

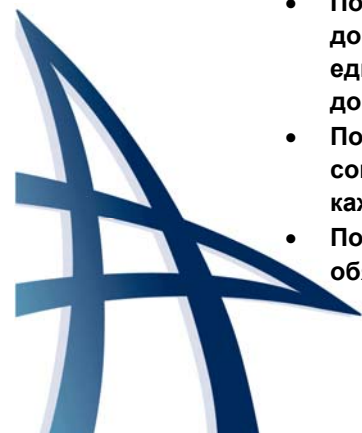
## Аналитический обзор: Стандартизация и гармонизация данных и инициатив по сбору данных

Четвертая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака, 15-20 ноября 2010 года, Пунта дель Эсте, Уругвай

### Рекомендации

Четвертой сессии Конференции Сторон следует принять следующие решения:

- Создать группу экспертов, состоящую из кандидатур со специальным опытом, предложенных Сторонами, сотрудников Секретариата Конвенции, представителей Инициативы ВОЗ по освобождению от табачной зависимости, а также из обладающих специальным опытом представителей соответствующих межправительственных и неправительственных организаций. Группа экспертов должна:
  - Пересмотреть схемы отчетности, созданные в соответствии со Статьей 21 Конвенции, и инструменты сбора данных, используемые для составления доклада ВОЗ о борьбе против табака на глобальном уровне, в целях выработки единого согласованного инструмента сбора данных, который бы эффективно содействовал представлению информации обо всех аспектах осуществления Конвенции;
  - Определить и, при необходимости, разработать стандартные определения и показатели для использования в едином инструменте сбора данных. Эти определения должны включать определения Статьи 1 Конвенции и дополнительные определения, предлагаемые руководящими принципами осуществления Конвенции;
  - Представить единый инструмент сбора данных, включая определения и показатели, на рассмотрение и одобрение Пятой сессии Конференции Сторон;
  - Обратиться с просьбой к компетентным органам ВОЗ, в частности, к Инициативе по освобождению от табачной зависимости, и предложить другим соответствующим межправительственным, правительственным и неправительственным организациям использовать единый инструмент сбора данных для мероприятий по сбору данных, касающихся борьбы против табака;
- Потребовать у всех Сторон, за исключением тех, что обязаны представить доклады в 2012 году, представить доклады в Секретариат Конвенции, используя единый согласованный инструмент сбора данных, не позднее, чем за 10 месяцев до начала Шестой сессии Конференции Сторон;
- Потребовать у всех Сторон представлять доклады, используя единый согласованный инструмент сбора данных, не позднее, чем за 10 месяцев до начала каждой последующей очередной сессии Конференции Сторон;
- Подтвердить необходимость оказания помощи Сторонам в выполнении их обязательств по представлению отчетности, и обратиться к Секретариату



**Конвенции с просьбой повысить, с помощью компетентных органов ВОЗ, в частности, с помощью Инициативы ВОЗ по освобождению от табачной зависимости, эффективность и действенность такой помощи;**

- **Обратиться к Секретариату Конвенции с просьбой и в дальнейшем развивать, с помощью компетентных органов ВОЗ, в частности с помощью Инициативы ВОЗ по освобождению от табачной зависимости, базу данных докладов Сторон, с тем, чтобы такая периодическая отчетность помогала Сторонам накапливать знания и учиться на основе взаимного обмена опытом осуществления Конвенции.**

### **Справочная информация**

В соответствии с положениями Статьи 21 Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака, каждая Страна обязана представлять периодические доклады о выполнении ею Конвенции в той форме и с такой частотой, как это определено Конференцией Сторон.

Доклады Сторон должны содержать информацию по различным вопросам, указанным в Статье 21, в том числе: информацию о законодательных, исполнительных, административных или иных мерах, принятых в целях осуществления Конвенции; информацию о любых препятствиях или барьерах, встретившихся при осуществлении Конвенции, и о мерах, принятых для преодоления этих барьеров; информацию о финансовой и технической помощи, предоставленной или полученной для деятельности по борьбе против табака; информацию об эпиднадзоре и проведенных исследованиях; а также информацию о других указанных вопросах, связанных с налогообложением, рекламой, стимулированием продажи и спонсорством табака, незаконной торговлей, последствиями для здоровья употребления табака и воздействия табачного дыма, законодательстве, регулировании и соответствующей судебной практике.

