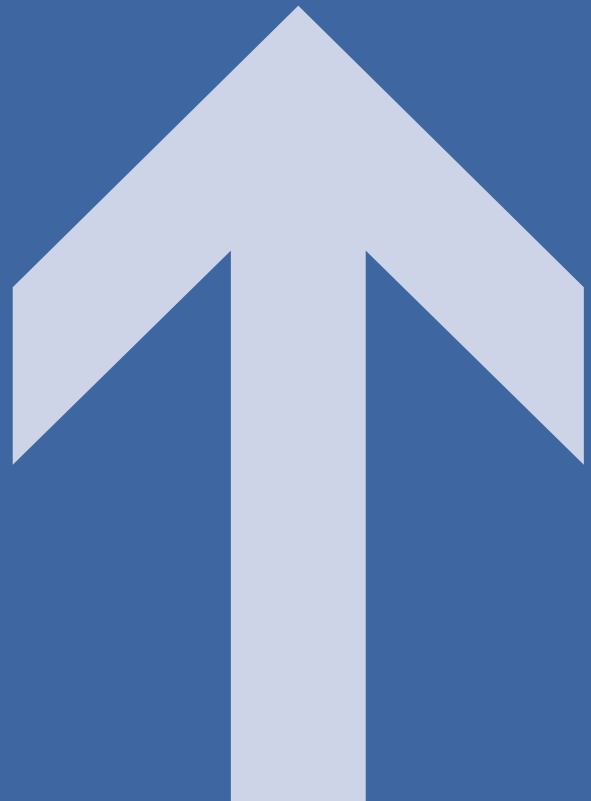
Работая с журналистами (2):

- Познакомьтесь со своими коллегами по сфере наркотиков
- Постройте с журналистами, пишущими о наркотиках, доверительные отношения
- Будьте точны / признавайтесь, когда чего-то не знаете
- Избегайте клише
- Будьте пунктуальны
- Настаивайте на качественной информации и сотрудничестве
- Без мультимедийной технологии сегодня не обойтись:
 - Новый мощный партнер - свободная пресса
 - Интернет (текст, аудио- и видеовещание в Интернете)
 - Долгосрочные инвестиции в качественную прессу.

(1) Adès, J.-E., 'Common difficulties in achieving responsible coverage on drugs issues', Reitox academy on relations with the media, Bucharest, 27–28 February 2008 (не опубликовано).

(2) Lallemand, A., 'Media revolution', Reitox academy on relations with the media, Bucharest, 27–28 February 2008 (не опубликовано).

(7) Paul Nathanson, Reitox academy on relations with the media, June 2005 (не опубликовано).



Глава 6

Обеспечение успеха национального наблюдательного центра по наркотикам

Стратегический диагноз

В этой главе мы предлагаем несколько инструментов стратегической диагностики, позволяющие оценить (с учетом уникальности каждой ситуации), насколько успешно ННЦН решает свои институциональные задачи. Наш подход сводится к анализу трех ключевых стратегических факторов (КСФ), рассмотрение которых помогает обеспечить устойчивость ННЦН.

Решение институциональных вопросов – это лишь одна из трудностей ННЦН, а ощутимой и легитимной работу ННЦН делают именно основные виды его деятельности. Их мы подробно рассмотрели в предыдущей главе.

Чтобы поставить стратегический диагноз, мы должны проанализировать положение ННЦН, описав все его сильные и слабые стороны относительно каждого КСФ, с применением критериев, охватывающих широкий спектр тем/вопросов. В идеале диагноз должен основываться на фактах и цифрах.

Ключевые стратегические факторы (КСФ)

Определение

Ключевой стратегический фактор определяет структурный признак организации и ее окружения, который необходим для реализации ее целей и задач ⁽¹⁾.

«Мы придумали использовать термин «стратегические факторы» применительно к обстоятельствам, ранее не рассматривавшимся отдельно. Стратегические факторы описывают те немногочисленные условия, которым должна соответствовать организация или структурное подразделение, чтобы завоевать успех у основных заинтересованных сторон» ⁽²⁾.

Ключевые стратегические факторы и государственные службы

Прежде чем дать определение ключевых стратегических факторов, мы напомним, что любая просьба о выделении государственного финансирования должна подкрепляться

(1) См.: <http://www.strategicfactors.com/>

(2) Kenny G., 'Stakeholders and Strategic Management', presented at the US Academy of Management Conference, Atlanta 11–16 August, 2006.

четким описанием ожидаемых результатов (= заказов), а также обоснованием необходимости таких вложений на момент принятия решения (= потребительская ценность).

Так как чаще всего ННЦН учреждается внутри госучреждений или за государственные средства, в ходе нашего анализа мы будем применять методические инструменты и понятия, разработанные для изучения стратегического управления в секторе государственных услуг.

Обратимся к исследованию, опубликованному Дж. Элфордом в 2001 г., где назван ряд характерных признаков, которые могут быть верны и для ННЦН:

- «в отличие от частного сектора, где стоимость продукта диктуется рынком, в госсекторе стоимость продуктов отчасти определяется через их восприятие клиентами и заинтересованными сторонами, что, в свою очередь, дает разрешение (полномочия) на их производство (= разрешающие обстоятельства);»
- клиенты и заинтересованные стороны играют определяющую роль при выделении ресурсов, необходимых для развития деятельности учреждения, наделяя его не только бюджетом, но и правовым авторитетом, который дает организации «общественную власть» для осуществления своих полномочий (= политические обстоятельства);»
- операционные возможности, задействованные в процессе производства, не сосредоточены в одном единственном учреждении, а зависят от разных учреждений и партнеров (совместное производство)» ⁽³⁾.

В отношении положения ННЦН мы наблюдаем следующее:

- продукция ННЦН зависит от сотрудничества с другими национальными источниками информации, специального опыта и знаний, и зачастую она не в состоянии работать самостоятельно (совместное производство);
- способность ННЦН выполнять свои задачи создается на основе привлечения различных ресурсов и партнеров на национальном, местном и наднациональном уровнях (объединенные ресурсы);
- устойчивость деятельности ННЦН обеспечивается ее соответствием потребностям различных аудиторий разного уровня, предоставляющих или способных предоставлять дополнительные ресурсы (воспринимаемая потребительская ценность);
- эти ключевые факторы взаимосвязаны и взаимозависимы.

Отталкиваясь от вышесказанного, мы предлагаем считать ключевыми для стратегической диагностики национального наблюдательного центра по наркотикам следующие стратегические факторы: воспринимаемую потребительскую ценность, совместное производство и объединенные ресурсы.

⁽³⁾ Alford J. (2001), 'The implications of "publicness" for strategic management theory' in *Exploring Public Strategy*, Johnson, G. and Scholes, K., Pearson Education 2001, pp.1-16

Положение ННЦН с точки зрения этих стратегических факторов следует оценивать:

- при создании ННЦН - для выяснения существующих ресурсов и средств, а также разъяснения задач, для выполнения которых он создается;
- на любом этапе существования ННЦН – для оценки его положения и принятия мер по обеспечению его устойчивости.

