



until **we** end aids

Гражданское общество и основные затронутые группы населения

важные аспекты Новой модели финансирования
Глобального фонда

АПРЕЛЬ 2013 ГОДА

Гражданское общество и основные затронутые группы населения:

ВАЖНЫЕ АСПЕКТЫ НОВОЙ МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДА



65 Wellesley St. E., Suite 403
Toronto, ON Canada M4Y 1G7

TEL +1.416.921.0018

FAX +1.416.921.9979

www.icaso.org

icaso@icaso.org

Содержание

1. Краткое содержание	5
2. Методология	5
3. Новая модель финансирования, гражданское общество и основные затронутые группы населения.....	6
3.1 Основные элементы Новой модели финансирования	8
3.1.1 Группы стран	9
3.1.2 Страновой диалог	12
3.1.3 Основное и поощрительное финансирование	14
3.2 Дополнительные вопросы.....	16
3.2.1 Роспуск Группы по работе с гражданским обществом и новая роль Менеджеров портфолио Фонда	16
3.2.2 Внедрение Стратегии гендерного равенства и Стратегии по вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности.....	17
3.2.3 Переход к Новой модели финансирования	19
4. Рекомендации	
4.1 для Секретариата Глобального фонда	21
4.2 для Комитета по стратегии, инвестициям и воздействию	23
4.3 для гражданского общества.....	24
5. Библиография	25
6. Выражение признательности	25

**Таблица 1. Основные опасения и рекомендации,
рассмотренные в этом докладе**

ОСНОВНЫЕ ОПАСЕНИЯ

- Прямолинейные меры измерения «платежеспособности» и «бремени болезни» могут поставить в неравное
- положение страны со средним уровнем дохода и основные затронутые группы населения
- Необходимо сделать критерии распределения средств для стран Группы 4 комплексными, чтобы эти критерии лучше учитывали потребности
- Секретариат не разработал рекомендации для Странового диалога
- В настоящий момент отсутствуют санкции для СКК, не обеспечивающих значимое участие гражданского общества и основных затронутых групп населения
- Размеры основного финансирования по умолчанию могут служить «потолком» для заявок; в результате у стран не будет мотивации для составления полного списка требований в заявках
- МПФ могут не иметь достаточной квалификации для выявления и вовлечения гражданского общества и основных затронутых групп населения
- Сохраняются трения между принципом обеспечения лидерства страны и приверженностью правам человека

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- Необходимо обеспечить доступное финансирование для основных затронутых групп населения в странах с высоким уровнем дохода и низким бременем болезни
- Необходимо четко обозначить процесс странового диалога, осуществлять его мониторинг и поддержку
- Необходимо расширить и прояснить фонд поощрительного финансирования
- Необходимо предоставить вводное и постоянное обучение Менеджеров портфолио Фонда по вопросам работы с гражданским обществом и основными затронутыми группами населения
- Гражданское общество и основные затронутые группы населения должны быть вовлечены во все мероприятия по оценке НМФ
- Необходимо поддерживать, обновлять и расширять сторожевые программы Глобального фонда

1. Краткое содержание

Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (Глобальный фонд) – один из крупнейших, наиболее стабильных и важных механизмов обеспечения доступа стран и сообществ к ресурсам для борьбы с эпидемиями трех заболеваний. С момента организации Глобального фонда в 2002 года он ежегодно предоставляет, в среднем, три миллиарда долларов США в виде грантов – в основном странам с низким и средним уровнем дохода. В конце 2012 года Правление Глобального фонда утвердило «Новую модель финансирования», в соответствии с которой значительно меняются методы ассигнования, распределения и мониторинга средств и подачи заявок. Новая модель финансирования (НМФ) была официально внедрена 28 февраля 2013 года, однако до 2014 года будет осуществляться переходная фаза НМФ. По мнению Глобального фонда, НМФ «... позволяет осуществлять стратегические инвестиции с более значительным воздействием и эффективным вовлечением партнеров и организаций, осуществляющих гранты»¹ В течение следующего года НМФ будет осуществляться «переходная фаза» с участием конкретных грантополучателей до окончательного внедрения в НМФ в 2014 году. Несмотря на многообещающий характер Новой модели финансирования, в ее отношении возникает много вопросов. Глобальный фонд разработал систему осуществления ключевых аспектов грантового финансирования в рамках НМФ, однако существуют многочисленные детали, которые предстоит выяснить в процессе осуществления модели и скоординировать в рамках политики и протоколов Глобального фонда [см. **Таблицу 1**, в которой представлено краткое изложение основных нерешенных вопросов и рекомендаций, выработанных в ходе написания этого доклада].

В этом отчете рассматриваются ключевые компоненты Новой модели финансирования с точек зрения гражданского общества² и основных затронутых групп населения.³ Особое внимание уделяется воздействию НМФ на программы по СПИДу. В доклад включены точки зрения лидеров, представляющих основные затронутые группы населения и гражданское общество со всего мира. Доклад представляет обзор текущих вопросов, вызывающих озабоченность, связанных с внедрением НМФ, и предлагает рекомендации по внедрению НМФ таким образом, чтобы были учтены потребности гражданского общества и основных затронутых групп населения, и чтобы в результате реализации НМФ было оказано большее воздействие на глобальную эпидемию СПИДа. Основная аудитория этого доклада – гражданское общество, организации на базе сообществ, адвокационные группы и организации, осуществляющие гранты Глобального фонда, а также Секретариат Глобального фонда, Комитет по стратегии, инвестициям и воздействию (SIIC) и технические партнеры Глобального фонда.⁴

2. Методология

Процесс проведения исследования и разработка этого доклада проходили в два этапа: обзор литературы и проведение

-
- 1 Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией. *Глобальный фонд вводит в действие новую модель финансирования* 28 февраля 2013. Пресс-релиз. См.: http://www.theglobalfund.org/ru/mediacenter/newsreleases/2013-02-28_Global_Fund_Launches_New_Funding_Model/.
 - 2 ICASO использует термин «гражданское общество» в отношении людей, живущих с ВИЧ, их групп и сетевых объединений; объединений сообществ и организаций на базе сообществ, включая организации, которые поддерживают основные затронутые группы населения; местных, национальных и международных неправительственных организаций (НПО); СПИД-сервисных организаций, религиозных организаций, сетевых объединений НПО и организаций, поддерживающих НПО.
 - 3 ICASO использует термин «основные затронутые группы населения», относящийся к группам людей, играющим важную роль в развитии эпидемии ВИЧ/СПИДа и в ответе на эту эпидемию. К этим группам относятся люди, живущие с ВИЧ, сироты и уязвимые дети, женщины и девушки, молодежь, секс-работники, люди, употребляющие инъекционные наркотики, мужчины, вступающие в сексуальные отношения с мужчинами, и трансгендеры.
 - 4 Технические партнеры (или партнеры по развитию) включают: Всемирную организацию здравоохранения, ЮНЭЙДС, Программу развития ООН, инициативы «Обратить вспять малярию», «Остановите туберкулез» и ЮНИТЭЙД.

интервью с ключевыми экспертами. Обзор литературы включал ряд документов Глобального фонда, включая решения заседаний Правления, пресс-релизы, документы онлайн и другие материалы. Кроме того, авторы провели обзор и сопоставили аналитические документы с информацией о Новой модели финансирования и другой деятельности Глобального фонда. Процесс интервью с ключевыми экспертами проводился среди лидеров глобальных сетевых объединений основных затронутых групп населения и адвокационных организаций. Также были проведены интервью с сотрудниками Глобального фонда и ЮНЭЙДС. В конце доклада, в разделе «Выражение признательности», содержится полный список людей, участвовавших в интервью и консультациях, включая их принадлежность к тем или иным организациям.