В решении о принятии предварительного формата для первого доклада Сторон, принятом на Первой сессии Конференции Сторон сказано: «Цель в области отчетности состоит в том, чтобы дать возможность Сторонам накапливать знания и учиться на основе взаимного обмена опытом осуществления Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака» (решение FCTC/COP1(14)). В решении также отмечено, что «на основе» докладов Сторон Конференция Сторон будет производить рассмотрение осуществления Конвенции, в соответствии со Статьей 23.5, которая предписывает Конференции Сторон «регулярно рассматривать осуществление настоящей Конвенции и принимать решения, необходимые для содействия ее эффективному осуществлению». Создавая механизмы отчетности по осуществлению Конвенции, COP-1 приняла решение «провести дальнейшее обсуждение вопроса отчетности в 2010 году».

Несмотря на то, что между COP-1 и Четвертой сессией Конференции Сторон (COP-4) был достигнут значительный прогресс – были разработаны инструменты для представления докладов, большинство Сторон представили, по меньшей мере, один доклад, эти доклады доступны на веб-сайте Секретариата Конвенции, Секретариат подготовил три «доклада о глобальном прогрессе» - схемы отчетности РКБТ все еще далеки от эффективного выполнения своих задач.

Многие Страны испытывают трудности при подготовке и представлении докладов. Согласно докладу Секретариата Конвенции об основных выводах относительно докладов Сторон и глобального прогресса (документ FCTC/COP/4/14), из 153 Сторон, которые были обязаны представить первые доклады (через два года после вступления в силу Конвенции) к моменту начала подготовки доклада Секретариата, только 37 представили доклад вовремя, 51 Страна представила с задержкой до 6 месяцев, 15 – с задержкой до 12 месяцев, 32 – с задержкой более 12 месяцев, а 18 Сторон до сих пор не представили свои доклады (у 15 из них задержка превышает 12 месяцев). Во втором отчетном цикле (требующем представления второго доклада через пять лет после вступления Конвенции в силу) чуть меньше половины из Сторон, которые должны были представить свой доклад к моменту начала подготовки доклада Секретариата, действительно это сделали.

Ключевой проблемой в отношении процесса представления отчетности является недостаточность потенциала, как на национальном, так и на международном уровне. Многие Стороны сообщают о недостаточности технических и финансовых ресурсов, как о препятствии в осуществлении своих обязательств по Конвенции. В отношении обязательств по отчетности, потенциал Сторон особенно распыляется в силу существования ряда других инициатив по сбору данных, как национальных, так и глобальных. Например, обследование для Доклада ВОЗ о глобальной борьбе против табака (GTCR) во многом дублирует систему отчетности Конвенции. На международном уровне, Конференция Сторон РКБТ направляет недостаточно ресурсов на разработку схемы отчетности, предоставление помощи и поддержки Сторонам в выполнении их обязательств и на эффективное использование результатов отчетности.

Ограниченность потенциала – это действительно серьезное препятствие для выполнения задач системы отчетности: дать возможность Сторонам накапливать знания и учиться на основе взаимного обмена опытом осуществления Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака и предоставить Конференции Сторон информацию, необходимую для анализа ситуации и содействия осуществлению Конвенции. Еще одно препятствие – решение о постепенном введении в действие механизмов отчетности - каждая Страна представляет отчет через два, пять и восемь лет после вступления в действие Конвенции на территории данной Страны. Такой скользящий график представления докладов, который показывает прогресс, отсчитываемый от разных дат, для разных Сторон, не позволяет получить полную картину глобального прогресса в осуществлении Конвенции.