КСФ 1 – Воспринимаемая потребительская ценность

При создании ННЦН этот фактор рассматривается в первую очередь. Учредителям его значимость может показаться менее очевидной, но именно его надо выдвинуть вперед, чтобы убедить и лиц, принимающих решения, и потенциальных партнеров.

Учитывая положение ННЦН, можно сказать, что:

- ценность его работы довольно сложно оценить, поскольку ННЦН создается в ответ на политическое решение, которое затрагивает всю страну, включая обязательства по подготовке докладов;
- ценность работы ННЦН не всегда можно измерить – она зависит от восприятия получателями его продуктов и выходных данных;
- оценивая пользу от работы ННЦН, следует иметь в виду, что не все учреждения и граждане правильно понимают потребности страны;
- важнее всего то, что даже если ННЦН создан для выполнения международных обязательств, он не сможет выполнять свою задачу, если не будет соответствовать потребностям страны.

Поэтому старайтесь мыслить шире. Например, вы представляете проект и объясняете, что он, посредством опросов и исследований в сфере наркотиков, позволит получить новые научные данные, поскольку вы являетесь ученым. Ваш проект может иметь большое научное значение, но вызовет слабый интерес, если не будет соответствовать потребностям других заинтересованных сторон (например, лиц, принимающих решения, у которых вы просите средства).

В заключение: давая описание и определение потребительской пользы от работы ННЦН (воспринимаемой или потенциальной), постарайтесь рассматривать ее с точки зрения аудитории/заинтересованных сторон, а не учредителей (см. ниже в рамке).

Примеры того, как отвечать на вопрос: «Что такое ННЦН? Чем вы занимаетесь?» - когда вас спрашивает лицо, принимающее решения.

НУЖНО

- дать конкретное определение наблюдательного центра;
- кратко объяснить, чем он может быть полезен вашему собеседнику;
- изъясняться понятиями, отвечающими потребностям заинтересованной стороны (выраженным или предполагаемым);

Подготовиться к такой ситуации вам поможет известный метод «elevator pitch», т.е. блиц-презентация чего-либо, как если бы пришлось делать ее, пока вы едете в лифте, или вопрос «ну и что?», о котором шла речь выше.

НЕ НУЖНО

- использовать расплывчатые административные или научные выражения, типа:
 - «это такое научное учреждение, которое занимается сбором информации о наркотиках и предоставляет доклад...»
 - «раз в три или четыре года мы публикуем доклад об общенациональном обследовании в школах»
 - «мы собираем действительную, объективную и сравнимую информацию о наркоситуации»
 - «наш центр создан в рамках подготовки к вступлению в ЕС, и в этом качестве мы являемся частью...»
 - «каждый год мы отправляем отчет в Лиссабон (или в Вену, или в Вашингтон)»

Примечание: «elevator pitch» – это крайне сжатая и быстрая презентация идеи, продукта, услуги или проекта. Название отражает тот факт, что презентация занимает столько времени, сколько нужно для поездки в лифте (например, тридцать секунд или 50-100 слов). Источник: Википедия.

Обосновывая воспринимаемую потребительскую пользу ННЦН, предлагаем использовать три категории критериев для определения дополнительных действий/мер: практическую пользу продуктов ННЦН, доверие к ННЦН, отношения с аудиториями и заинтересованными сторонами.

Рисунок 8. КСФ 1 — Воспринимаемая потребительская ценность

Критерии	Описание (основные элементы)
Потребительская ценность ННЦН	
Доверие	
Отношения с аудиториями и заинтересованными сторонами	

Потребительская ценность ННЦН

Информационные продукты: готовит ли ННЦН всего один доклад в год? Каково его содержание и формат? Публикуется ли этот доклад на национальном языке (языках) и распространяется ли на национальном уровне? Производит ли ННЦН адресные продукты для нужд строго определенных групп или подгрупп клиентов? Публикуются ли продукты ННЦН только по конкретному заказу или бывают и дополнительные публикации, рассчитанные на аудитории не специалистов?

Качество: Считается ли, что докладам ННЦН присуще высокое качество? Считают ли их понятными принимающие решения лица и общественность? Какое впечатление оставляют публикации ННЦН: считают ли ННЦН научной или зависимой от политических и идеологических влияний структурой?

Доверие к ННЦН

Заметность: Насколько, по-вашему, заметна ННЦН? Знают ли о его существовании потенциальные заинтересованные стороны и знают ли, что они могут просить у ННЦН? Считают ли ННЦН главным или одним из основных справочных центров страны по информации о наркотиках?

Общие и специальные заказы: Получает ли ННЦН от кого-нибудь стандартные или специальные заказы? Рекламирует ли себя ННЦН в качестве справочной организации, способной представлять информацию в строгом соответствии с потребностями клиентов?

Отношения с аудиторией/аудиториями и заинтересованной стороной/сторонами

Реклама: Установила ли ННЦН формальные/неформальные отношения со своей аудиторией/заинтересованными сторонами? Стараются ли ННЦН удовлетворять потребности национальных клиентов, несмотря на то, что главная его задача – подготовка национального доклада для международной организации? Существует ли в ННЦН внутренняя политика определения потенциальных нужд в информации связанной с наркотиками у его аудиторий и заинтересованных сторон?

Отношения со СМИ: Как бы вы охарактеризовали отношения ННЦН со СМИ? Есть ли у ННЦН политика связей с общественностью или официальный представитель по общественным связям? Может ли ННЦН общаться со СМИ напрямую? Знают ли газеты и журналисты о существовании ННЦН и ссылаются ли на него в своих репортажах и публикациях? Обращаются ли они к ННЦН спонтанно, когда им нужна информация по вопросам наркотиков в стране или за рубежом?

КСФ 2 — Совместное производство

Что значит для ННЦН совместное производство или «производство в сотрудничестве»? Обычно при подготовке продуктов ННЦН, зависит от доступа к существующим в стране источникам информации и доступном специальном опыте и знаниях. Кстати, большинство продуктов ННЦН производятся в партнерстве и сотрудничестве, а для подтверждения достоверности анализов и докладов привлекается специальный опыт и знания со стороны.

Почти постоянное участие в процессе совместного производства сильно отражается на организации работы ННЦН. Наблюдательный центр должен:

- установить партнерские отношения с существующими источниками информации и национальными экспертами, как в целях сбора данных, так и для развития возможностей предоставления информации;
- следить за тем, чтобы участие в системе сбора данных и предоставления информации было делом, выгодным и для его партнеров: мотивируйте партнеров для участия в системе, поскольку от этого выиграет качество собранных данных;
- понять, что национальная способность мониторинга представляет собой сочетание различных ресурсов, а не их концентрацию;
- учитывать факт, что во многих странах усиливается децентрализация (компетенции и обязанности перемещаются с центрального на региональный или местный уровень), что увеличивает потребность в сопряжении действий совместного производства.

