



Eurasian Coalition
on Male Health

ПОДОТЧЕТ АЦИОНАЛЬНЫЙ AMBITIONS ПРАВИТЕ ГОСУДАРСТВО АКТ ЕЦИАЛИСТЫ ИНВЕСТИЦИИ ПОЛИТИКА ЖЕЛАНИЕ ЧИНОВНИКИ ИАЛЬНЫЙ РЕГИОНЫ

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ОБЗОР

ПОЛИТИКА
ЖЕЛАНИЕ
СОЦИАЛЬНЫЙ
ЧИНОВНИКИ
РЕГИОНЫ

ПОДОТЧЕТНОСТЬ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ
БЛАГО
АМБИЦИИ
ПАЦИЕНТЫ
СПЕЦИАЛИСТЫ
ПРАВИТЕЛЬСТВО
ГОСУДАРСТВО
ФИНАНСЫ
ИНВЕСТИЦИИ
АКТИВИСТЫ

СОЦИАЛЬНАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Обзор

Евразийская коалиция по мужскому здоровью (ЕКОМ) ©, 2019.

Автор обзора – Наталья Подогова.

Автор выражает признательность коллегам и экспертам за интервью, цитаты из которых приводятся в обзоре:

Адилет Алимкулов, Руководитель отдела адвокации и партнерства,
Общественное объединение «Кыргыз Индиго», Кыргызстан;

Андрей Сених, Исполнительный директор, Ассоциация в поддержку людей, живущих
с ВИЧ "Stronger Together", Северная Македония;

Бауыржан Байсеркин, Генеральный директор, Казахский научный центр дерматологии
и инфекционных заболеваний;

Виней Патрик Салдана, Директор Группы региональной поддержки ЮНЭЙДС для стран
Восточной Европы и Центральной Азии;

Геннадий Рощупкин, Координатор развития систем сообществ для охраны здоровья,
Евразийская коалиция по мужскому здоровью (ЕКОМ);

Дарко Антик, Координатор по мониторингу и анализу бюджетов, Ассоциация
за эмансипацию, солидарность и равенство женщин ESE, Северная Македония;

Денис Камалдинов, Председатель правления, НРОО «Гуманитарный проект», Россия;

Джон Маколи, Специалист региональной программы по ВИЧ, здоровью и развитию,
Восточная Европа и Центральная Азия, Программа развития ООН (ПРООН);

Максим Демченко, Исполнительный директор, БО «Свет надежды», Украина;

Ненад Мицов, Программный координатор, Ассоциация в поддержку людей, живущих
с ВИЧ "Stronger Together", Северная Македония;

Нино Болквадзе, Специалистка по правовым вопросам, НПО «Equality Movement»,
Грузия;

Олег Еремин, Национальный эксперт ЕКОМ, Беларусь;

Розмари Кумвенда, Руководительница региональной команды, региональная
программа по ВИЧ, здоровью и развитию, Восточная Европа и Центральная Азия,
Программа развития ООН (ПРООН);

Чиновник одного из российских министерств на правах анонимности.

Рекомендуемый формат цитирования:

ЕКОМ (2019). Социальная подотчетность органов государственного управления: обзор.

Автор Наталья Подогова. ЕКОМ: Таллин.

Мнение и точка зрения автора, представленные в обзоре,
могут не совпадать с мнением и точкой зрения ЕКОМ.

Оглавление

Список аббревиатур и сокращений	2
От автора: введение	3
Социальная подотчетность органов государственного управления и гражданское общество	4
Механизмы подотчетности органов государственного управления: внутренние (т.н. государственные) и внешние (социальные)	5
Мотивация органов государственного управления быть социально ответственными	7
Наиболее эффективные механизмы на основе совместного участия гражданского общества и государства в контексте ВИЧ	12
Страновые координационные комитеты (СКК)	12
Координационные и совещательные органы, целевые дискуссионные площадки	15
Работа с министерством здравоохранения	19
Гражданские форумы	19
Государственный социальный заказ	20
Работа с офисом омбудсмена	22
Меморандумы о взаимном сотрудничестве	22
Процесс перехода	23
Социальная подотчетность законодательной власти	26
Всепарламентские (или межфракционные/межпартийные) группы	28
Международные механизмы	32
Партнерство «Открытое правительство» (OGP)	39
Заключение	42
Рекомендации	44
Список использованной литературы	46