На Третьей сессии Конференции Сторон было отмечено «необходимость постоянной оценки системы отчетности... чтобы отслеживать ход работы, улучшать сопоставимость данных и выявлять проблемы и возможности в осуществлении Конвенции», признано, что «более активное международное сотрудничество, обмен информацией и взаимопомощь являются важнейшими элементами Конвенции» (решение FCTC/COP3(17)). В соответствии с решением Секретариату было предложено предоставить доклад «о мерах: (а) по улучшению сопоставимости данных во временном измерении; (b) по стандартизации собранных данных внутри Сторон и между Сторонами; (с) по разработке показателей и определений для использования национальными инициативами Сторон и международными инициативами по сбору данных; и (d) по дальнейшей гармонизации с другими инициативами по сбору данных», а также помогать Сторонам, по их просьбе, в выполнении обязательств по представлению отчетности.

Запрошенный доклад (документ FCNC/COP/4/15), подготовленный Секретариатом Конвенции в сотрудничестве с Инициативой ВОЗ по освобождению от табачной зависимости (TFI) и помощи многих Сторон и других соответствующих организаций, был представлен на рассмотрение COP-4. Альянс Рамочной Конвенции (FCA) высоко оценивает данный доклад, который предлагает ряд чрезвычайно полезных «рекомендованных шагов» на рассмотрение Конференции Сторон (параграф 81). Это:

- Для «гармонизации между инструментами сбора данных Конвенции и обследованием GTCR» основное внимание нужно обратить на «полностью согласованный процесс в результате использования одного признанного в международных масштабах инструмента»;
- Представление «полного перечня стандартных определений с целью обеспечения знания всеми Сторонами стандартов и спецификаций запрашиваемой информации»;
- «согласование цикла отчетности по договору с циклом сессий Конференции Сторон»;
- «содействие и оказание помощи Сторонам, особенно Сторонам, являющимся развивающимися странами и странами с переходной экономикой, в процессе отчетности для обеспечения полноты и качества представляемых данных»;
- «подборка информации о законах и постановлениях в области борьбы против табака из различных существующих баз данных, дополнение такой информации, если необходимо, и содействие ее использованию» таким образом, чтобы «дать возможность заинтересованным правительствам и группам исследователей получить доступ к соответствующей информации в одном месте».

## **Разработка единого международного согласованного инструмента сбора данных со стандартными определениями и показателями**

В докладе о стандартизации и гармонизации отмечено, что участие в деятельности по сбору данных «налагает определенное бремя на имеющиеся возможности во многих странах, особенно в странах с ограниченными ресурсами». Таким образом, гармонизация необходима для «обеспечения лучшего использования ресурсов в областях как сбора данных, так и управления, анализа и распространения данных».

В отчете выделены две основных международных системы мониторинга борьбы против табака: система отчетности Конвенции и обследование для Доклада ВОЗ о глобальной борьбе против табака (GTCR), проведение которого координируется TFI и, начиная с 2007 года, ежегодно собирает данные по мерам по сокращению спроса на табак, которые входят в пакет Инициативы по освобождению от табачной зависимости MPOWER. Дублирование между этими двумя системами является «главным предметом беспокойства для правительств» в отношении систем отчетности/мониторинга в борьбе против табака. Стороны и эксперты «выразили поддержку предпринимаемому полному согласованию и согласились с необходимостью ликвидировать дублирующую отчетность».

FCA полностью поддерживает рекомендацию о пересмотре систем отчетности Конвенции и GTCR для разработки единого международного согласованного инструмента сбора данных. FCA выражает признательность Секретариату и TFI за инициацию процесса сравнения отчетов для подготовки вопросов «для оказания лучшей помощи Сторонам в предоставлении информации». В этой связи FCA хотел бы снова привлечь внимание Конференции Сторон к своей озабоченности по поводу опросника и инструкций, разработанных для предоставления отчетности по осуществлению Конвенции.

