

Гражданское общество, основные затронутые группы населения и процесс странового диалога

Руководство в серии «Как ориентироваться в Новой модели финансирования»

Апрель 2014 года

Общая информация

В начале 2013 года Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (Глобальный фонд), крупнейшая многосторонняя организация, финансирующая программы противодействия этим трем заболеваниям, внедрил *Новую модель финансирования*. Изменения в Новой модели финансирования (НМФ) предназначены для обеспечения большей гибкости, предсказуемости и простоты процесса подачи заявок на финансирование, для поддержки более активного участия различных заинтересованных сторон во всех направлениях деятельности Глобального фонда, а также для повышения результативности и управления грантами. Полноценная реализация НМФ начнется в этом году¹.

Один из главных элементов НМФ – *страновой диалог*. Перед утверждением любого гранта в рамках НМФ требуется документировать страновой диалог, включающий широкий круг участников. Однако Глобальный фонд сознательно не прояснил, в чем должен состоять страновой диалог. Причина в том, что страновой диалог должен отражать процессы, происходящие в каждой стране, воздействующие на все аспекты программ противодействия эпидемиям в конкретной стране, а не только программы Глобального фонда.

Данное руководство является вторым документом в серии «*Как ориентироваться в Новой модели финансирования*»² и предназначено для организаций гражданского общества, принимающих участие в страновых диалогах, руководящих ими или осуществляющих их мониторинг. За объяснением основных характеристик и ожидаемых результатов процесса странового диалога следует обсуждение практики страновых диалогов за прошедший год. Обзор существующей аналитики и интервью с представителями гражданского общества в рамках страновых диалогов позволят предоставить информацию для дискуссии о принципах эффективных страновых диалогов. В рамках этого документа «эффективный» страновой диалог –

¹ Веб-сайт Глобального фонда: <http://www.theglobalfund.org/ru/fundingmodel/process/>

² <http://www.icaso.org/?file=23919>

это диалог, обеспечивающий значительное и значимое участие гражданского общества и основных затронутых групп населения³ и позволяющий собрать информацию для разработки концептуальной записки, отражающей природу эпидемий в странах и стратегию противодействия этим эпидемиям с участием широкого круга заинтересованных сторон.

Что такое страновой диалог?

“...Страновой диалог – это процесс, организованный и проводимый самой страной. Он является составной частью и проводится на основе координационных механизмов в области здравоохранения и развития, которые уже существуют во многих странах. Этот диалог проводится с участием правительства, доноров, технических партнеров, гражданского общества и основных затронутых и подверженных наибольшему риску групп населения. Разработка национальных стратегий и мобилизация ресурсов должны осуществляться постоянно и составлять основу странового диалога для определения приоритетных потребностей страны и, в конечном итоге, для подготовки и представления в Глобальный фонд концептуальной записки.”¹

В соответствии с видением Глобального фонда, страновой диалог должен:

- Быть постоянным процессом, состоящим из разнообразных обзоров, встреч и решений.
- Осуществляться под руководством СКК и включать широкий круг заинтересованных сторон.
- Служить источником информации для концептуальной записки, что достигается путем определения и приоритизации потребностей и критическим обзором Национальных стратегических планов (НСП) по борьбе с заболеваниями.
- Приводить к «укреплению участия широкого круга сторон в разработке национальных стратегий борьбы с заболеваниями... улучшению координации, соответствия ситуации и эффективности противодействия заболеваниям.”⁴

Страновой диалог не должен:

- Ограничиваться единственной встречей СКК.
- Быть процессом, относящимся только к проектам Глобального фонда; он должен быть постоянным процессом определения национальных потребностей, разработки стратегий борьбы с заболеваниями и определения приоритетов финансирования.
- Завершаться в момент подачи концептуальной записки.⁴

³ Основные затронутые группы населения включают мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, секс-работников, трансгендеров, людей, употребляющих наркотики, мигрантов и переселенных лиц, а также молодежь. Люди, живущие с ВИЧ, туберкулезом и малярией, или подверженные высокому риску этих заболеваний, также считаются представителями основных затронутых групп населения.