При оценке состояния совместного производства в ННЦН, предлагаем применять три критерия диагностики: систему работы, процедуры подготовки докладов и информационные продукты.

Рисунок 9. KSF 2 — Совместное производство

Критерии	Описание (основные элементы)
Система работы	
Процедуры подготовки докладов	
Информационные продукты	

Система работы

Информационная карта: происходит ли постоянное обновление информационной карты и составляется ли она с указанием на все источники специальных знаний и информации, имеющиеся в стране? Существует ли коммуникационная политика, ориентированная на стратегических партнеров?

Установившиеся партнерства: демонстрируют систему работы ННЦН с основными источниками специальных знаний и информации в стране. Есть ли между основными поставщиками данных и ННЦН официальная партнерская договоренность?

Отношения с поставщиками данных: проводит ли ННЦН регулярные встречи со своими поставщиками данных? Проинформированы ли они о мероприятиях/решениях/деятельности, которые организует ННЦН на национальном или наднациональном уровне? Существует ли регламентированный порядок совместного использования результатов сотрудничества?

Процедуры подготовки докладов

Национальные доклады: составляет ли ННЦН свои доклады единолично или консультируется/сотрудничает с национальными экспертами? Имеют ли национальные эксперты и поставщики данных возможность ознакомиться с докладами и ощутить свою причастность к результатам работы, а работающие в этой сфере профессионалы – дать критическую оценку результатов анализа данных?

Национальные рабочие группы: созданы ли национальные экспертные группы по конкретным группам показателей и по представлению данных на национальном

уровне? Проводят ли они регулярные встречи с целью усовершенствования инструментария и повышения ясности данных? Направляются ли обратная связь учреждениям и профессионалам, собирающим информацию в данной сфере?

Информационные продукты

Содержание: отражает ли содержание докладов и других публикаций необходимость применения многоотраслевого и многостороннего подхода в отношении феномена наркотиков или они обычно сосредоточены на одной из частей проблемы? Обеспечивают ли проекты и информационные продукты ННЦН всестороннее освещение наркоситуации, охватывая вопросы и спроса, и предложения?

Обеспечение качества: существует ли коллективная ответственность за обеспечение и контроль качества? Производятся ли какие-либо проверки качества перед публикацией доклада? Содействует ли ННЦН внедрению передовой практики обеспечения качества через обмен и распространение опыта и знаний с другими странами и/или наднациональными организациями?

Обоюдная польза: работает ли ННЦН в полной изоляции? Сомневаются или оспаривают ли какие-нибудь учреждения его легитимность? Признает ли ННЦН ценность и компетентность других учреждений, уже работающих в этой сфере? Приносят ли партнерские отношения пользу всем учреждениям-участникам? Занимается ли ННЦН поиском и разработкой существующих ресурсов на местном и национальном уровнях? Получается ли у ННЦН сделать что-либо полезное для партнеров в обмен на их данные и/или специальный опыт и знания?

КСФ 3 — Объединенные ресурсы

Наличие людских и финансовых ресурсов часто называют отправной точкой любого проекта.

Однако мы предлагаем другой подход, в основе которого лежит утверждение о том, что добыть ресурсы легче, если объединить усилия и направить их также на КСФ 1 (потребительскую ценность) и КСФ 2 (совместное производство).

Опять же, советуем не замыкаться на себе. Главным приоритетом учредителя или руководителя ННЦН без сомнения являются денежные средства и людские ресурсы. Это значит, что он будет рекламировать свое «учреждение». Однако тем, к кому он обратится за финансированием, нужно объяснить, почему они должны дать денег именно ННЦН, а не кому-то другому. Это значит, что во всех письменных и устных предложениях придется рекламировать «ожидаемые результаты и пользу» ННЦН.

Есть и еще один более эмпирический аргумент в пользу такого подхода. ННЦН не возникает на пустом месте из ничего. Вокруг в той же сфере уже работает, по меньшей мере, несколько учреждений и профессионалов, располагающих информацией, данными и/или профессиональным опытом в области наркоситуации.

Первым делом при подготовке проекта учреждения ННЦН нужно выявить эти организации и встретиться с ними, чтобы выяснить, какие ресурсы имеются в наличии и что уже сейчас можно сделать с помощью существующих ресурсов (см. главу об информационной карте).

Данный подход основан на трех принципах:

- вы сможете сделать больше, если объедините ресурсы;
- в ходе встречи с принимающими решения лицами, на которой вы будете просить о выделении средств или представлять информацию о ННЦН, очень важно суметь показать, сколько уже сделано, и сколько еще можно сделать, если требуемые средства будут выделены;
- если на подготовительной стадии вы смогли найти нескольких потенциальных партнеров и поработали с ними – на организационном уровне это положительный показатель способности ННЦН стимулировать процесс совместного производства и управлять им.

Стоит подчеркнуть, что в отношении данного стратегического фактора, как и двух остальных, мы рекомендуем применять многосторонний системный подход: говорить о ресурсах можно только тогда, когда у всех участников есть необходимость быть ресурсом. ННЦН сможет получать пользу от использования ресурсов других партнеров только в случае, если сам станет ресурсом для них.

Для описания сути данного КСФ, следует рассмотреть более широкий круг тем, не ограничиваясь бюджетом ННЦН. Мы предлагаем рассмотреть его в трех сферах: поддержки со стороны учреждений, операционных возможностей, научных возможностей.

Рисунок 10. КСФ 3 — Объединенные ресурсы

Критерии	Описание (основные элементы)
Поддержка со стороны учреждений	
Операционные возможности	
Научные возможности	

Поддержка со стороны учреждений

Полномочия и статус ННЦН: получил ли проект создания ННЦН полную поддержку политиков и других лиц, принимающих решения? Обладает ли ННЦН четким организационным статусом, признан ли он как отдельное образование, наделен ли четкими полномочиями, чтобы обмениваться данными и информацией с другими учреждениями и организациями? Существует ли имеющее обязательную силу постановление государственных органов, которое предусматривает создание (отдельно или в связи с какой-либо наднациональной организацией) ННЦН и национальной сети по сбору данных?

Подготовка докладов и статус продуктов ННЦН: предусмотрен ли механизм оценки работы ННЦН и его информационных продуктов? Обязан ли ННЦН ежегодно предоставлять обзор наркоситуации? Помогают ли результаты работы ННЦН выполнению национальных обязательств по представлению докладов? Отводится ли ННЦН конкретная и ясная роль в документе, который определяет национальную стратегию и предусматривает сбор данных, необходимых для оценки этой национальной стратегии и контроля над ее выполнением?