3. Новая модель финансирования, гражданское общество и основные затронутые группы населения

Глобальный фонд был образован в 2002 как организация, при помощи которой богатые страны - «доноры» могли бы оказывать помощь в финансировании национального ответа на эпидемии СПИДа, туберкулеза и малярии в странах, менее развитых экономически. В период с 2002 по 2012 годы Глобальный фонд использовал систему финансирования на основе раундов. За последние 10 лет система раундов оказалась под огнем критики в связи с ее забюрократизированностью, недостаточной эффективностью и прозрачностью. Вышедший в сентябре 2011 года отчет Независимой группы проверки высокого уровня (High-Level Independent Review Panel) продемонстрировал необходимость значительных изменений структуры и протоколов Глобального фонда. В докладе содержалась серьезная критика и рекомендации по изменению

Таблица 2. Новая модель финансирования: основные даты

Запуск НМФ	февраль 2013
Диалог стран, подавших ранние заявки	март-май 2013
Заседание SIIC	16-17 апреля 2013
Крайний срок подачи концепций авторами ранних заявок	июнь 2013
29-е заседание Правления Глобального фонда	18-19 июня 2013
Крайний срок подачи концепций авторами промежуточных заявок	осень 2013
30-е заседание Правления Глобального фонда	4-5 декабря 2013
Завершение НМФ и закрытие переходной фазы	конец 2013
Начало подачи стандартных заявок	начало 2014

структуры Глобального фонда и модели реагирования на кризисные ситуации для обеспечения большей устойчивости.⁵ В 2011 году Правление Глобального фонда приняло новую стратегию, направленную на совершенствование процессов и повышение результативности глобального ответа на три эпидемии в период с 2012 по 2016 годы; она была названа «Инвестировать в целях воздействия». Одна из основных задач новой стратегии состояла в осуществлении «эволюции модели финансирования»⁶

В начале 2013 года Глобальный фонд официально объявил о начале переходной фазы Новой модели финансирования (НМФ). В феврале 2013 года новый Исполнительный директор Глобального фонда Марк Дайбл объяснил в блоге: «Задача Новой модели финансирования состоит в обеспечении большего воздействия на жизни людей, затронутых ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией (...) Краеугольный камень нашего нового подхода состоит в постоянной коммуникации». ⁷ НМФ предназначена для того, чтобы отвечать на потребности организаций, осуществляющих гранты, доноров и сообществ, затронутых тремя заболеваниями [см. **Таблицу 3**]. Что касается СПИДа, то Глобальный фонд надеется, что НМФ позволит обеспечить большую гибкость в осуществлении программ, получающих финансирование Глобального фонда, и учитывать новые биомедицинские и другие технологии и эпидемиологические тенденции. В структуре и процессе НМФ отражены значительные изменения, некоторые из которых обсуждаются в этом докладе.

Организации гражданского общества и основные затронутые группы населения сыграли разные роли в развитии и осуществлении грантовых программ Глобального фонда с начала работы Фонда. В некоторых странах группы гражданского общества, включая сетевые объединения людей, живущих с ВИЧ, играли важную роль в разработке заявок для Глобального фонда. В ряде стран группы гражданского общества руководили осуществлением грантов в качестве Основных реципиентов. Во многих других странах местные правительства, крупные международные НПО и многосторонние организации отводили представителям гражданского общества и сетевых организаций основных затронутых групп населения незначительную роль в ходе разработки и осуществления грантовых программ. У каждой страны – своя история. Несмотря на то, что изменение национального контекста, в котором осуществляются гранты, занимает время, организация Новой модели финансирования является возможностью для переоценки роли, которую может и должно играть гражданское общество, а также для внедрения политики и рекомендаций по поддержке участия людей, наиболее затронутых проблемой СПИДа, и по обеспечению справедливого и эффективного ответа на эпидемию в каждой из стран.

В ходе разработки Новой модели финансирования были проведены консультации с различными организациями адвокации гражданского общества и основных затронутых групп населения, которые были проинформированы об элементах Новой модели финансирования. Общее описание НМФ обычно воспринималось как движение в правильном направлении, однако некоторые аспекты модели вызвали опасения гражданского общества и основных затронутых групп населения. В последующих главах рассматриваются некоторые из этих элементов и мнение некоторых лидеров гражданского общества о том, как решить эти проблемы с целью более эффективно задействовать людей, наиболее затронутых СПИДом.

5 The Global Fund. *Turning the Page from Emergency to Sustainability: The Final Report of the High-Level Independent Review Panel on Fiduciary Control and Oversight Mechanisms of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria*. 19 Sep 2011. См.: http://www.theglobalfund.org/documents/highlevelpanel/HighLevelPanel_IndependentReviewPanelOnFiduciaryControlsAndOversightMechanisms_Report_en/

6 Глобальный фонд. *Стратегия Глобального фонда на 2012-2016 годы: Инвестировать в целях воздействия*. Ноябрь 2011. См.: <http://www.theglobalfund.org/ru/about/strategy/>.

7 Марк Дайбл. *Новое начало, новая модель финансирования*. 5 марта 2013. Блог. См.: <http://theglobalfund.org/ru/blog/31594>.

Таблица 3. Основные элементы, определяющие Новую модель финансирования (НМФ)

Глобальный фонд обозначил несколько основных элементов, определяющих Новую модель финансирования:

Гибкие временные рамки: Позволяют лучше совместить финансирование с национальными бюджетными циклами.

Упрощение процедур: Процесс подачи заявки начинается с разработки упрощенной концепции, а не с расширенной заявки.

Предсказуемость: «основное финансирование» позволяет странам предсказать объем доступных ресурсов.

Внимание: странам с высоким бременем болезни и низкой платежеспособностью

Улучшенное взаимодействие: Секретариат Глобального фонда организует постоянный диалог на уровне стран.

Повышение качества управление грантами: Более адаптивное и активное управление грантами.

«Непрофинансированные технически обоснованные запросы»: Компоненты страновых заявок, которые Глобальный фонд неспособен финансировать немедленно, будут сохранены в реестре для последующего финансирования альтернативными донорами или Глобальным фондом.⁸

3.1 ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ НОВОЙ МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Изменения в Новой модели финансирования касаются распределения средств, сбора заявок и управления грантами. Почти все эти изменения еще не прошли проверку временем и по большей части не сопровождаются детальными протоколами. В течение следующего года Глобальный фонд будет постепенно внедрять и тестировать элементы НМФ в ходе переходной фазы. Каждый из компонентов, рассмотренных в этой статье, пройдет оценку в переходной фазе.⁹ В этом разделе рассматриваются некоторые основные изменения, вызвавшие вопросы у представителей организаций, занимающихся адвокацией гражданского общества и основных затронутых групп населения.

8 Глобальный фонд. Новая модель финансирования: основные особенности. См.: <http://www.theglobalfund.org/ru/activities/fundingmodel/keyfeatures/>. Прочитано 27 марта 2013.

9 См. раздел 3.2.3 этой статьи с более подробным обсуждением переходной фазы.

3.1.1 ГРУППЫ СТРАН

Основные вопросы

- Прямолинейные параметры «платежеспособности» и «бремени болезни» создают неравные условия для стран со средним уровнем дохода и концентрированными эпидемиями среди основных затронутых групп населения и не очень масштабными, но развивающимися эпидемиями
- Чтобы убедиться в том, что основные затронутые группы населения в странах «с высоким уровнем дохода и низким бременем болезни» не игнорируются, критерии распределения средств для стран Группы 4 должны учитывать широкий спектр вопросов, включая «готовность платить», стигму и дискриминационную политику

Страны-реципиенты будут сгруппированы в четыре «группы стран» [см. **Рисунок 1**] в соответствии с их общими характеристиками – в основном, с их *платежеспособностью и бременем болезни*. Платежеспособность основана на измерении валового национального дохода на душу населения.