Страновой диалог должен:

- Содержать обзор НСП и предложения по улучшению ситуации там, где НСП отсутствуют, являются недостаточными или устаревшими.
- Обеспечивать значимое участие гражданского общества и основных затронутых групп населения, а также представителей людей, живущих с заболеваниями. Это участие должно быть документально подтверждено.
- Проводиться с участием широкого круга заинтересованных сторон до разработки и подачи концептуальной записки.⁴



Гражданское общество в страновом диалоге

Из-за того, что выражение «страновой диалог» и требования, связанные с подачей концептуальных записок, исходят от Глобального фонда, СКК и другие заинтересованные стороны могут воспринимать страновой диалог как процесс, связанный только с Глобальным фондом. Однако страновой диалог необходимо понимать как постоянный и динамичный процесс, при помощи которого различные партнеры обозначают и развивают общее видение борьбы с заболеваниями в каждой из стран. Признание и использование аспекта «постоянства» в рамках странового диалога важно для гражданского общества. Не все проблемы удастся решить до подачи концептуальной записки – особенно это касается проблем, связанных со стигмой и дискриминацией, и юридических барьеров для основных затронутых групп населения. Поэтому гражданское общество и сетевые объединения основных затронутых групп должны создать повестку работы по обеспечению приоритетов, как в рамках концептуальной записки, так и вне этих рамок. Несколько сфер, относящихся к страновому диалогу, рекомендуемых Глобальным фондом, должны создать отличные возможности для вклада гражданского общества:

1. **Документирование результатов:** Оценка программ для определения результатов и воздействия, включая оценку потенциала систем здравоохранения и сообществ. Заинтересованные стороны, представляющие гражданское общество, должны осуществить адвокацию своего участия в оценке и убедиться, что оценка потенциала учитывает вклад и потребности сообществ.
2. **Ситуация в сфере заболеваний и сектора здравоохранения:** Обеспечение общего понимания эпидемиологии, возможностей координации и проблем, имеющих в системах здравоохранения и сообществ. Неполные данные по бремени болезни среди основных затронутых групп населения представляют постоянную проблему

⁴ Глобальный фонд, «Справочное пособие для кандидатов»: <http://www.theglobalfund.org/ru/fundingmodel/support/>.

для эффективного противодействия заболеваниям. Постоянный страновой диалог может создать важные возможности для того, чтобы гражданское общество и сетевые объединения основных затронутых групп населения осуществляли мониторинг и адвокацию совершенствования сбора и применения данных.

3. **Права человека и участие в принятии и реализации решений:** Страновой диалог должен быть форумом, в рамках которого будет создана платформа для основных затронутых групп населения и ЛЖВС, чтобы они смогли озвучивать вопросы участия в принятии и реализации решений, а также лидерства в разработке и осуществлении программ.⁵

Опыт страновых диалогов... на сегодняшний момент

На сегодняшний день ограниченное количество стран-получателей средств из Глобального фонда инициировали страновые диалоги; еще меньше стран подали концептуальные записки. Однако некоторые примеры из раннего этапа позволяют узнать о том, как выглядит участие в страновом диалоге и о связанных с этим основных возможностях и проблемах. Ниже приводится краткое обсуждение страновых диалогов, начатых за последний год.

Зимбабве

Как один из первых участников НМФ, Зимбабве провела ускоренный процесс странового диалога, что позволило ей подготовить концептуальную записку во втором квартале 2013 года. Несмотря на ограничения по времени (примерно один месяц), страновой диалог в Зимбабве описывается как успешный, в основном благодаря участию широкого круга заинтересованных сторон. Страновой диалог осуществлялся при координации СКК, который активно работал над получением вклада представителей гражданского общества и основных затронутых групп населения. Однако наиболее значительной проблемой, на которую было указано СКК, являлось финансовое и логистическое бремя в связи с поездками представителей гражданского общества и основных затронутых групп населения в столицу, Хараре, для участия в консультациях и в процессе написания концептуальной записки. Партнеры по развитию в Зимбабве смогли взять на себя большую часть финансового бремени, но во многих других странах такое решение не оказалось возможным.^{6,7}

⁵ Глобальный фонд, «Справочное пособие для кандидатов»:
<http://www.theglobalfund.org/ru/fundingmodel/support/>.

⁶ Open Society Foundations, "Rapid Assessment of Local Civil Society Participation in the Global Fund to Fight AIDS, TB, and Malaria's New Funding Model," June 2013.