Как указывалось ранее, FCA считает, что в опроснике и в указаниях в сопроводительной пошаговой инструкции есть ряд вопросов, которые сбивают с толку, содержат неверные утверждения или заставляют пропустить важные положения Конвенции (например, вопросы и инструкции, относящиеся к Статьям 8, 11, 12, 13, 15 и 20). Эти ошибки не только потенциально создают ненужные трудности для Сторон при составлении их докладов, но и отрицательно влияют на качество и полезность предоставляемой Сторонами информации, а также на понимание, а, следовательно, и осуществление, Сторонами своих обязательств. Кроме этого, FCA рекомендует внести исправления, которые будут содействовать предоставлению более полных ответов и помогать увязывать ответы с контекстом. FCA хотел бы заново предложить для рассмотрения COP-4 свои предыдущие комментарии и рекомендации относительно необходимости создания группы экспертов для разработки единого международного согласованного инструмента сбора данных, который будет эффективно способствовать предоставлению информации обо всех аспектах осуществления Конвенции.<sup>1</sup>

FCA поддерживает рекомендацию относительно того, что процесс создания единого инструмента сбора данных должен включать подготовку «полного списка стандартных определений, чтобы каждая Страна знала стандарты и спецификации запрашиваемой информации», что позволит получать «более точные и сопоставимые ответы». Как указано в докладе, «четкие определения и показатели являются важными для качества собранных данных». Внесшие свой вклад в подготовку доклада эксперты «согласились с необходимостью дальнейшего рассмотрения определений и показателей» для конкретных статей Конвенции, с учетом осуществления руководящих принципов, принятых Конференцией Сторон. Показатели должны служить более объективной оценке прогресса Сторон в осуществлении своих

---

<sup>1</sup> См. аналитический обзор FCA для COP-3 «Отчетность и обмен информацией» [http://www.ftc.org/dmdocuments/COP3\\_policy\\_briefing\\_reporting.pdf](http://www.ftc.org/dmdocuments/COP3_policy_briefing_reporting.pdf). В период между COP-3 и COP-4 FCA подготовил аналитический обзор для рассмотрения Президиумом в ходе принятия поправок к вопросам Группы 2 в соответствии с полномочиями по решению FCTC/COP3(17), а также аналитический обзор для рассмотрения Секретариатом Конвенции в процессе разработки «пошаговой инструкции для помощи в ответах на вопросы Группы 2» в соответствии с решением Конференции Сторон. Эти аналитические обзоры доступны на странице: <http://www.ftc.org/images/stories/FCA%20briefing%20on%20reporting.pdf>

обязательств. Как рекомендовано в докладе, «особое внимание следует обратить на включение всех определений, имеющих не только в Конвенции, но и в руководящих принципах осуществления конкретных статей Конвенции» и уточнить «понятия, встречающиеся в различных вопросах схемы отчетности» (например, «полный» и «частичный» запрет в соответствии со Статьями 8 и 13). И в очередной раз, FCA хотел бы вновь подчеркнуть озабоченность по поводу упомянутых ранее вопросов и рекомендаций, которые были даны в связи с вопросником и инструкциями схемы отчетности Конвенции.

Как отмечено в докладе о стандартизации и гармонизации, Секретариату Конвенции и TFI следует использовать единый инструмент сбора данных для мониторинга прогресса в глобальной борьбе против табака. В докладе также признается, что хотя полная стандартизация обследований в области борьбы против табака «не обязательно даст преимущества» (так как вариации «означают большее разнообразие вопросов, что приводит к более широкой группе собранной информации»), дальнейшая стандартизация «в сотрудничестве с ВОЗ, как этого требует Статья 20 Конвенции, будет содействовать лучшей сопоставимости данных». FCA согласен, что последовательность и согласованность данных по борьбе против табака можно улучшить, шире используя стандартные определения и показатели, и рекомендует Конференции Сторон предложить другим соответствующим межправительственным, правительственным и неправительственным организациям использовать единый инструмент сбора данных для сбора данных, касающихся мероприятий по борьбе против табака.