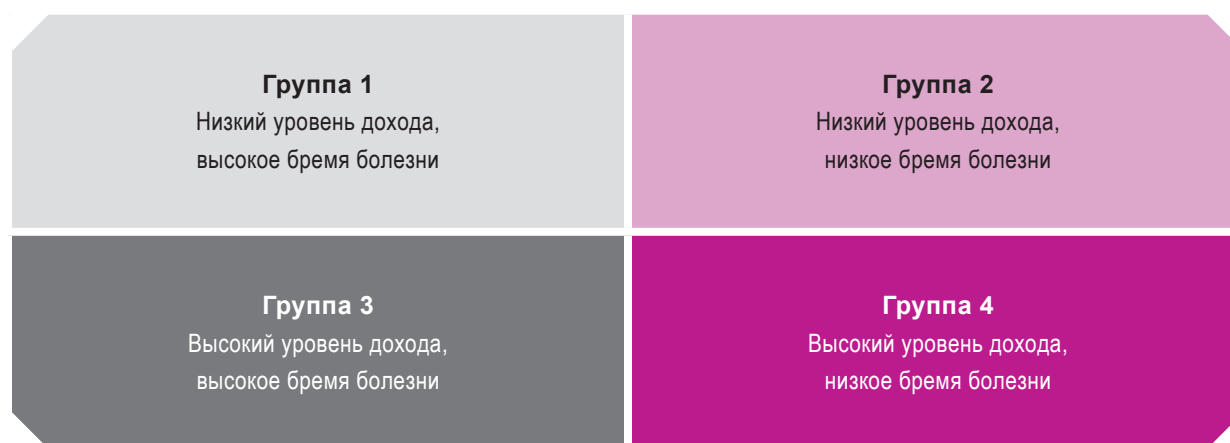


Рисунок 1. Группы стран

Бремя болезни определяется распространенностью заболеваний в стране.¹⁰ Ожидается, что в распределении грантов и ресурсов будет наблюдаться перекося в сторону стран с наименьшей платежеспособностью (низкий уровень дохода) и наиболее высокой распространенностью заболеваний (высокое бремя болезни), т.е. стран «Группы 1»; на самом деле этот подход является обоснованием Глобального фонда для НМФ. Глобальный фонд указал, что страны-члены Группы 4 (высокий уровень дохода и низкое бремя болезни) – это в основном страны, в которых эпидемии сконцентрированы среди наиболее затронутых групп населения, включая мужчин, вступающих в сексуальные отношения с мужчинами, молодых женщин, людей, употребляющих инъекционные наркотики, трансгендеров, мигрантов и национальные меньшинства. Концепция разделения стран на группы разработана с целью группирования стран для оценки и внедрения политики, а не для определения объемов финансирования каждой из стран. Несмотря на введение нового термина «группы стран», критерии для получения средств, возможно, изменятся не слишком сильно, и политика соответствия критериям, софинансирования

¹⁰ Национальная распространенность заболеваний относится к доле числа людей, живущих с ВИЧ/СПИДом, в общем населении.

партнерами и приоритизации (ЕСФП) будет сохранена.¹¹ Глобальный фонд указывал, что концепция разделения стран на группы призвана поддержать распределение ресурсов в страны и сообщества, наиболее нуждающиеся в ресурсах, с учетом того, что ресурсы Глобального фонда ограничены. Однако на практике эта концепция не влияет на распределение средств по странам.

Представители гражданского общества по-разному реагируют на принцип группирования стран. Казалось бы, идея перераспределения ограниченных ресурсов туда, где они «особенно необходимы», не должна являться поводом для несогласия. Однако эпидемии СПИДа, туберкулеза и малярии, а также национальный ответ на эти эпидемии, связаны с множеством политических, правовых и социальных нюансов, которые редко имеют простые решения. Многие лидеры гражданского общества называют критерии формирования групп стран «прямолинейными». Это точка отсчета для оценки гражданским обществом и основными затронутыми группами населения принципа группирования стран. Существуют опасения, что сама эта формула создает неравные условия для небольших сообществ, значительно затронутых эпидемией СПИДа в странах с низкой распространенностью заболевания и/или средним или высоким уровнем дохода. Уделяя внимание исключительно объему национального дохода и заболеваемости, можно упустить важную информацию о потребностях страны, например о концентрированных эпидемиях и очагах бедности, стигмы и дискриминации, о нарушениях прав основных затронутых групп населения. Существует опасение, что страны со средним уровнем дохода потеряют ресурсы в результате применения принципа группирования стран в рамках НМФ. Масштабы этих опасений описаны более детально в недавнем докладе Евразийской сети снижения вреда (ЕССВ) [см. **Таблицу 4**].¹²

Таблица 4. Проблемы стран с высоким уровнем дохода и низким бременем болезни

- Почти 80% бедных во всем мире живут в 5 странах со средним уровнем дохода.¹³
- 3 из 5 стран с наиболее высоким бременем ВИЧ-инфекции – страны со средним уровнем дохода.¹⁴

Adaptado del informe de EHRN

11 В политике ЕСФП используются три критерия: 1. соответствие страны критериям получения поддержки ГФ (квалификационные критерии), 2. минимальный уровень национального вклада в национальную программу борьбы с заболеваниями (софинансирование с участием партнеров) и 3. с учетом ограниченных средств и невозможностью поддержать все рекомендованные заявки приоритет отдается странам с наиболее высоким составным рейтингом, который рассчитывается на основе уровня дохода, бремени болезни и оценки группой технической оценки (определение приоритетов). Глобальный фонд. *Политика в области квалификационных критериев, требований к софинансированию с участием партнеров и определения приоритетов для заявок на финансирование из средств Глобального фонда*. Май 2011. См.: http://www.theglobalfund.org/documents/board/23/BM23_14PICPSCJEligibilityAttachment1_Policy_ru/.

12 Евразийская сеть снижения вреда. *Новая модель финансирования Глобального фонда: как ее внедрение может отразиться на вас и вашей стране*. Март 2013. См.: http://www.harm-reduction.org/ru/images/stories/News_PDF_2013_ru/hrm_ru_new.pdf.

Уделяя повышенное внимание бремени болезни по сравнению с уровнем дохода, Комитет по стратегии, инвестициям и воздействию (SIIC) рекомендовал тратить подавляющую часть ресурсов в странах с «высоким бременем болезни». Глобальный фонд принял специальные меры для того, чтобы отвечать потребностям стран с менее высоким бременем болезни. В рамках принципа группирования стран Группа 4 вызывает основные опасения у гражданского общества и основных затронутых групп населения. По мнению Глобального фонда, принцип группирования стран защищает финансирование основных затронутых групп населения, особенно в том, что касается Группы 4. Представители адвокации гражданского общества, с другой стороны, восприняли Группу 4 (и принцип группирования стран в целом) со смесью замешательства и трепета [см. **Таблицу 5**].

Таблица 5. Что вам необходимо знать: определяет ли место в Группе стран объем финансирования?

На самом деле нет.

Критерии для распределения стран в Группы стран должны быть более прямолинейными, чем критерии для распределения средств; единственные критерии – объем валового национального продукта на душу населения и бремя болезни. Объем финансирования для каждой страны определяется независимо и с учетом большего количества факторов, включая «готовность платить», результативность предыдущей работы, внешнее финансирование, региональные заявки и другие факторы, нуждающиеся в определении. Отдельные страны получают оценку по шкале распределения средств на основе этой оценки, что в итоге позволяет рассчитать «долю финансирования».