⁷ AIDSpan, "Country dialogue: lessons from Zimbabwe," February 2014:
http://www.aidspace.org/gfo_article/country-dialogue-lessons-zimbabwe

Мьянма

Мьянма также была среди авторов заявок раннего этапа. Однако процесс разработки концептуальной записки начался в Мьянме до перехода к Новой модели финансирования. В связи с этим большая часть концептуальных записок (по одной на каждое заболевание) была разработана до начала странового диалога. Наблюдатели и участники отметили, что использование заранее подготовленных рабочих вариантов документов ограничило возможности странового диалога по формированию концептуальной записки для Глобального фонда. Несмотря на эти ограничения результативности странового диалога, прямое участие Секретариата Глобального фонда в повышении качества участия гражданского общества и учета прав человека помогло укреплению программ поддержки гражданского общества, основных затронутых групп населения и защиты прав человека, что было отражено в концептуальной записке и последующем гранте.⁶

Демократическая Республика Конго (ДРК)

Хотя ДРК не была среди авторов заявок раннего этапа, она была одной из первых стран, подавших концептуальную записку в рамках НМФ в январе 2014 года. Записка ДРК заслужила похвалы в связи с тем, что, несмотря на значительную территорию этой страны, представители всех ее 11 провинций присутствовали при утверждении концептуальной записки – по два представителя от каждой провинции. Так же как и с Зимбабве, финансовая и логистическая реальность поездок представителей гражданского общества и основных затронутых групп населения из удаленных мест оказалась значительной, но решаемой проблемой для СКК. В конечном счете, именно секретариат СКК предоставил средства для участия в работе представителей гражданского общества из провинций.

Страновой диалог ДРК начался за восемь месяцев до подачи концептуальной записки и полностью управлялся СКК. В качестве «кандидата промежуточного этапа» некоторые представители СКК из ДРК были приглашены в Женеву для участия в семинаре по НМФ (проведенном Глобальным фондом), включая одного представителя от гражданского общества. После семинара в Женеве участник от гражданского общества провел местный семинар для других представителей гражданского общества с целью повысить их осведомленность о НМФ. Этот местный процесс позволил гражданскому обществу обсудить свои приоритеты в рамках НМФ, а также шесть областей воздействия в рамках программы борьбы с ВИЧ-инфекцией. В результате этого скоординированного процесса потребности основных затронутых групп были учтены во всех соответствующих предложенных программах.

Молдова

Молдова получила приглашение участвовать в качестве «кандидата промежуточного этапа» с крайним сроком подачи заявки в ноябре 2013 года. Однако СКК решил использовать заявку промежуточного этапа только для поддержания жизненно важных услуг в 2014 году, уделяя приоритетное внимание стандартным заявкам для расширенных программ, которые должны быть поданы в мае и августе 2014 года по ВИЧ/СПИДу и туберкулезу, соответственно.

До взаимодействия с полным составом СКК и другими заинтересованными сторонами, представители гражданского общества и основных затронутых групп населения в Молдове взаимодействуют друг с другом, чтобы разработать согласованную стратегию продвижения своих приоритетов в рамках странового диалога и разработки рабочего варианта концептуальной записки. По словам участников, этот процесс, происходивший до странового диалога, позволит представителям гражданского общества Молдовы обсудить некоторые из исторических проблем, организовать стратегическую платформу и более эффективно представлять интересы различных избирательных групп. Начало этого процесса запланировано на март 2014 года. Процесс будет включать ряд заинтересованных сторон, представляющих гражданское общество как в рамках СКК, так и вне СКК.

Рекомендации по организации эффективного странового диалога

На сегодняшний день не накоплено достаточно опыта в процессе организации странового диалога. В этой сфере накоплено меньше опыта, чем в разработке концептуальных записок, и практически отсутствует опыт, который позволил бы продемонстрировать влияние странового диалога на результаты, так как для качественной оценки необходимо несколько лет. Однако участники и наблюдатели за процессами странового диалога за прошедший год поделились своими наблюдениями о том, как гражданское общество может подойти к процессу странового диалога и из каких элементов должен состоять «эффективный» страновой диалог. Далее представлены принципы эффективного странового диалога, которые были выработаны в процессе обсуждения с участниками страновых диалогов в нескольких странах и на основе опубликованных отзывов о первом опыте участия в страновых диалогах.

Для представителей гражданского общества и основных затронутых групп населения

1. **Разработать согласованную стратегию до начала странового диалога.** Почти все участники и наблюдатели говорили о пользе организации процесса до начала странового диалога с участием широкого круга представителей гражданского общества. Участие в обсуждениях до начала странового диалога позволит представителям гражданского общества и основных затронутых групп населения помогать координировать разработку стратегических приоритетов. Проведение этого независимого процесса, организованного для дальнейшего участия в страновом диалоге и разработке концептуальной записки, позволило представителям гражданского общества обсудить и прийти к согласию относительно некоторых расхождений между сетевыми объединениями и отдельными представителями, определить приоритеты, запросить (и получить) техническую поддержку и номинировать представителей.
 - В Молдове пилотный проект, направленный на вовлечение основных затронутых групп населения в работу СКК⁸, проводится для обеспечения поддержки в

⁸ Пилотный проект, направленный на вовлечение основных затронутых групп населения в работу СКК, - это специальная инициатива, направленная на предоставление поддержки сетевым объединениям основных затронутых групп населения для расширения их участия в СКК и в работе с их избирательными группами.