Список аббревиатур и сокращений

ОГР	Партнерство «Открытое Правительство»
USAID	Агентство США по международному развитию
БО	Благотворительная организация
ВЕЦА	Восточная Европа и Центральная Азия
ВИЧ	вирус иммунодефицита человека
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВШОЗ	Высшая школа общественного здравоохранения
Глобальный фонд, ГФ	Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией
Госсоцзаказ	государственный социальный заказ
ЕС	Европейский союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
КР	Кыргызская Республика
ЛГБТ	лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры
ЛГБТИ	лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры, интерсексуальные люди
ЛЖВ	люди, живущие с ВИЧ
МЗ	министерство здравоохранения
МСМ	мужчины, практикующие секс с мужчинами
НГОО	Новосибирская гуманитарная общественная организация
НКО	некоммерческая организация
НПО	неправительственная организация
ОЗТ	опиоидная заместительная терапия
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЮЛ	Объединение юридических лиц
ПРООН	Программа развития ООН
РМОО	Республиканская молодежная общественная организация
РЦ СПИД	Республиканский центр СПИД
СКК	Страновой координационный комитет
СМИ	средства массовой информации
СПИД	синдром приобретённого иммунодефицита человека
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
ЦВЕЦА	Центральная и Восточная Европа, и Центральная Азия
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет ООН
ЮНЭЙДС	Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИД

От автора: введение

Социальная подотчетность органов государственного управления – это подотчетность действующих государственных организаций гражданам и другим жителям страны, ради благополучия которых эти органы и были созданы. Это регулярный и непрерывный процесс согласования и взаимодействия между гражданами и госструктурами. Наиболее эффективно данный процесс работает в условиях демократии. Другие способы управления государством – такие, например, как автократия, бюрократия, диктатура и прочие – не предполагают устойчивой и высокой степени прозрачности и подотчетности работы госструктур перед народом.

Почему в демократических государствах принцип социальной подотчетности органов государственного управления соблюдается лучше? Для этого есть простое основание: демократия – метод коллективного принятия решений, где все граждане напрямую или через своих представителей участвуют в принятии решений. Социальная подотчетность – это подотчетность представителей тому, кого они представляют. Кроме того, государственный аппарат содержится на деньги налогоплательщиков, то есть фактически все мы, как граждане своих государств, оплачиваем труд чиновников и парламентариев, от которых ждем, что они будут служить нам всем во благо, для соблюдения наших интересов, прав и свобод.

Давайте посмотрим на демократические процессы в странах Восточной Европы и Центральной Азии (ВЕЦА). Безусловно, наш регион не однороден. Наши страны одновременно восстанавливают свою национальную культуру и историю, разрушенную советской империей, и одновременно стараются построить стратегические партнерства на будущее: между собой, с Европейским Союзом, с другими политическими силами в мире. И все же, имея много различий, наши страны во многом похожи, особенно, когда речь идет о системах управления и гражданском обществе.

Все постсоветские страны заявили, что они хотят быть демократическими республиками. Нас всех объединяет желание жить при эффективной демократии.

А раз так, то всем нам нужно не только ждать исполнения определенных правил от других, но и самим их выполнять: у каждого есть право голоса, которое нужно использовать; граждане выбирают тех, кто от их имени и на их налоги управляет государством, и граждане должны требовать отчета от своих представителей во власти.

Стоит признать, что в наших государствах еще не устоялась общая для всех в стране культура демократического управления. Эта культура только развивается. Поэтому наши страны часто называются «государствами в процессе перехода», перехода от старых моделей управления к новым. Одни страны меняют советскую бюрократию на западную демократию, а другие, несмотря на декларацию приверженности ценностям демократии, движутся, скорее, в сторону автократии, где нет социальной подотчетности.

Безусловно, поводов для оптимизма не меньше, а может и больше, чем поводов для пессимизма, и данная публикация призвана обозначить те способы и направления взаимодействия государственных структур и гражданского общества, с помощью которых возможен конструктивный диалог и настройка правильной и системной работы принципа социальной подотчетности государственных органов управления перед жителями своей страны.