Как только Глобальный фонд определил общий объем запланированных ресурсов на определенный период, он распределяет средства по Группам стран на основе общей доли стран в каждой из Групп. Таким образом, уровень финансирования в стране определяется, исходя не из ее положения в Группе стран, а из сравнения ее индивидуальной оценки по шкале к общему объему ресурсов Глобального фонда. Однако критерии для отнесения стран к Группам стран могут быть полезны для примерной оценки объема финансирования стран в рамках каждой из Групп. *Примечание: распределение средств в странах Группы 4 будет происходить по отдельным, пока не определенным, критериям.*¹⁵

13 Summers, T. *Where Did All the Poor People Go?* 16 Oct 2012. Center for Strategic and International Studies. См.: <http://www.smartglobalhealth.org/blog/entry/where-did-all-the-poor-people-go/>.

14 Glassman, A., Duran, D., y Sumner, A. *Global Health and the New Bottom Billion: What Do Shifts in Global Poverty and the Global Disease Burden Mean for GAVI and the Global Fund?* 2011. Center for Global Development. Disponible (en inglés) en: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425581>.

15 The Global Fund. *Evolving the Funding Model (Part Two)*. Decision Point 4 of the 28th meeting of the Global Fund Board. Nov 2012. См.: http://www.theglobalfund.org/Knowledge/Decisions/Board_Meeting_28/DP4/

Несмотря на то, что страны будут окончательно распределены по группам позже в этом году, по первоначальным (и неофициальным) оценкам почти 60 стран окажутся в Группе 4 и для них будет доступно примерно 7-10% всех средств в соответствии с практикой распределения финансирования. Подход к Группе 4 напоминает стратегию работы с группами, подверженными наибольшему риску (ГПНР), в рамках модели финансирования, основанной на раундах. Однако представители адвокации озабочены тем, что в отсутствие серьезных альтернатив Страновым координационным комитетам (СКК) и программам на уровне стран, т. е. заявок, исходящих не от СКК, и региональных заявок, и защиты от нарушений прав человека основные затронутые группы населения будут вынуждены защищать себя сами в условиях, когда враждебно настроенные правительства будут препятствовать их доступу к ограниченным средствам. Гражданское общество и лидеры основных затронутых групп населения в Восточной Европе и Центральной Азии (ВЕЦА), где большинство стран относятся к Группе 4, ожидают развития этого сценария. Несмотря на то, что ВЕЦА является единственным регионом, где заболеваемость ВИЧ-инфекцией неуклонно растет, многие правительства стран ВЕЦА игнорируют потребности и права людей, употребляющих наркотики, мужчин, вступающих в сексуальные отношения с мужчинами, секс-работников, трансгендеров и других основных затронутых групп населения. Такие страны, как Россия и Украина, относятся к Группе 4, что означает значительную «платежеспособность», однако исторический и политический опыт этих стран подсказывает, что национальные правительства не будут платить за программы для стигматизированных групп; возможно, у этих стран значительная «платежеспособность», но при этом отсутствует или ограничена «готовность платить»⁷. Представители адвокации гражданского общества и основных затронутых групп населения в странах Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАК) и Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) также выражают опасения в связи с тем, что в связи с низкой распространенностью заболеваний может измениться уровень финансирования, а также в связи с тем, что правительства некоторых враждебно настроены к основным группам населения, затронутым эпидемией СПИДа, и могут применять к ним репрессивные меры. Во многих странах ВЕЦА, Латинской Америки и Карибского бассейна, Ближнего Востока и Северной Африки эпидемии ВИЧ-инфекции менее масштабные, [по сравнению с другими странами], но быстро распространяющиеся. Распространенность ВИЧ-инфекции в этих странах остается низкой, однако заболеваемость растет год от года. Это создает возможности для стратегических инвестиций, для реализации которых у НМФ сегодня не хватает гибкости.

В этом заключается основное опасение гражданского общества и основных затронутых групп населения в рамках принципа группирования стран: как в условиях ограниченных ресурсов и национальных правительств, отказывающихся от сотрудничества, будет обеспечен доступ основных затронутых групп населения в странах с высоким уровнем дохода и низким уровнем болезни (особенно в странах со средним уровнем дохода) к жизненно важной поддержке от Глобального фонда, достаточной для замедления эпидемий в этих странах? Услуги по снижению вреда и программы для сексуальных меньшинств подвергаются наибольшему риску сокращения или прекращения финансирования в рамках Новой модели финансирования. Глобальному фонду еще предстоит выработать стратегию устранения этого ожидаемого разрыва.

3.1.2 СТРАНОВОЙ ДИАЛОГ

Основные вопросы

- **Секретариат не установил четкие критерии для странового диалога, однако это необходимо сделать**
- **В настоящий момент отсутствуют четкие санкции для СКК, которые не обеспечивают значимого участия гражданского общества и основных затронутых групп населения в Страновой диалог; также отсутствуют достаточные условия для поддержки включения этих групп в диалог**

Страновые координационные комитеты (СКК) являются органами на уровне стран, ответственными за разработку

заявок и надзор за грантами. В состав СКК обычно входят представители министерств здравоохранения, организаций, осуществляющих гранты, возможных Основных реципиентов и представители гражданского общества и людей, живущих с заболеваниями или затронутых ими.¹⁶ В рамках системы раундов эти заинтересованные стороны проводили оценку состояния эпидемии и разрабатывали заявку для направления ее в Глобальный фонд в рамках процесса, разработанного на уровне стран. По традиции подача заявок была первой точкой вовлечения Секретариата Глобального фонда, и заявка была первой частью процесса, определяемого и требуемого Глобальным фондом. В рамках НМФ «Страновой диалог», который ведет к разработке Концепции,¹⁷ является частью процесса странового уровня. Глобальный фонд указал в своих требованиях необходимость проведения Странового диалога с целью предоставить информацию для Концепции, которую, в конечном счете, создает СКК. Кроме того, Глобальный фонд уточнил, что организации гражданского общества и представители основных затронутых групп населения должны участвовать в Страновом диалоге. Однако существует минимум инструкций по проведению Страновых диалогов и по поводу того, как должно выглядеть обязательное участие гражданского общества. Более того, Секретариат Глобального фонда заявил, что он не будет проводить или управлять процессами Странового диалога, но технические партнеры смогут играть важную роль в их поддержке.

Консультации с участием широкого круга заинтересованных сторон исторически являлись важной частью процессов Глобального фонда и инноваций в сфере донорского финансирования. Вовлечение гражданского общества в эти консультации (называемое «страновыми диалогами» в контексте НФМ) во многих случаях было оценено не только Глобальным фондом, но и правительствами стран. Однако существует и опыт СКК, в которых доминируют официальные лица, а гражданское общество не играет значимой роли в ущерб положению основных затронутых групп населения. Несмотря на заявленную Глобальным фондом приверженность их вовлечению в Страновой диалог, сложно предположить, что СКК, не обеспечивающие значимое участие гражданского общества и основных затронутых групп населения, будут нести за это ответственность. В Глобальном фонде отсутствует официальная политика, требующая участия гражданского общества или основных затронутых групп населения; также отсутствуют рекомендации о том, что можно считать значимым участием. Несмотря на то, что большинство выступающих за интересы гражданского общества считает честным заявленное намерение Глобального фонда играть важную роль в участии основных затронутых групп в Страновых диалогах, остается много вопросов о том, как столь расплывчато сформулированный процесс при отсутствии серьезных мер контроля может гарантировать значимое участие.

Неясно, кто отвечает за обеспечение участия гражданского общества и основных затронутых групп населения. Учитывая, что Страновой диалог происходит до подачи Концептуальной записки, будут ли в нем играть роль Менеджеры портфолио Фонда (МПФ)? Будет ли предложено Секретариату участвовать в Страновых диалогах? Если страна из Группы 1 полностью игнорирует гражданское общество или не обеспечивает значимое участие представителей адвокации основных затронутых групп населения, будет ли задержано или сокращено ее финансирование? Четкие инструкции для СКК и некоторые меры контроля помогут обеспечить учет мнения гражданского общества и основных затронутых групп населения в Страновых диалогах.