Операционные возможности

Персонал и бюджет: каков бюджет ННЦН – конкретный, утверждаемый ежегодно, или в виде периодического финансирования на конкретную деятельность? Отражаются ли задания и работа ННЦН (персонал работает на полную ставку и только в ННЦН) в годовой программе работ? Соответствуют ли должностные обязанности и заработная плата работников требуемой квалификации, и есть ли у ННЦН оборудование (компьютеры, программное обеспечение, телекоммуникации, документация) для выполнения поставленных задач? Есть ли у ННЦН стратегия общения с государственными органами, направленная на поддержание или увеличение инвестиций в систему сбора данных, связанных с наркотиками?

Объединение в сеть и партнерство: существует ли такая национальная экспертная структура, которая могла бы пополнить специальный опыт и знания ННЦН, и если да, то существует ли официальный механизм или проект, облегчающий сотрудничество с ее экспертами?

Бюджет регулярного и целевого сбора данных: существуют ли в других учреждениях и министерствах бюджет для регулярного сбора данных? Существует ли на государственном уровне тематическая или общая программа, предусматривающая заказы на проведение целевых или научных исследований, или опросов, на получение которых может претендовать ННЦН? Сотрудничает ли страна с ЕС, УПНООН, ВОЗ, ОАГ, КАРИКОМ или Глобальным фондом и имеет ли доступ к финансированию, выделяемому этими международными и наднациональными организациями?

Научные возможности

Данные и информация: производится ли на национальном или местном уровне регулярный сбор каких либо данных о наркотиках? Планируется ли проводить регулярный сбор новых данных, отчасти или полностью отвечающих международным стандартам? Насколько реальна и выполнима для вас задача подготовить и представить новые проекты по регулярному сбору данных? Что препятствует ее выполнению и каковы возможные решения (финансовые, методические и т.д.)? Имеются ли в стране основные группы показателей и другие наборы базовых данных? Каковы реальные перспективы улучшения данной ситуации? Можно ли без крупных затрат сделать что-то, чтобы подготовить их применение? Существует ли подготовленный и одобренный протокол, который можно было бы представить наднациональным или международным организациям (ВОЗ, УПНООН, Всемирному Банку или Глобальному фонду и др.), чтобы заручиться их поддержкой?

Научный и профессиональный опыт/знания: ведутся ли в стране такие исследования о наркотиках, из которых можно было бы черпать информацию о наркоситуации или в ходе которых были бы полезны поддержка и сотрудничество с ННЦН? Есть ли университеты, которые желали бы участвовать в партнерстве, связанном с получением научного опыта или стажировками в ННЦН для своих студентов или использованием собранных данных для обоснования научных диссертаций? Производят ли НПО, действующие в этой сфере, исследования о развитии ситуации у подопечных клиентов, оценку их нужд или оценку программ/проектов, которые могли бы быть полезны для понимания ситуации?

Ключевые стратегические факторы: интерактивная динамическая модель

Хотя ключевые стратегические факторы были представлены по отдельности, следует учитывать, что они являются частью интерактивной динамической модели и могут использоваться при определении стратегических возможностей для учреждения и укрепления любых ННЦН.

При подготовке к созданию или оценке ННЦН советуем применить эти критерии, и полученные ответы сгруппировать в сводной таблице, описав напротив каждого критерия задачу, текущую ситуацию и действия, которые нужно предпринять. Так вы создадите прочную основу для подготовки стратегического плана по созданию национального наблюдательного центра по наркотикам.

Стратегический план нацелен на упрочение или улучшение положения ННЦН и на реализацию в максимальном объеме всех трех стратегических факторов. Эти задачи можно обобщить следующим образом:

- заставить заинтересованные стороны на национальном и местном уровнях сильнее ощутить потребительскую ценность продуктов ННЦН;

- усовершенствовать механизм и разнообразить ассортимент совместного производства, чтобы производить продукты, лучше приспособленные к нуждам разных категорий клиентов;
- грамотнее сочетать ресурсы, полученные на национальном и местном уровнях (и данные, и специальный опыт/знания), тем самым улучшая процессы совместного производства, качество публикаций и других информационных продуктов.

Предлагаемая аналитическая структура динамична и гибка: единой модели ННЦН, применимой ко всем странам и ситуациям без разбора, не существует. Важно создать систему, способную производить доклады хорошего качества, за доступную цену и в приемлемый срок, на понятном для клиентов языке и с доходчивыми выводами.

В сегодняшнем контексте всеобщих социально-экономических трудностей преувеличение задач и завышение финансовых потребностей могут сыграть вам плохую службу: они не только заставят принимающие решения лица вам отказать, но и создадут ННЦН и его учредителям плохой имидж, который, возможно, будет губительным для вашей организации.

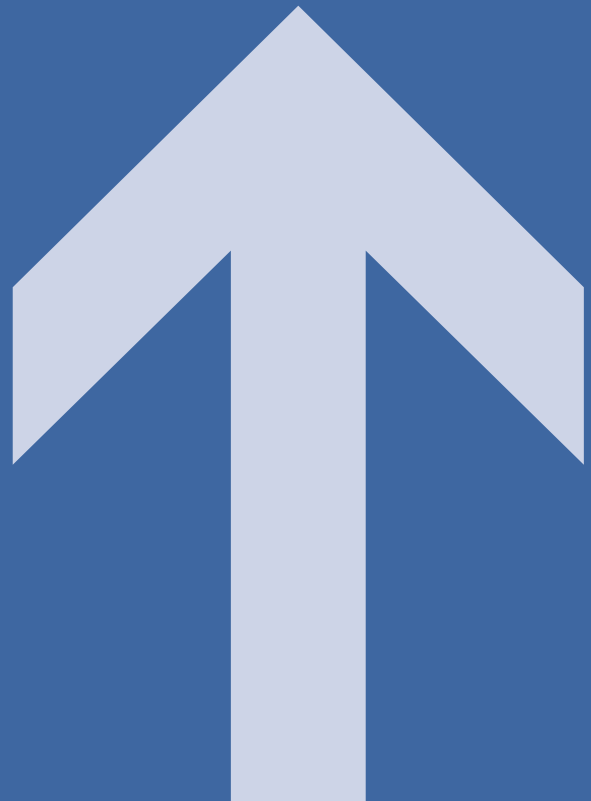
Объясняя суть ключевых стратегических фактов, мы опирались на разные категории критериев и описывали ситуацию (где мы находимся сегодня), возможные цели (где мы хотим быть завтра) и возможные действия (что нужно сделать). Однако при подготовке стратегического плана советуем ограничиться информацией о задачах и необходимых действиях, поскольку эта информация при принятии решений является определяющей.

Стратегическая диагностика и стратегический план - это инструменты, содействующие в процессе принятия решений как самой ННЦН, так и заинтересованным сторонам: чем лучше информация, тем проще принимать решения. Правда, для применения этих инструментов необходимо одно обязательное условие: НАДО подумать о том, чего можно достичь с имеющимися у вас и ваших партнеров ресурсами, НЕ НАДО говорить: «Я не могу ничего сделать, пока не получу чего-нибудь еще».