### **Согласование цикла отчетности по договору с сессиями Конференции Сторон**

В докладе о стандартизации и гармонизации отмечено, что «полного потенциала системы отчетности по Конвенции в отношении предоставления сопоставимых в глобальных масштабах данных можно будет достичь в том случае, если Сторонам будет предложено представлять доклады регулярно, предпочтительно в одно и то же время». В докладе также рекомендуется переход на «двухгодичный цикл отчетности, связанный с сессиями Конференции Сторон» для замены нынешней связи между сроками отчетности и сроками вступления Конвенции в силу в конкретной стране. FCA поддерживает данную рекомендацию, которая постепенно приведет к тому, что схема отчетности будет представлять полную картину глобального прогресса в осуществлении, а также позволит проводить сравнение прогресса различных Сторон в одно и то же время.

FCA полагает, что чрезвычайно важно, чтобы единый срок представления отчетов была установлен на дату, достаточно предстоящую дате проведения Конференции Сторон, это необходимо для того, чтобы доклады были опубликованы и всесторонне проанализированы. В докладе о стандартизации и гармонизации предложено, что в случае «если созыв сессий Конференции Сторон в третьем квартале года останется в качестве сложившейся практики, доклады Сторон могли бы представляться в первые месяцы года, например к концу апреля». FCA не считает, что предлагаемого срока, примерно за шесть месяцев до начала очередной сессии Конференции Сторон, будет достаточно для публикации, всеобъемлющего обзора и анализа докладов, а также для перевода и распространения аналитических документов, таких как сводный доклад Секретариата о глобальном прогрессе в осуществлении. Чтобы оставалось достаточно времени для завершения работы, необходимой для облегчения задачи Конференции Сторон по рассмотрению хода осуществления, FCA рекомендует назначить единый срок подачи докладов всех Сторон не позднее, чем за 10 месяцев до начала каждой очередной сессии Конференции Сторон.

FCA также полагает, что должно быть предоставлено достаточно времени для разработки единого инструмента сбора данных, признавая, что это будет важно для экспертов, выдвинутых Сторонами, персонала Секретариата Конвенции, представителей TFI и представителей соответствующих межправительственных и неправительственных организаций, обладающих специальным опытом для участия в этом процессе. В докладе предложено, что «переход от существующих сроков отчетности мог бы начаться после Четвертой Сессии Конференции Сторон и завершиться к пятой сессии в 2012 году». Если предполагается, что новый единый срок означает использование Сторонами единого согласованного инструмента сбора данных, то FCA не считает, что переход должен осуществляться раньше COP-5. Период между COP-4 и COP-5 следует отвести для разработки единого инструмента, а результаты этой работы должны быть

рассмотрены и одобрены COP-5. И только после этого следует обязать все Стороны представить доклад, используя единый инструмент сбора данных, не позднее, чем за 10 месяцев до начала Шестой регулярной сессии Конференции Сторон (COP-6). То небольшое число Сторон, которые должны представить доклады в 2012 году в соответствии с действующими сроками представления отчетности, следует освободить от этой обязанности, они будут должны представить доклады вместе со всеми остальными Сторонами, используя единый согласованный инструмент отчетности, не позднее, чем за 10 месяцев до начала Седьмой очередной сессии Конференции Сторон (COP-7).

### **Помощь Сторонам в выполнении их обязательств по отчетности**

ФСА полностью поддерживает рекомендацию, содержащуюся в докладе о стандартизации и гармонизации, по поводу того, что меры по поддержке единого инструмента сбора данных должны включать «содействие и оказание помощи Сторонам, особенно Сторонам, являющимся развивающимися странами и странами с переходной экономикой, в процессе отчетности для обеспечения полноты и качества представляемых данных».