Проблемы в связи с участием основных затронутых групп населения в Страновых диалогах становятся еще более острыми, когда представители этих групп сталкиваются с высоким уровнем стигмы (внутри и вне СКК) и особенно, когда виды поведения, представляющие максимальный риск инфицирования ВИЧ (и поэтому наиболее нуждающиеся в поддержке Глобальным фондом), запрещены – обычно это относится к людям, употребляющим наркотики, и к секс-работникам, а также иногда к мужчинам, вступающим в сексуальные отношения с мужчинами. Например, как может кто-нибудь, кто общается с человеком, употребляющим инъекционные наркотики, оставаться свободным от преследований, когда он

16 СКК должны как минимум на 40% состоять из представителей неправительственных организаций (исключая многосторонних и двухсторонних партнеров)

17 Концепции являются новой формой заявок, которые СКК должны подавать в Секретариат.

сталкивается с СКК, в котором преобладают официальные лица? Сам факт открытого позиционирования для выполнения обязательств по вовлечению основных затронутых групп населения может содержать угрозу для такого человека и для сетевого объединения, которое он представляет. Как может Глобальный фонд создать безопасное пространство для представителей основных затронутых групп населения? Появятся ли достаточные возможности «обойти» эти проблемы путем подачи региональных заявок и заявок не от СКК? Смогут ли основные затронутые группы населения во всех Группках стран подавать такие заявки или участвовать в них?

Еще одно опасение касается участия представителей основных затронутых групп населения в Становых диалогах: эти представители могут не так эффективно представлять свои аргументы, как политики, обычно имеющие больший опыт в этой сфере. У них может не быть соответствующего образования для работы с материалами, содержащими большое количество технических элементов, и для работы с «экспертами», имеющими звучные титулы и академическую репутацию. Эти различия могут способствовать маргинализации проблем, которые поднимают представители этих групп, даже если эти проблемы включаются в обсуждение. Как может Глобальный фонд поддержать представителей основных затронутых групп, чтобы обеспечить учет их мнение, даже если они получают возможность «присутствовать во время дискуссий»?

3.1.3 ОСНОВНОЕ И ПООЩРИТЕЛЬНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

Основные проблемы

- **Размеры основного финансирования по умолчанию могут служить верхним пределом финансирования - «потолком» для заявок, создавая отрицательную мотивацию для составления полного списка требований в заявках**
- **Существует опасение, что в странах с высоким бременем болезни программы для основных затронутых групп населения будут регулярно переноситься в заявки на поощрительное финансирование**

Важная часть процесса обеспечения более «предсказуемого» финансирования в рамках НМФ состоит в определении размера «основного финансирования» в странах. Основное финансирование означает заранее определенный размер финансирования, определенный для конкретной страны. Для завершения грантовых соглашений страны по-прежнему должны направлять Концептуальные записки, набрать достаточно баллов в процессе технической оценки и согласие Правления. Идея предоставления определенного объема основного финансирования состоит в том, чтобы позволить странам планировать работу на основе известного объема базовых средств, имеющих в их распоряжении.

Помимо основного финансирования, страны могут подавать заявки за получение «поощрительного финансирования». Страны, пытающиеся увеличить размер финансирования, полученного после одобрения основного финансирования, могут подавать заявки на поощрительное финансирование, размер которого, скорее всего, будет значительно меньше, чем объем средств в фонде основного финансирования.¹⁸ По мнению Глобального фонда, доступность основного финансирования призвана вдохновить СКК и страны к тому, чтобы «составлять полный список требований» в заявках. Глобальный фонд четко обозначил, что во многих случаях основного финансирования не будет достаточно для финансирования всех потребностей страны, даже если к нему добавить поощрительное финансирование. В результате разница между основным финансированием и запрашиваемым объемом средств называется «не профинансированными технически обоснованными запросами».

18 Поскольку решение о доле фонда поощрительного финансирования в Новой модели финансирования после переходной фазы еще не принято, это остается (широко распространенным) предположением. В переходной фазе 20% нового финансирования будет направлено в фонд поощрительного финансирования.



«Представители основных затронутых групп населения испытывают трудности с тем, чтобы озвучивать свои проблемы таким образом, чтобы их слышали... Примером такого давления является наличие телесных наказаний в законодательстве Сент-Люсии. Поэтому трудно ожидать, что молодые люди будут говорить открыто. С раннего возраста людей не поощряют к открытому высказыванию своих мыслей»

- МАРКУС ДЭЙ, СЕНТ-ЛЮСИЯ

Гражданское общество неоднозначно реагировало на потоки основного и поощрительного финансирования. Один из наиболее распространенных видов критики состоит в том, что заранее определенный уровень основного финансирования является «потолком» для заявок, что может вынуждать страны ограничивать себя в размере запрашиваемого финансирования вместо «составления полного списка требований». Это может стать результатом «улучшенного прогнозирования», основного принципа Новой модели финансирования. Размер поощрительного финансирования и реестр «не профинансированных технически обоснованных запросов» предназначены для поощрения составления полного списка требований и создания механизмов возможного финансирования. Лидеры гражданского общества и основных затронутых групп населения сыграли значимую роль в адвокации поощрительного финансирования, хотя некоторые выражали жалобы на то, что Глобальный фонд недостаточно активно проводит эту политику.

В странах с более генерализованной эпидемией существует некоторая обеспокоенность по поводу модели, предусматривающей основное/поощрительное финансирование. Лидеры гражданского общества обеспокоены тем, что СКК, в которых доминируют представители государственных структур, могут относить программы для основных затронутых групп населения в разделы заявок, по которым будет запрашиваться поощрительное финансирование, и убирать эти программы из разделов заявки на основное финансирование, которые будут профинансированы с большей вероятностью (и в большем объеме). Существует риск того, что программы, направленные на основные затронутые группы населения, могут оказаться в реестре «не профинансированных технически обоснованных запросов», не получив приоритетного внимания, которого они заслуживают как маргинализированные и наиболее уязвимые группы. Даже в странах с более масштабной эпидемией основные затронутые группы населения, включая мужчин, вступающих в сексуальные отношения с мужчинами, потребителей инъекционных наркотиков и секс-работников, особенно сильно затронуты проблемой СПИДа. В связи с этим работа с этими группами должна быть одним из приоритетных направлений на национальном уровне. Если какая-либо страна может с легкостью использовать все финансирование, полученное от Глобального фонда, чтобы оплатить программы для менее стигматизированных групп (например, детей), как можно создать для нее мотивацию приоритизировать стигматизированные и криминализованные группы, включая людей, употребляющих инъекционные наркотики, трансгендеров, мужчин, вступающих в сексуальные отношения с мужчинами, и секс-работников?

3.2 ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

3.2.1 РОСПУСК ГРУППЫ ПО РАБОТЕ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ И НОВАЯ РОЛЬ МЕНЕДЖЕРОВ ПОРТФОЛИО ФОНДА

Основные проблемы

- **Большинство МПФ не обладают достаточным опытом работы с гражданским обществом и основными затронутыми группами населения; внутренняя поддержка их эффективного вовлечения недостаточна**

В 2012 году, в процессе изменения структуры Секретариата, группа Глобального фонда по работе с гражданским обществом¹⁹ была расформирована. Эта группа создавалась с целью повысить вовлечение партнеров из гражданского общества «во все аспекты деятельности Глобального фонда, включая управление, осуществление и надзор...»²⁰

Группа по работе с гражданским обществом также стремилась обеспечить участие гражданского общества и основных затронутых групп в программах, поддерживаемых Глобальным фондом, и включить вопросы защиты прав человека в реализацию и оценку грантов. Группа по работе с гражданским обществом сыграла важную роль в продвижении стратегий Глобального фонда по гендерному равенству и сексуальной ориентации и гендерной идентичности (SOGI). В Новой модели финансирования и без Группы по работе с гражданским обществом эти функции перешли к Менеджерам портфолио Фонда (МПФ). МПФ являются ведущими администраторами Секретариата по вопросам грантов и обычно уделяют внимание исключительно управлению грантами. Мониторинг проблем с правами человека, вовлечение основных затронутых групп населения и взаимодействие с гражданским обществом не были частью работы МПФ до внедрения НМФ.