Рисунок 11. Основные цели ННЦН и национальных сетей информации о наркотиках

Стратегический диагноз	Ситуация «Чего мы добились»	Цель «Чего мы хотим добиться»	Меры «Что делать»
Восприимчивая ценность	Потребительская ценность продуктов в ННЦН		
	Доверие к ННЦН		
	Отношения с аудиторией и заинтересованными сторонами		
Совместное производство	Система работы		
	Процедуры подготовки докладов		
	Информационные продукты		
Совместные ресурсы	Поддержка со стороны учреждений		
	Операционные возможности		
	Научные возможности		

В данной таблице представляется обзор целей ННЦН и его национальной сети информации о наркотиках. Она должна быть подготовлена на основе объективной и достоверной информации, обеспечивать баланс и устанавливать связи между тремя ключевыми стратегическими факторами.



Глава 7

Сложные вопросы

Где должен располагаться национальный наблюдательный центр по наркотикам? Каким должен быть его правовой статус? Каким должен быть объем его полномочий?

В данной главе мы частично ответим на те вопросы о национальных наблюдательных центрах, которые звучат особенно часто, и на которые обычно нет однозначного ответа. Если у вас есть другие вопросы, присылайте их электронной почтой в ЕЦМНН или СИКАД по адресу info@emcdda.europa.eu и OID_CICAD@oas.org.

Где должен располагаться национальный наблюдательный центр по наркотикам?

Возможные варианты

В зависимости от того, как в вашей стране организована система принятия решений, возможны следующие варианты расположения ННЦН:

- Внутри национальных координационных органов по наркотикам или при правительственных департаментах;
- Внутри министерства здравоохранения или Национального института общественного здоровья;
- Внутри министерств внутренних дел, юстиции или госбезопасности;
- Внутри университета или неправительственной организации.

Сильные и слабые стороны

Нахождение ННЦН в подчинении у национального координационного органа по наркотикам или правительственного департамента улучшает его возможности по сбору информации, позволяя получать ото всех учреждений полный спектр данных, охватывающих и спрос, и предложение. Однако слишком сильное политическое влияние может поставить под угрозу научную объективность и даже долгосрочную стабильность ННЦН.

Учреждение ННЦН при министерстве здравоохранения или внутри него, обычно сильно облегчает сбор данных по охране здоровья и социальным вопросам, и в меньшей степени способствует сбору данных о предложении и его снижении. В этом случае не всегда гарантируется возможность комплексного анализа наркоситуации

(= за рамками конкретных проблем общественного здоровья). Поэтому важно обеспечить действие механизмов сотрудничества, которые бы сближали ННЦН с источниками данных и специального опыта/знаний в сфере предложения.

Когда ННЦН размещается внутри или в ведении министерства внутренних дел, юстиции или госбезопасности, у него больше возможностей получать данные о предложении наркотиков и его сокращении, и меньше – о проблемах медицинских и социальных. В этой ситуации не всегда обеспечивается возможность производить комплексный анализ наркоситуации (= за пределами компетенции правоохранительных органов). Поэтому важно обеспечить действие механизмов сотрудничества, которые бы сближали ННЦН с источниками данных и профессионального опыта в сфере спроса.

Учреждение ННЦН при университете или НПО благоприятно для ведения научной работы, обеспечивает нейтральность и объективность собранной информации, привносит в исследования очень полезный многоотраслевой аспект. Но в этом случае ННЦН иногда оказывается в отрыве от принимающих решения лиц, менее заметна, не получает достаточной поддержки со стороны учреждений на национальном уровне.

Предупреждение

Когда между учреждениями здравоохранения и правоохранительными органами возникают сложности или нет тесного взаимодействия, опыт подсказывает, что более действенным и долговечным станет такое решение, которое будет укреплять сотрудничество между учреждениями, а не то, которое поделит ННЦН на «наблюдательный центр по здравоохранению» и «наблюдательный центр по правоприменению».

Какую правовую основу должна иметь деятельность национального наблюдательного центра по наркотикам?

Возможные варианты

У большинства существующих национальных наблюдательных центров по наркотикам есть две общие черты:

- они возникают на основании (как минимум) решения министерства, которое учреждает их либо как национальный наблюдательный центр (в национальных целях) либо как национального корреспондента, либо как координационный центр для наднациональных или международных организаций;
- их работу регламентирует техническое задание, согласно которому они являются либо самостоятельным образованием, либо единицей/отделом внутри более крупного учреждения.

Существует огромное количество вариантов юридического статуса ННЦН, от простого распространения его статуса на уже существующего учреждения до публикации в правительственном печатном органе решения о создании нового учреждения – новой правовой единицы индивидуального образца.

Следует отметить, что принимающие организации или национальные наблюдательные центры по наркотикам также могут быть разных типов: государственная, полугосударственная структура, а иногда и НПО.

Сильные и слабые стороны

Когда ННЦН создается по решению министерства без предоставления конкретного юридического статуса, может получиться слишком слабая структура, не способная осуществлять свои полномочия и привлекать к сотрудничеству другие учреждения, особенно министерства и организации из других сфер (обычно сфера здравоохранения/социальная противостоят правоохранительной).

Создание ННЦН на слишком низком структурном или иерархическом уровне внутри существующего учреждения таит в себе те же минусы и не делает заметными ни ННЦН, ни его продукты. В результате ННЦН становится чрезвычайно сложно выполнять свои полномочия и удовлетворять потребности заинтересованных сторон на национальном уровне.

Когда создание ННЦН оформляется на основе многолетнего (на три-пять лет) рамочного контракта, это дает двойную выгоду: положение ННЦН усиливается на период, которого хватает, чтобы привлечь к сотрудничеству другие учреждения и снизить конкуренцию с их стороны, а задачи и ожидаемые результаты четко оговариваются. Последнее может послужить основой для оценки продуктивности работы ННЦН по окончании установленного контрактом периода.

Если создание ННЦН не оформлено официально, или срок его деятельности считается неограниченным, для ННЦН и его клиентов это может означать риск постоянной нестабильности (например, в случае политических перемен в стране) или риск слабого развития в долгосрочной перспективе (из-за недостаточной мотивации, когда некоторых сотрудников больше интересует положение учреждения, а не продуктивность его работы).

Четкий юридический статус является необходимым условием для развития деятельности ННЦН, но не является достаточной гарантией участия в ней потенциальных партнеров и сотрудничества с их стороны. Поэтому решающей для успеха ННЦН будет его способность мотивировать и привлечь своих партнеров к сотрудничеству через создание сети (иначе говоря, сотрудничество по приказу не возникает). Юридический статус может быть очень полезен для формализации сотрудничества между учреждениями и органами, так как «обязывает» третьи стороны уважать и признавать роль ННЦН.