разработке стратегии основных затронутых групп населения до начала странового диалога. В рамках этого пилотного проекта внешний консультант будет работать с сетями, представляющими основные затронутые группы населения, над разработкой стратегии вовлечения в процессы странового диалога, концептуальной записки и других мер и программ.

- В некоторых случаях для достижения этой цели может быть создана специальная коалиция представителей гражданского общества. В этом случае коалиция должна информировать СКК о своем составе и намерениях. Коалиция должна провести оценку возможностей технической поддержки и финансирования для поддержки ее деятельности. Участвует ли страна в пилотном проекте, направленном на вовлечение основных затронутых групп населения в работу СКК? Имеет ли Секретариат СКК финансирование на работу по вовлечению гражданского общества? Есть ли партнеры, оказывающие техническую поддержку и способные поддержать эту деятельность?

Эта программа предусматривает финансирование и техническую поддержку для членов СКК, представляющих основные затронутые группы населения. Об этой программе было объявлено летом 2013 года, и на данный момент пилотные программы действуют в Кот-д'Ивуар, Демократической Республике Конго, Гайане, Молдове, Нигерии, Шри-Ланке, Свазиленде, Таиланде, Уганде и на Филиппинах.

Хартия приоритетов гражданского общества: пример успешной практики странового диалога

В Южной Африке организация «AIDS Accountability International (AAI)» поддерживает страны в процессе разработки хартий участия гражданского общества в рамках Новой модели финансирования Глобального фонда. Хартия – это двухстраничная брошюра, разработанная с учетом специфики страны, содержащая основные 12 приоритетов гражданского общества по ВИЧ/туберкулезу, которые, по мнению гражданского общества, важно включить в страновую концептуальную записку. Хартия разрабатывается с целью обеспечения взаимодействия представителей гражданского общества и поддержки организаций в выражении согласованного мнения, основанного на ранее согласованных приоритетах. Каждая хартия содержит список всех партнерских организаций, принявших участие в определении приоритетов, что обеспечивает более согласованный подход. Хартии направляются в СКК, где представители гражданского общества представляют хартии другим членам СКК как согласованную общую позицию гражданского общества в рамках НМФ.

В Свазиленде члены СКК, представляющие гражданское общество, направили Председателю СКК Хартию с письмом, в котором они официально обратились с просьбой признать Хартию в качестве официального справочного документа, который будет использоваться в процессе разработки концептуальной записки. В Замбии и Зимбабве национальные сети организуют встречи по разработке Хартии гражданского общества на уровне провинций, чтобы обеспечить участие широкого круга партнеров в разработке документа. В Малави другие партнерские организации, такие как «Southern African AIDS Trust», используют Хартию для того, чтобы содействовать дальнейшему вовлечению гражданского общества в новую модель финансирования. С Хартиями можно ознакомиться [здесь](#).

2. **Проводить семинары для ознакомления заинтересованных сторон, представляющих гражданское общество, с Новой моделью финансирования.** Для всех заинтересованных сторон важно получать информацию обо всех аспектах НМФ, включая требования о соответствии критериям для СКК, дизайн концептуальной записки, деятельность по обзору программ, сроки и другие компоненты. Эти направления деятельности должны включать широкий спектр заинтересованных сторон, представляющий гражданское общество и не ограниченный списком членов СКК. Эти семинары могут позволить представителям гражданского общества испытывать ответственность за процесс и получать информацию в необходимом объеме.
 - В Демократической Республике Конго представители гражданского общества организовали несколько предварительных встреч по НМФ для организаций гражданского общества при поддержке СКК.

3. **Вовлечение в процессы разработки и обзора Национального стратегического плана.** Во всех странах национальный диалог предусматривает проведение обзора и/или разработки Национального стратегического плана (НСП) по борьбе с заболеваниями. НСП становится основой для разработки концептуальной записки и определения приоритетных направлений деятельности.
 - Особенно важно оценить качество данных по основным затронутым группам и эпидемиологических данных. Если имеющиеся данные не позволяют составить полную картину, усиление системы сбора данных может стать важным компонентом концептуальной записки.