Учитывая, что МПФ обычно управляют грантами и поэтому их основным навыком является финансовый менеджмент, существует опасение того, что МПФ изначально не обладают опытом, необходимым для эффективной работы с гражданским обществом и для работы по вопросам прав человека в рамках их полномочий. Будучи в первую очередь финансовыми менеджерами, МПФ могут не воспринимать проблемы гражданского общества и основных затронутых групп населения как первоочередные проблемы. И даже в тех случаях, когда конкретный МПФ особенно заинтересован в значимом вовлечении представителей адвокации гражданского общества и основных затронутых групп населения, он или она, скорее всего, не будет обладать достаточным опытом, репутацией или контактами в стране для того, чтобы делать это эффективно. Несмотря на то, что руководство Глобального фонда указывало, что от МПФ ожидается работа с различными заинтересованными сторонами, в силу отсутствия опыта работы с этими группами вовлечение МПФ, возможно, будет более формальным и потому неадекватным. И хотя организация Группы по техническим партнерствам и консультациям [см. **Таблицу 6**] является шагом в правильном направлении, возможно, нереалистично ожидать, что всего три сотрудника смогут осуществлять эффективный мониторинг ситуации в сфере прав человека, укрепления систем здравоохранения и сообществ, гендерных вопросов и основных затронутых групп населения в 149 странах при объеме финансирования в 20 млрд. долларов. Тем не менее, в обеспечении ответственности в рамках управления грантами за вовлечение гражданского общества и основных затронутых групп населения и в выведении этих вопросов за пределы сокращенного Секретариата есть польза. Эти изменения дают возможность усилить голос гражданского общества в процессах управления и оценки грантов. Однако для использования этих возможностей МПФ необходимо лучше понимать

19 Хотя ее официальное название «Отдел по работе с гражданским обществом и частным сектором», в этом докладе она называется Группой по работе с гражданским обществом.

20 The Global Fund. *Civil Society and the Private Sector: Objectives and Activities*. См.: <http://www.theglobalfund.org/en/civilsociety/objectives/>. Информация на 24 марта 2013.

Таблица 6. Технические партнеры и советники

Три специалиста:

- **Укрепление систем сообществ и гражданского общества**
- **Права человека и равенство**
- **Гендер и основные затронутые группы населения** ²¹

проблемы, с которыми сталкиваются основные затронутые группы населения и организации гражданского общества, а также уделять больше внимания вопросам прав человека. Важно отметить, что МПФ должны отвечать за работу в этих сферах так же, как и за работу по управлению грантами. Важную роль сыграют текущее обучение и оценка МПФ по проблемам гражданского общества и основных затронутых групп населения, регулярное взаимодействие МПФ с лидерами сообществ и жесткие стандарты контроля..

3.2.2 ВНЕДРЕНИЕ СТРАТЕГИИ ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА И СТРАТЕГИИ ПО ВОПРОСАМ СЕКСУАЛЬНОЙ ОРИЕНТАЦИИ И ГЕНДЕРНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ

Основные вопросы

- **Сохраняются трения между принципом национального лидерства и приверженностью правам человека; эти трения будут сохраняться в отсутствие четких инструкций и ответственности в связи со Стратегией гендерного равенства и Стратегией по вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности, и правами человека**

С момента создания Стратегии гендерного равенства (GES) и Стратегии по вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности (SOGI) Глобальный фонд ожидает, что Страновые координационные механизмы будут осуществлять эти стратегии. Глобальный фонд признает различия в реализации GES и SOGI в странах-реципиентах; от приверженности этим стратегиям до принятия национального законодательства, противоречащего их базовым принципам. Базовая оценка GES и SOGI, проведенная в 2011, выявила, что хотя утверждение этих стратегий Правлением Глобального фонда в 2008 и 2009 годах было очень важно для того, чтобы мнение основных затронутых групп населения было услышано, осуществление и контроль над осуществлением стратегий слишком часто были недостаточно эффективными.²²

21 Глобальный фонд. Информационная записка: Взаимодействие Глобального фонда с гражданским обществом. Сентябрь 2012. См.: http://www.theglobalfund.org/documents/civil_society/MEC_2012-09-10-Globalfundengagementwithcivilsociety_informationnote_ru

22 Pangaee Global AIDS Foundation. *Formative Evaluations of the Gender Equality and Sexual Orientation and Gender Identities Strategies of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis & Malaria*. Sep 2011 (sólo en inglés). Disponible en: <http://tinyurl.com/bngqw83>.



«Нам нужно убедиться в наличии систем, обеспечивающих доступ всех МПФ к информации о динамике и проблемах гражданского общества, и в том, что они прошли необходимое обучение взаимодействию с гражданским обществом, особенно с основными затронутыми группами населения»

-ДОН БАКСТЕР, АВСТРАЛИЯ

Стратегия Глобального фонда на 2012-2016 годы посвящена одной из его стратегических задач – «продвижению и защите прав человека» [см. **Таблицу 7**]. Для Глобального фонда продвижение стратегий GES и SOGI является центральным элементом действий, направленных на выполнение этой задачи.³ Стратегические действия, связанные с этой задачей, включают отказ от предоставления Глобальным фондом средств программам, отказывающимся от выполнения этих стратегий, привнесение правозащитного подхода во все аспекты работы Глобального фонда и специальные инвестиции в защиту прав человека.²³ В принципе, многие организации и активисты, защищающие интересы гражданского общества, приветствуют приоритетное внимание продвижению и защите прав человека. Однако вопрос выполнения этих стратегий по-прежнему важен. Без четких мероприятий по оценке или санкций за несоблюдение стратегий становится сложно или невозможно обеспечить контроль. Более того, со многими СКК необходимо проводить постоянную работу, направленную на расширение потенциала. Также необходимо предоставлять СКК инструкции по соответствующему внедрению подходов на основе прав человека и значимого вовлечения основных затронутых групп населения во все аспекты работы Глобального фонда.

23 Глубинный анализ существующих трений между приверженностью Глобального фонда уважению национального суверенитета и его приверженностью соблюдению прав человека опубликован Фондами открытого общества и Канадской правовой сетью по ВИЧ/СПИДу в феврале 2011 года. *Human Rights and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*. См.: <http://www.opensocietyfoundations.org/reports/human-rights-and-global-fund-fight-aids-tuberculosis-and-malaria>.

**Таблица 8. Стратегическая задача 4:
Продвижение и защита прав человека**

Стратегическое действие 4.1: Убедиться в том, что Глобальный фонд не поддерживает программы, нарушающие права человека

Стратегическое действие 4.2: Интегрировать вопросы прав человека в работу в течение всего грантового цикла

Стратегическое действие 4.3: Повысить инвестиции в программы, призванные устранить барьеры к доступу (включая программы по устранению гендерного неравенства), связанные с правами человека

3.2.3 ПЕРЕХОД К НОВОЙ МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Большая часть 2013 года будет проходить «переходная фаза» НМФ. Секретариат обозначил переходную фразу как возможность для обучения, когда все заинтересованные стороны, включая сам Глобальный фонд, постепенно поймут суть НМФ, ее сильные и слабые стороны, а также определят и смогут приоритизировать ее элементы, требующие пересмотра и совершенствования. Учитывая, что переходная фаза длится менее одного года, участники высказывают как одобрение такой краткосрочности, так и опасения в связи с возможностью для СКК разрабатывать качественные концепции заявок и для стран – создавать соответствующие протоколы, рассчитанные на очень короткие сроки.