Каким должен быть объем полномочий национального наблюдательного центра по наркотикам?

Возможные варианты

Следует рассмотреть два варианта:

- можно ограничить сферу деятельности ННЦН незаконными наркотиками, что соответствовало бы сфере деятельности таких наднациональных и международных организаций, как ЕЦМНН и УНПООН;
- можно расширить сферу деятельности и включить в нее все возможные виды разрешенных и незаконных наркотиков (незаконные наркотики, алкоголь, табак, разрешенные к употреблению наркотики), как это делают страны, имеющие всеобъемлющую национальную стратегию, рассматривающую все эти вопросы комплексно, в соответствии с охватом деятельности таких международных организаций, как СИКАД-ОАГ, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), и некоторые исследовательские группы, такие как ESPAD, занятые разработкой международных обследований.

Сильные и слабые стороны

Включение в сферу деятельности ННЦН разрешенных веществ позволяет отчетливо представить комплексную картину сложного социального и индивидуального поведения, связанного с зависимостью от наркотиков. В этом случае также появляется возможность наблюдать и анализировать возможные соотношения между тенденциями употребления наркотиков. В то же время, работа ННЦН как с организационной, так и с научной точки зрения усложняется.

Если задачи и ожидаемые результаты четко определены, то независимо от объема полномочий ННЦН, вся его работа должна быть продуктивной и востребованной. Ресурсы, выделяемые ННЦН для выполнения его задач, должны всегда согласовываться с объемом его полномочий.

Штат национального наблюдательного центра по наркотикам: сколько сотрудников и с какой подготовкой?

Возможные варианты

Отвечая на этот вопрос, нужно учитывать следующее:

- Техническая компетенция наблюдательного центра по наркотикам должна полностью отражать широкий спектр вопросов, входящих в сферу деятельности и круг полномочий ННЦН;
- Техническое и научное ноу-хау ННЦН и его партнеров должны развиваться в рамках постоянного совершенствования его научного потенциала;

- Научная подготовка: коллектив ННЦН должен обладать навыками, необходимыми для работы со всеми элементами системы мониторинга и подготовки докладов. Основные требуемые специальности: эпидемиолог, социолог, психолог или специалист других социальных наук, токсиколог, статистик, криминалист и политический аналитик;
- Навыки в области управления и коммуникации: скорее всего, понадобятся специалисты по общему управлению, коммуникациям и созданию сетей, редактированию и распространению данных, а также работники секретариата;
- Хотя бы половина сотрудников должна иметь определенный профессиональный опыт и (предпочтительно) четкую научную квалификацию. Кроме того, в идеале от всех сотрудников стран ЕС требуется свободное использование английского языка в качестве рабочего (особенно в сфере международных стандартов и протоколов, научных обменов ноу-хау и опытом с различными странами и регионами мира);
- ННЦН необходимо привлечь и удержать компетентных сотрудников. Чтобы обеспечить научный потенциал и качество процессов и производимых данных, состав его сотрудников должен быть постоянным;
- Каждая страна должна найти такую структуру и организацию, которая лучше всего соответствует нуждам предоставления докладов на наднациональном и международном уровне, так и в национальном контексте;
- Некоторые страны из-за сильной нехватки ресурсов вынуждены начинать с одного сотрудника. В таких условиях наблюдательный центр может действовать, если часть центральных функций берет на себя внешние ключевые партнеры (например, университет), а ННЦН координирует перенесенные вовне процессы.

Сильные и слабые стороны

Небольшой персонал ННЦН следует компенсировать официальными договорами о найме недостающих научных кадров на работу по совместительству. Однако опыта показывает, что там, где штат составляет менее трех полных рабочих ставок или их эквивалентов ⁽¹⁾, ННЦН не в состоянии выполнять свои задачи.

Когда штат ННЦН невелик, он зачастую впадает в зависимость от внешнего специального опыта/знаний, а иногда и от плохо организованных национальных сетей. Для слишком маленького коллектива столь важные для ННЦН задачи управления и создания сетей становятся трудновыполнимыми.

Если ННЦН как наблюдательный центр обладает значительными полномочиями на государственном уровне, это значит, что необходимая подготовка сотрудников должна будет соответствовать всему спектру его основных функций, описанных в главах 3-5. В этом случае следует обратить особое внимание на отношения и сотрудничество между учреждениями, а также на коммуникацию и связи с общественностью.

⁽¹⁾ Это означает, что кто-то из сотрудников может работать в другом учреждении и одновременно (по совместительству) в ННЦН

Во сколько обходится учреждение национального наблюдательного центра по наркотикам?

Возможные варианты

Чтобы дать определяющим политику структурам исчерпывающую картину бюджетно-финансовой организации, возникающей при создании ННЦН, следует рассматривать национальный наблюдательный центр по наркотикам в совокупности с национальной информационной сетью.

Оценочные расходы следует определять, рассмотрев следующие критерии:

- Текущие расходы ННЦН по оплате сотрудников и производственных действий, включая встречи с национальными и международными партнерами;
- Конкретные расходы, связанные с выполнением миссии и заданий ННЦН, по всем трем основным производственным процессам: сбору данных, анализу и интерпретации данных, докладам и публикациям;
- В некоторых случаях целесообразно разделить расходы на выполнение национальных и международных обязательств;
- Полезно будет составить финансовые планы, предусматривающие объем текущих расходов на год. Однако поначалу оценочная стоимость национальной системы информации о наркотиках будет неизвестна, а ННЦН не сразу приступит к сбору национальных данных. Это значит, что в первый год деятельности бюджет, возможно, будет более ограниченным. Однако рассмотреть задачи бюджета на второй и третий годы необходимо, хотя бы в качестве разумной перспективы ⁽²⁾;
- Вопрос финансирования не ограничивается удачным пополнением бюджета, а тесно связан со способностью ННЦН производить информационные продукты и отчитываться за использованные средства. Это значит, что либо в ННЦН, либо в принимающем учреждении должен быть человек, обладающий серьезными навыками администратора и финансового управляющего;
- В отношении стран-членов ЕС существует также ряд конкретных критериев и требований, связанных с системой совместного финансирования Reitox.

Сильные и слабые стороны

Если на протяжении рабочего года произойдет внезапное изменение или дисбаланс бюджета ННЦН, это поставит под удар и ННЦН, и его сеть. Это также может отразиться на предоставлении ННЦН докладов наднациональным и международным организациям, что будет иметь негативные последствия для репутации страны.

⁽²⁾ Когда ННЦН работает в рамках госучреждения, его бюджет и обязательства как правило не могут планироваться более чем на год вперед.

В случае если имеющийся бюджет ограничен, но размер его известен и стабилен, ННЦН может подготовить стратегию и обратиться за дополнительными средствами к национальным или международным организациям-донорам. Например, некоторым странам-кандидатам в члены ЕС удавалось получить финансирование на проведение новых операций по сбору данных от Глобального фонда.