Конференция Сторон ранее обращалась к Секретариату Конвенции с просьбой оказывать Сторонам содействие в выполнении их обязательств по отчетности, но ресурсы, выделенные для такого рода помощи, были недостаточными. В соответствии с планом работы и бюджетом на 2010-2011 годы (решение FCTC/COP3(19)) деятельность по оказанию помощи Сторонам в выполнении их обязательств по отчетности планировалось финансировать из внебюджетных средств. До настоящего момента не было получено никаких внебюджетных средств, и в промежуточном докладе Секретариата об исполнении (документ FCTC/COP/4/20) указано, что «потребуется меры по устранению рисков, связанных с финансированием» для осуществления этой чрезвычайно важной деятельности.

Как отмечено в докладе о стандартизации и гармонизации, «опыт различных Сторон свидетельствует о том, что отчетность требует значительных ресурсов – как кадровых, так и финансовых, если требуемые для отчетности данные отсутствуют». «Обеспечение полноты» и улучшение качества и точности данных, представленных настроенной, устойчивой и усиленной национальной системой исследований и сбора данных, является «одной из главных задач, которую необходимо решить в процессе гармонизации». Сюда же следует включить подготовку сборщиков данных и предоставление помощи в процессе сбора данных.

В докладе содержится рекомендация о том, что «необходимая помощь должна быть предоставлена по запросу либо Секретариатом Конвенции, либо Инициативой ВОЗ по освобождению от табачной зависимости, либо региональными и страновыми бюро ВОЗ в зависимости от наличия для Стороны самого легкого доступа и необходимого опыта по соответствующему вопросу». ФСА согласен с этой рекомендацией, и предлагает COP-4 подтвердить необходимость оказания помощи Сторонам в выполнении их обязательств по отчетности и обратиться к Секретариату с просьбой увеличить, в сотрудничестве с компетентными органами ВОЗ, в особенности с TFI, эффективность и результативность такой помощи.

### **Дальнейшее развитие базы данных докладов Сторон**

Как отмечено в докладе о стандартизации и гармонизации, «во все мире существует значительное число баз данных, предоставляющих информацию, связанную с табаком, включая ряд баз данных ВОЗ». Однако, только база данных докладов Сторон на веб-сайте Секретариата Конвенции предоставляет «всеобъемлющий источник, относящийся конкретно к Конвенции». ФСА рад узнать, что база данных, в настоящее время предлагающая только поиск по названию Стороны и предоставляющая информацию из докладов только в их оригинальном формате PDF, «к четвертой сессии Конференции Сторон даст возможность следить за прогрессом в выполнении Конвенции в целом и в отношении ее отдельных положений как на региональном, так и на глобальном уровне, и объединит базу данных о ресурсах, имеющихся для осуществления Конвенции». ФСА считает, что полная, удобная в использовании база данных чрезвычайно важна для выполнения задач системы отчетности: дать возможность Сторонам накапливать знания и учиться на основе взаимного обмена опытом осуществления Рамочной

конвенции ВОЗ по борьбе против табака и предоставить Конференции Сторон информацию, необходимую для анализа ситуации и содействия осуществлению Конвенции; а также она поощрит оказывать содействие в осуществлении, в особенности это относится к межправительственным и неправительственным наблюдателям.

ФСА поддерживает рекомендацию, предложенную в докладе о стандартизации и гармонизации, по поводу того, что процесс должен быть инициирован COP-4 и должен включать «подборку информации о законах и постановлениях в области борьбы против табака из различных существующих баз данных, дополнение такой информации, если необходимо, и содействие ее использованию» с тем, чтобы «дать возможность заинтересованным правительствам и группам исследователей получить доступ к соответствующей информации в одном месте». Учитывая важность базы данных докладов Сторон для достижения цели Конвенции, ФСА считает, что этот процесс следует сконцентрировать вокруг дальнейшего развития этой центральной базы данных, куда должна включаться (или на нее должны быть ссылки) информация из других баз данных Секретариата Конвенции. ФСА рекомендует Конференции Сторон обратиться с просьбой к Секретариату и в дальнейшем развивать, с помощью компетентных органов ВОЗ, в частности с помощью TFI, базу данных докладов Сторон, предоставляющую доступ к периодической отчетности в соответствии с положениями РКБТ для достижения целей Конвенции.