Переходную фазу лучше всего иллюстрируют три категории заявок: ранние, промежуточные и стандартные [см. **Рисунок 2**]. Страны, приглашенные к участию в качестве авторов ранних заявок, уже объявлены. Это Демократическая Республика Конго, Зимбабве, Казахстан, Мьянма, Филиппины и Эль-Сальвадор¹. Кроме того, были приглашены три ранних автора от регионов: Евразийская сеть снижения вреда (по проблеме СПИДа в Восточной Европе и Центральной Азии), Региональная инициатива сдерживания резистентности к артемизинину (по проблеме малярии в Юго-Восточной Азии) и Региональная инициатива по ликвидации малярии в Мезоамерике и испаноязычных странах (по проблеме малярии в Центральной Америке, Гаити и Доминиканской Республике). Авторы ранних и промежуточных заявок смогут получить доступ к финансированию в 2013 году,²⁴ а авторы стандартных заявок – в 2014 году. Полный список стран, содержащий критерии для участия, можно получить в Глобальном фонде.²⁵

24 Глобальный фонд. Страны, принимающие участие в реализации новой модели финансирования. См.: http://www.theglobalfund.org/documents/core/newfundingmodel/core_newfundingmodelcountries2013_list_ru. Прочитано 18 апреля 2013

25 The Global Fund. *Global Fund Eligibility List for Renewals in 2013*. Available at: http://www.theglobalfund.org/documents/core/eligibility/Core_EligibleCountries2013Renewals_List_en/. Прочитано 29 марта 2013.

Тип заявки	Временные рамки следующей фазы финансирования	Механизм финансирования	Прошедшие тестирование элементы НМФ
Ранние заявки	Переходная фаза: с первого квартала 2013 года до конца третьего квартала 2014 года	Новый грант; требуется концепция заявки	• Методология распределения • Страновой диалог • Концепция заявки • Обзор ГТО • Поощрительное финансирование • Разработка грантовых заявок
Промежуточные заявки		Текущие гранты: • Перепрограммирование • Обновление • Продление	• Элементы методологии распределения • Страновой диалог • Обзор ГТО
Стандартные заявки	С января 2014 года	Новый грант; требуется концепция заявки	Во время переходной фазы: • Страновой диалог • Укрепление возможностей ОР и СКК

Рисунок 2. Категории заявок в рамках переходной фазы. ²⁶

²⁶ Глобальный фонд. Временное руководство по применению новой модели финансирования Глобального фонда. См.: <http://www.theglobalfund.org/ru/accessstofunding/> Прочитано 30 марта 2013.

4. Рекомендации

4.1 РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ СЕКРЕТАРИАТА ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДА

1. Обеспечить доступное финансирование для основных затронутых групп населения в странах с высоким уровнем дохода и низким бременем болезни:

К странам, особенно относящимся к Группе 4, необходимо применять формулы расширенного распределения средств, которые включают другие показатели помимо валового национального продукта на душу населения и общей распространенности. Дополнительные показатели могут включать тенденции заболеваемости, историю сотрудничества национальных правительств, доступность программ профилактики и лечения и бремя болезни среди основных затронутых групп населения. Расширение возможностей для региональных заявок и для заявок не от СКК будет иметь значение для охвата сообществ, нуждающихся в поддержке, в странах, где правительства не заинтересованы в конструктивном сотрудничестве. Необходимо уделять особое внимание странам ВЕЦА, Ближнего Востока и Северной Африки, Юго-Восточной Азии и Латинской Америки и Карибского бассейна.

2. Секретариату Глобального фонда необходимо четко обозначить процесс Странового диалога, осуществлять его мониторинг и поддержку совместно с техническими партнерами, чтобы обеспечить значимое участие гражданского общества и основных затронутых групп населения в разработке концепций заявок и реализации программ.

2a. Необходимо предоставлять всем странам четкие инструкции по вопросу «нижней планки» приемлемого участия гражданского общества в Страновом диалоге. Как минимум 20% членов СКК и 25% участников Странового диалога должны представлять гражданское общество.

2b. Секретариат Глобального фонда должен работать с национальными правительствами, чтобы внедрить защитные меры для людей, выступающих от имени стигматизированных и криминализованных основных затронутых групп населения. Эти защитные меры могут включать соглашения о неприменении какого-либо наказания, защиту личных данных и временные меры безопасности для публичных мероприятий.

2c. Если национальные правительства не хотят идти на компромиссы по вопросам криминализованных основных затронутых групп населения, Глобальный фонд должен обеспечить альтернативные возможности участия этих групп населения. Приемлемые альтернативные возможности могут включать региональные заявки, заявки не от СКК и «удаленное» участие в Страновом диалоге для представителей основных затронутых групп населения (включая теле- или видеоконференции).

2d. Секретариат Глобального фонда должен прямо или косвенно поддерживать расширение потенциала и техническую поддержку представителям гражданского общества и основных затронутых групп населения, чтобы повысить результативность их участия в Страновых диалогах и СКК.

3. Предоставлять первоначальное и текущее обучение Менеджерам портфолио Фонда (МПФ) для работы с гражданским обществом и основными затронутыми группами населения.

Интеграция вопросов защиты прав человека в управление грантами окажет положительное воздействие на основные затронутые группы населения, только если МПФ пройдут обучение вопросам важности участия гражданского общества и основных затронутых групп населения. Кроме того, для работы с гражданским обществом и основными затронутыми группами населения в духе поддержки и взаимовыгодного сотрудничества МПФ понадобятся новые навыки и техническая поддержка.

3а. Обучение МПФ по вопросам гражданского общества и основных затронутых групп населения должно проводиться напрямую Секретариатом Глобального фонда. Проведение такого обучения внутри Глобального фонда обеспечит его восприятие сотрудниками как необходимого элемента их обязанностей. Однако в настоящее время Глобальный фонд не имеет возможности разработать такое обучение без внешней поддержки.

3б. Обучающие модули должны разрабатываться в тесном сотрудничестве с сетевыми объединениями гражданского общества и основных затронутых групп населения. Глобальный фонд должен предоставлять достаточные ресурсы для значимого участия гражданского общества в разработке обучающих модулей. Технические партнеры, особенно ЮНЭЙДС, также должны принимать в этом участие.

3с. Необходимо расширить Группы по техническим партнерствам и консультациям до двух сотрудников на каждую сферу работы и определить региональные направления для каждого сотрудника. Это повысит возможности Группы по значимому взаимодействию с гражданским обществом и создаст руководство для МПФ.

4. Обеспечить и поддерживать приверженность выполнению Стратегической задачи 4: *Продвижение и защита прав человека.*

Глобальный фонд должен осуществлять все три Стратегических действия: не финансировать программы, нарушающие права человека, интегрировать вопросы соблюдения прав человека во все этапы грантового цикла и увеличить инвестиции в программы ликвидации барьеров к доступу, связанных с несоблюдением прав человека. Несмотря на необходимость санкций для стран, отказывающихся решать проблемы в связи с соблюдением прав человека, Глобальный фонд и его технические партнеры должны также предлагать поддержку и поощрять двухсторонний и многосторонний диалог, чтобы помочь правительствам минимизировать нарушения прав человека в их странах.