Если ННЦН удастся подготовить национальный план действий по созданию информационной сети о наркотиках, представив конкретные ожидаемые результаты и их точную стоимость, это повысит его шансы быть воспринятым всерьез.

Иногда средства на производственные расходы предоставляет наднациональная или международная организация, а сбор данных сможет быть эффективным лишь в том случае, если в ответ на просьбу ННЦН национальные власти предоставят ему равнозначную структурную помощь.

Каким образом гарантируется научная независимость национального наблюдательного центра по наркотикам?

Возможные варианты

При обсуждении данного вопроса не путайте «научное качество» с «автономией учреждения» – это две разные вещи.

- Научное качество очень важно поддерживать для того, чтобы данные правильно представлялись и интерпретировались, были верными и заслуживающими доверия, соответствовали международным стандартам. Его можно обеспечить, учредив научный комитет под эгидой с ННЦН, или введя для основных заинтересованных сторон процедуру консультаций/корректировки, чтобы они проверяли доклад перед публикацией. Целью такой проверки было бы гарантировать отсутствие ошибок и неверной интерпретации данных и подтвердить возможность публикации, что усиливало бы легитимность ННЦН. Качество информационных продуктов ННЦН должно быть бескомпромиссным.
- Автономия учреждения имеет иной смысл: ННЦН следует оградить себя от внешних попыток трансформировать данные, представлять ложную информацию, поддерживать пропаганду или политкорректность. Поле деятельности ННЦН лежит, прежде всего, в сфере информации, и в политике она не участвует. В то же время ННЦН должна занять и удержать собственную позицию по отношению к другим учреждениям или ключевым организациям в стране.

Сильные и слабые стороны

Возникновение ситуации, ставящей под сомнение научное качество работы ННЦН, неприемлемо. Несмотря на возможные попытки скрыть манипуляцию, международные организации обычно ее обнаруживают. Это вредит репутации страны-нарушительницы.

Действуя без одобрения официального органа или не имея процедуры контроля над публикациями, ННЦН ставит себя в опасное положение. Так, некоторые ННЦН ранее уже попадали в затруднительной ситуации из-за того, что представили непроверенную информацию, надежность которой не была удостоверена основными заинтересованными сторонами.

Если ННЦН слишком тесно связан с государственными органами или политиками, это может негативно отразиться на его автономии, репутации и надежности и на его стабильности (каждый раз при смене политической власти будет сменяться персонал, а значит, будет утрачиваться опыт).

Если ННЦН действует или пытается действовать слишком независимо, он может, в конце концов, оказаться в полной изоляции и без институциональной и финансовой поддержки, необходимой для выполнения поставленных задач. Как уже говорилось, ННЦН должен приложить все усилия, чтобы не выходить за свои институциональные рамки и не преступать границ своей компетенции.

Следует ли национальному наблюдательному центру по наркотикам участвовать в оценке национальной политики в сфере наркотиков?

Возможные варианты

По просьбе государственных органов управления своей страны национальные наблюдательные центры по наркотикам могут участвовать в оценке национальной политики в сфере наркотиков или конкретных аспектов национальной стратегии.

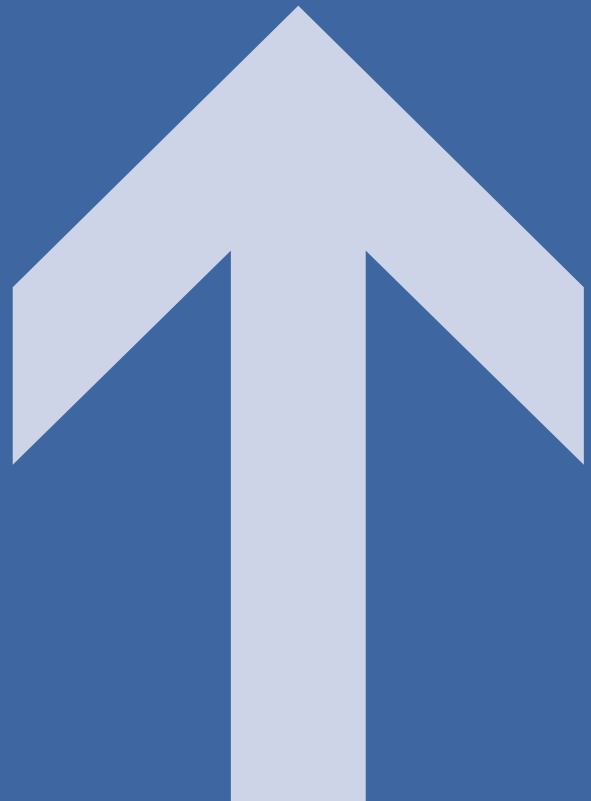
Однако чтобы такое участие было возможно и приемлемо, следует соблюсти несколько принципов:

- ННЦН должен получить от своего национального органа управления официальную просьбу с указанием предметного охвата и задач оценки;
- ННЦН должен предложить или разработать методiku для определения требуемой информации (соответствующую передовой практике в этой сфере) и выяснить, имеется ли она в наличии (подсчитать расходы, если каких-то данных не хватает). Тот же принцип действует и в отношении специального опыта и знаний, необходимых для оценки;
- ННЦН следует оставить за собой право решать, согласиться ли на проведение такой оценки (или согласиться после внесения предложенного ею технического изменения);
- Работа ННЦН по оценке должна производиться на научной основе (представляется действительная, нейтральная, объективная, надежная информация), без политических выводов, которые являются прерогативой органов управления;
- ННЦН должна выяснить, по каким вопросам оценки данные отсутствуют.

Сильные и слабые стороны

Когда объем работы ННЦН в процессе вынесения оценки четко определен, возрастает вероятность, что ее результаты будут приняты к исполнению без ущерба для ННЦН. Однако уже случалось, что, несмотря на такие предосторожности, некоторые политические деятели уже предъявляли ННЦН обвинения в недостаточной объективности и «политической ориентированности» вплоть до обвинений в предоставлении «ложных» данных. Поэтому любые действия ННЦН по производству оценки должны быть научно и документально обоснованными. Международное содействие, предоставленное в ходе оценки (например, в форме научного руководящего комитета) или в ходе экспертной рецензии также поможет противостоять потенциальным негативным реакциям такого свойства.

Если объем работы и полномочия ННЦН четко определены в тесном сотрудничестве и при участии национального координирующего органа по наркотикам и основных заинтересованных сторон, это принесет реальную пользу стране и окажет поддержку при принятии решений и планировании услуг. С его помощью можно будет точнее наметить цели, точнее определить имеющиеся и недостающие данные, необходимые для выяснения степени действенности или влияния некоторых мер.



Глава 8

Выводы

Что же дальше? Как претворить теорию в практику?