4. **Создать механизмы получения информации от основных групп населения, включая информацию о процессах странового диалога и разработки концептуальной записки.** В некоторых странах эти механизмы включают создание страниц в «Фейсбуке» и распространение информации через электронные рассылки. Эти механизмы могут способствовать более активному обмену информацией с избирательными группами и обеспечению прозрачности процессов для представителей гражданского общества.
 - В Молдове представители гражданского общества в СКК используют эти платформы для сбора информации в рамках процесса определения приоритетов. Представители гражданского общества были приглашены к участию в тематических дискуссиях, чтобы упорядочить сбор идей и повысить интерес к процессу. Это вовлечение будет полезно не только в процессе разработки концептуальной записки, но и в дальнейшем.
 - В Демократической Республике Конго среди представителей гражданского общества были организованы тематические дискуссионные группы, основанные на темах обзора программ по ВИЧ/СПИДу. Такая организация процесса позволила представителям гражданского общества сформулировать приоритеты в соответствии с Национальным стратегическим планом и концептуальной запиской по ВИЧ/СПИДу.

5. **Документировать все процессы и приглашать членов СКК, не являющихся представителями гражданского общества, участвовать во встречах в качестве наблюдателей.** Важные решения и обсуждения происходят, когда собираются вместе заинтересованные стороны, владеющие информацией и настроенные на принятие решений. Документы, фиксирующие происходящее в ходе встреч (например, протоколы и резолюции заседаний), представляют важные доказательства процесса размышлений, выработки приоритетов и обеспечения участия гражданского общества. Эти документы могут способствовать повышению эффективности текущих процессов, а также усилить голос гражданского общества в СКК и в группах, отвечающих за разработку концептуальных записок. Приглашение членам СКК, не являющимся представителями гражданского общества, участвовать во встречах в качестве наблюдателей (независимо от того, принято это приглашение или нет) может повысить уровень доверия к этим процессам и их результатам в рамках процессов принятия решений СКК.

Управление процессом странового диалога

1. **Перевод на местные языки.** Все документы и встречи должны проводиться на самом распространенном местном языке, а также (там, где это необходимо) на других местных языках и диалектах. В частности, Глобальный фонд и партнеры, оказывающие техническую помощь, должны обеспечивать перевод на местные языки информации о концептуальной записке. Эти меры позволят лучше информировать гражданское общество и основные затронутые группы населения и повысить уровень их участия.⁶
2. **Обеспечение участия удаленных и сельских сообществ.** Воздействие трех заболеваний, так же, как и финансируемых программ, распространяется далеко за пределы столичных городов. Поэтому очень важно обеспечить участие в работе представителей удаленных и сельских сообществ. В странах с большой территорией участие во встречах и деятельности может создать значительные препятствия для представителей гражданского общества. СКК, Глобальный фонд и технические партнеры должны координировать предоставление ресурсов для поддержки поездок представителей гражданского общества для участия в страновом национальном диалоге.⁶
3. **Страновой диалог должен позиционироваться как процесс, который не ограничивается одной встречей или рядом встреч, заканчивающихся после подачи концептуальной записки.** В соответствии с руководством Глобального фонда страновой диалог должен стать постоянным процессом, который будет продолжаться после подачи заявок на гранты Глобального фонда. Страновой диалог должен постоянно предоставлять возможности представителям гражданского общества – независимо от того, являются ли они членами СКК или нет, выражать требования по предоставлению услуг, проводить адвокацию, направленную на улучшение сбора данных, и проводить обзор национального стратегического плана и всех программ в сфере здравоохранения.

Выражение признательности

Этот документ подготовил Чарли Берен для ICASO. ICASO благодарит Мэри Ниомбо Заина из организации «Réseau National des ONG pour le Développement de la Femme en RDC», Александра Курашова из «Initiativa Pozitiva» Молдова, Гемму Оберт из «AIDS Accountability International» и Петера ван Ройена из «International Civil Society Support» за их значительный и важный вклад в этот документ. Если у вас возникнут вопросы по поводу этой публикации, обращайтесь к Катаиси Ричардсон, менеджеру программ ICASO, kataiseer@icaso.org

О Международном совете СПИД-сервисных организаций (ICASO)

Наша миссия состоит в мобилизации и поддержке различных сообществ для обеспечения эффективных ответных мер, направленных на остановку пандемии СПИДа. ICASO способствует обеспечению участия и лидерства сообществ в работе, направленной на остановку пандемии, признавая важность продвижения подходов, способствующих охране здоровья и соблюдению прав человека в рамках этой деятельности.



until **we** end aids



until **we** end aids

65 Wellesley St. E., Suite 403
Toronto, ON Canada M4Y 1G7
TEL +1 416 921 0018
FAX +1 416 921 9979

www.icaso.org