4а. Убедиться в том, что СКК понимают, что мероприятия по защите прав человека могут быть профинансированы в рамках канала основного финансирования. Также будет важно осуществлять мониторинг доли программ, которые включают вопросы прав человека в концепции заявок.

4б. Работать с гражданским обществом над организацией стандартизированных методов мониторинга осуществления с учетом потребностей гражданского общества и пользы для Секретариата, чтобы они смогли оказывать более значительное «контролирующее» воздействие на ситуацию.

5. Гражданское общество и основные затронутые группы населения должны быть вовлечены во все оценки НМФ, особенно в переходной фазе.

Существует консенсус по поводу того, что гражданское общество может выполнять незаменимую функцию «гражданского контроля» в процессе развертывания и осуществления Новой модели финансирования.

Глобальный фонд должен сотрудничать с сетевыми объединениями основных затронутых групп населения для определения независимого финансирования в целях поддержки этих контрольных функций. Внутренние процедуры оценки Глобального фонда должны также включать представителей гражданского общества на уровне стран и на международном уровне. Тщательный мониторинг силами гражданского общества должен проходить во всех фазах осуществления и оценки программ.

4.2 РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ КОМИТЕТА ПО СТРАТЕГИИ, ИНВЕСТИЦИЯМ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ КОМИТЕТ ПО СТРАТЕГИИ, ИНВЕСТИЦИЯМ И ВОЗДЕЙСТВИЮ (SIIC)

1. **Необходимо четко обозначить процесс Странового диалога, осуществлять его мониторинг и поддержку Секретариатом Глобального фонда в сотрудничестве с техническими партнерами, чтобы обеспечить значимое участие гражданского общества и основных затронутых групп населения в разработке концепции заявки и осуществлении программ.**

1а. Необходимо выработать меры контроля для участия гражданского общества в Страновых диалогах. Эти меры должны включать сокращение объемов основного финансирования СКК, которые не продемонстрировали адекватное участие гражданского общества, а также независимую проверку Секретариатом с представителями гражданского общества на уровне стран и сетевых объединений.

2. **Организовать мероприятия по техническому обзору на основе включения эпидемиологических данных и программ по основным затронутым группам населения в заявки на основное финансирование для всех стран в Группе стран.**

От всех авторов заявок в Глобальный фонд необходимо требовать, чтобы они демонстрировали в Концептуальных записках, что проведена тщательная оценка бремени СПИДа среди основных затронутых групп населения. Кроме того, в рамках технического обзора необходимо оценивать разъяснения по поводу доли запрашиваемых средств, которая будет направлена на основные затронутые группы населения.

3. **Расширить фонд поощрительного финансирования и прояснить ситуацию с ним.**

Философия поощрительного финансирования состоит в поощрении составления полного списка

«Глобальный фонд играет важную роль в работе со странами, у которых есть деньги на программы для транссексуалов, чтобы... предоставлять группам транссексуалов стартовое финансирование для того, чтобы помочь им лоббировать получение финансирования в своих странах»

-ДЖАСТУС АЙСФЕЛД, США

потребностей, однако разница между основным и поощрительным финансированием велика и, скорее всего, создаст препятствия для составления таких списков во многих странах. Перенаправив часть средств с основного на поощрительное финансирование, СКК и другие смогут ставить более масштабные задачи в своих концепциях заявок. Основные затронутые группы населения с большой вероятностью получат значительную пользу от роста поощрительного финансирования.

- 3а.** Поощрительное финансирование должно пройти оценку в 2014 году, что позволит выяснить, в каком объеме его используют страны, какое воздействие оно оказывает на основные затронутые группы населения и на составление полного списка потребностей. Гражданское общество и основные затронутые группы населения должны принимать участие в этой оценке.

4.3 РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

1. Использовать конструктивный подход к Новой модели финансирования.

Гражданское общество имеет беспрецедентную возможность участия в формировании НМФ, обеспечения ее максимального соответствия потребностям основных затронутых групп населения и принципам защиты прав человека. Несмотря на то, что критика НМФ и решений Глобального фонда являются крайне важной частью работы гражданского общества, мы также должны серьезно подходить к предложению решений проблем на уровне Секретариата. Кроме того, у гражданского общества есть очень важная роль на уровне стран в контексте мобилизации сообществ, заключающаяся в направлении правительств в сторону большей прозрачности и вовлечения основных затронутых групп населения.

2. Требовать большего контроля в связи с обеспечением участия гражданского общества и основных затронутых групп населения на каждом этапе реализации грантов Глобального фонда.

В рамках этой контролирующей роли гражданское общество должно требовать включения основных затронутых групп населения, которое должно выходить за рамки риторики и проявляться в работе СКК, Страновых диалогов, в оценках Группы технической оценки, в осуществлении и оценке программ. Необходимо сформулировать и обеспечивать выполнение четких инструкций по включению гражданского общества, предусматривая санкции за невыполнение этих инструкций. Группы гражданского общества должны предоставить конкретные рекомендации по поводу этих инструкций и мер контроля до заседания Правления Глобального фонда в июне 2013 года.

- 2а.** Разработать и внедрить стандартизованную методологию мониторинга грантов и программ Глобального фонда. Существующий несистемный подход не позволяет осуществлять комплексный мониторинг и направлять обратную связь в Секретариат. Гражданское общество должно работать с Секретариатом для создания стандартизованных методов документирования и отчетности, отвечающей его потребностям и полезной для Глобального фонда в вопросах управления грантами и мониторинга.

3. Поддерживать национальные усилия по адвокации для приведения государственной политики в соответствие с соглашениями по правам человека и со стратегиями по вопросам гендерного равенства, сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

Национальные и международные группы гражданского общества должны использовать Стратегии

гендерного равенства и Стратегии по вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности в качестве инструментов адвокации для обеспечения прогресса соблюдения прав человека в странах-получателях средств.

4. Поддерживать, обновлять и расширять программы «гражданского контроля» Глобального фонда.

Гражданское общество должно работать с Глобальным фондом для определения источников независимого финансирования программ «гражданского контроля».

5. Выражение признательности

Выход этого доклада стал возможным благодаря щедрому вкладу в виде времени и знаний следующих лиц и организаций:

- Элиот Росс Альберс, Международная сеть людей, употребляющих наркотики
- Дон Бакстер, Делегация развитых стран в Глобальном фонде
- Маркус Дей, Карибский исследовательский институт алкоголя и наркотиков
- Джастус Айсфелд, Global Action for Trans Equality
- Ноа Метени, Глобальный форум по МСМ и ВИЧ
- Кевин Муди, Глобальная сеть людей, живущих с ВИЧ (GNP+)
- Мауро Гуарньери, Линда Мафу, Эбигейл Морленд и Мотоко Секо, Секретариат Глобального фонда
- Лилиан Мвореко, Международное сообщество женщин с ВИЧ/СПИДом
- Кейт Томсон, ЮНЭЙДС
- Дэвид Трейнор, APN+, Делегация сообществ в Глобальном фонде
- Серж Вотягов и Иван Варенцов, Евразийская сеть снижения вреда

Мы выражаем особую благодарность Евразийской сети снижения вреда за предоставление рабочего варианта информационного бюллетеня «Новая модель финансирования Глобального фонда: что это может означать для вас и вашей страны».

Этот документ подготовил Чарли Баран для ICASO.

6. Контакты

- Мэри Энн Торрес, Исполнительный директор – maryannt@icaso.org
- Катайси Ричардсон, менеджер программ – kataiseer@icaso.org
- Даниэль Таунсенд, сотрудник программ – danielt@icaso.org

TEL +1.416.921.0018 65 Wellesley St. E., Suite 403
FAX +1.416.921.9979 Toronto ON Canada M4Y 1G7

icaso
until we end aids

www.icaso.org
icaso@icaso.org