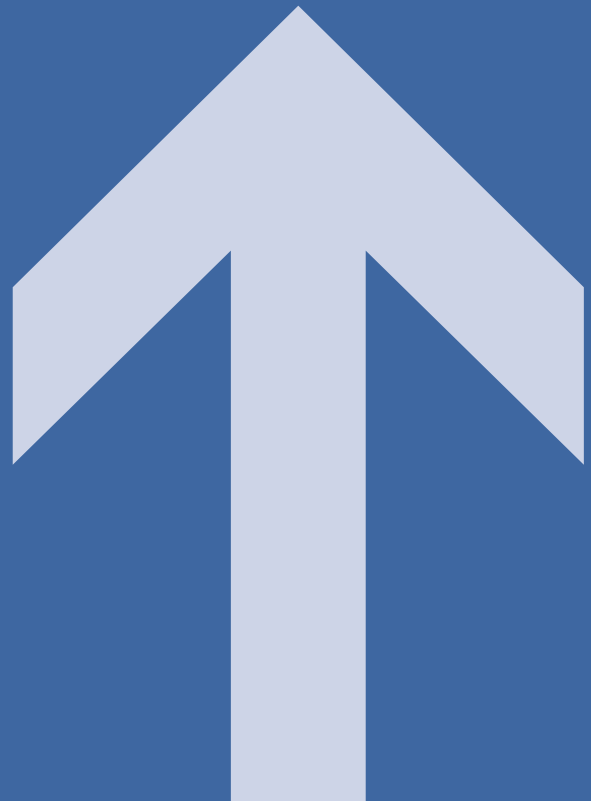
В разных главах и разделах авторы настоящего пособия подробно знакомят читателя с национальными наблюдательными центрами по наркотикам, представляя, в частности:

- Четкое определение того, чем является национальный центр, каково его предназначение и задачи;
- Подробное описание трех основных функций ННЦН: сбора и мониторинга данных, анализа и интерпретации данных, представления и распространения докладов;
- Введение в стратегическую диагностику на основе применения трех ключевых стратегических факторов (КСФ) и связанных с ними критериев – воспринимаемой потребительской ценностью, совместного производства и объединенных ресурсов;
- И, наконец, несколько вариантов ННЦН, которые стоит рассмотреть при создании национального наблюдательного центра по наркотикам, с выделением их сильных и слабых сторон.

Теперь вы сами будете строить свою модель и претворять ее в жизнь.

Начиная этот процесс, взгляните по-новому на условия, в которых вы живете и работаете. Теперь, вооружившись идеями, понятиями и опытом, которым с вами поделились авторы пособия, вы сами должны будете строить модель вашего будущего национального наблюдательного центра по наркотикам. Очень важно, чтобы вы своими словами изложили свои потребности и планы, учитывая существующие ресурсы и препятствия на вашем пути, поскольку каждый национальный наблюдательный центр представляет собой неповторимое сочетание компетенций, ресурсов и партнерских отношений, и - прежде всего - людей.

Наш последний совет: используйте в качестве отправной точки процессы и планируемые информационные продукты, а систему и сеть стройте вокруг них. Нет модели учреждения, которую можно было бы скопировать – нужно объединить людей в работе по достижению общей цели.



Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании

Межамериканская Комиссия по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами Организации Американских государств

**Создание национального наблюдательного центра по наркотикам:
совместное пособие**

Люксембург: Бюро официальных публикаций Европейских Сообществ

2011 — 119 стр. — 16 x 24 см

ISBN 978-92-9168-454-0

doi 10.2810/40304

Как приобрести публикации ЕС?

Наши платные публикации можно приобрести в книжном магазине ЕС (<http://bookshop.euroa.eu>), сделав на них заказ у торгового агента по вашему выбору.

Бюро публикаций располагает сетью агентов по всему миру. Вы можете получить их контактные данные, выслав факс на номер +352 292942758

Быстрое развитие национальных наблюдательных центров по наркотикам в течение последних двух десятилетий явилось прямым следствием решений о создании региональных систем мониторинга наркотиков, как в Европейском Союзе, так и на Американском континенте. Так как поначалу образца для подражания не было, наблюдательные центры создавались методом проб и ошибок с учетом национальной специфики и ресурсов. Вот почему сегодня существует столько же моделей наблюдательных центров, сколько и учредивших их стран.

При взгляде назад в этом долгом процессе усматривается потребность в формализации полученного опыта и определении некоторых ключевых понятий и принципов, которые верны для любой страны или региона. В данном пособии, совместно подготовленном Европейским центром мониторинга наркотиков и наркозависимости (ЕЦМНН) и Межамериканской Комиссией по борьбе со злоупотреблением наркотическими веществами Организации Американских государств (СИКАД–ОАГ), ясно и информативно представлены и описаны основные операционные процессы и ключевые стратегические факторы, являющиеся общими для всех национальных наблюдательных центров по наркотикам.

В настоящее время данное пособие издано на арабском, хорватском, английском, французском, итальянском, русском, испанском и турецком языках.

Справка о ЕЦМНН

Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании (ЕЦМНН) - это структура, куда стекается вся информация о наркотиках в Европе. Ее главной задачей является «предоставление странам-членам действительной, объективной, достоверной и сопоставимой информации» о наркотиках, наркозависимости и их последствиях. Центр учрежден в 1993 г., начал работу в 1995 г. в Лиссабоне, является одним из децентрализованных агентств ЕС. Коллектив из 100 специалистов разных отраслей предлагает определяющим политику лицам базу данных, необходимую им при подготовке законов и стратегий в сфере наркотиков. Центр также помогает профессионалам и исследователям в создании передовой практики и намечает новые области анализа. Помимо сбора информации о спросе на наркотики и разработки мер по его снижению, в последние годы агентство включило в свою деятельность мониторинг и подготовку отчетов о предложении наркотиков, мерах по его снижению и рынках незаконных наркотиков.

www.emcdda.europa.eu

Справка о СИКАД-ОАГ

Межамериканская Комиссия по борьбе со злоупотреблением наркотическими средствами (СИКАД) учреждена Генеральной Ассамблеей Организации Американских государств (ОАГ) в 1986 г. как политический форум Западного полушария по всем аспектам проблемы наркотиков. Главной задачей СИКАД является увеличение людских и институциональных возможностей государств-членов с целью сокращения масштабов производства, нелегальной перевозки и использования незаконных наркотиков и преодоление последствий торговли наркотиками для здоровья, социальной и криминальной ситуации.

Сбор данных в системе СИКАД производит Межамериканский наблюдательный центр по наркотикам (OID). Она помогает странам усовершенствовать сбор и анализ данных в сфере наркотиков, содействует учреждению национальных наблюдательных центров и использованию стандартизированных методов и данных; организует научный и технический тренинг, обмен опытом между профессионалами, занятыми вопросами наркотиков, и другие мероприятия с целью создания информированной национальной политики в сфере наркотиков.

www.cicad.oas.org



■ Бюро публикаций

ISBN 978-92-9168-454-0



9 789291 684540