Социальная подотчетность органов государственного управления и гражданское общество

Органы государственного управления

Органы государственного управления – это все органы исполнительной и законодательной власти в стране, включая центральный и местный уровни. К органам исполнительной власти относятся правительства от национального или федерального до администраций местного уровня (регионов, городов, территориальных образований). К органам законодательной власти относятся органы, принимающие законы: парламенты, как на национальном или федеральном уровне, так и на местном (регион, город, территориальное образование).

Правительство осуществляет деятельность, направленную на исполнение законов и оперативное управление государственными делами, выполнение бюджета, участие во внешней политике, обеспечение порядка в обществе и охрану прав граждан.

Парламент принимает законы и контролирует исполнительную власть. Парламент является представительным органом и формируется путем всеобщих выборов (в федерациях – только нижняя палата). Парламент призван выражать волю народа в управлении государством и играть ключевую роль в системе органов государственной власти в рамках принципа разделения властей.

Гражданское общество

Гражданское общество – совокупность общественных отношений отдельных граждан, групп и объединений, которые отстаивают интересы граждан в дополнение к традиционным парламентским механизмам (если в стране есть Парламент), то есть они не являются частью правительства и Парламента (формальной системы управления государством) и, чаще всего, независимы от бизнеса. Гражданские активисты и объединения важны для своевременного выявления новых проблем и угроз, возникающих в связи с развитием и усложнением общества, незаменимы для разработки и реализации действий, направленных на решение этих новых проблем и угроз.

Развитие структур гражданского общества и обеспечение их сотрудничества с существующими государственными органами является важнейшей предпосылкой построения современного эффективного и богатого государства.

Принцип гражданского участия

Все граждане имеют равное право воздействовать на формирование законов и политические процессы в своей стране. В базовой форме принцип гражданского участия отражен в праве голоса для выборов членов национального и местных парламентов/собраний и для участия в референдумах. Кроме выбора своих представителей, граждане могут активно влиять на принятие тех или иных решений: высказывать публично свою позицию, объединяться с единомышленниками для оказания влияния на национальные и местные органы управления.

Одним из важных способов гражданского участия является выдвижение своей кандидатуры на выборах в национальные и местные парламенты и советы.

Смысл принципа гражданского участия заключается в том, что в постоянно меняющемся обществе, где глобальные вызовы складываются из множества постоянно возникающих и не всегда связанных между собой локальных проблем, эффективные решения могут приниматься только при непосредственном участии тех, кто затронут этими локальными проблемами. Например, если проблема затрагивает подростков, проживающих в больших городах, в семьях с низким достатком, то именно эти подростки должны быть вовлечены в оценку ситуации, формулировку проблемы, в процессы планирования, выполнения и оценки эффективности работы по решению этой проблемы. Так именно эти подростки будут иметь максимум информации о проблеме и, с другой стороны, получают возможность быстро и значимо повлиять на ее решение.

То есть, гражданское участие – это вполне рациональная и практичная концепция быстрого выявления социальных проблем и вызовов, а также эффективного ответа на них.

Прозрачная и эффективная система избираемых представителей должна существовать не только на национальном уровне (Парламент, открытые для представителей сообществ координационные советы при министерствах), но и на муниципальном уровне (муниципальные собрания, открытые для представителей сообществ местные координационные советы по ВИЧ или другим темам). На локальном уровне тоже нужна аналогичная система: во всех крупных учреждениях должен быть ответственный за связи с пациентами/клиентами и общественностью, сотрудничающий с местными активистами.

Что такое социальная подотчетность

Социальная подотчетность органов и структур государственного управления — это процесс горизонтального сотрудничества этих органов и структур с гражданским обществом. В основе такого сотрудничества лежит идея о том, что все мы живем в одном социуме, и благополучие каждого из нас зависит от благополучия общества в целом. В рамках этого процесса происходит разделение ответственности в решении общих для всех в обществе проблем, развиваются структуры и инициативы, позволяющие улучшить жизнь всех и каждого.

По сути, социальная подотчетность – это механизм взаимодействия государственных органов с лидерами, активистами и объединениями гражданского общества, который помогает государственной системе своевременно и эффективно реагировать на существующие, в том числе новые, локальные и глобальные вызовы и возможности.

Механизмы подотчетности органов государственного управления: внутренние (т.н. государственные) и внешние (социальные)

Механизмы социальной подотчетности иницируются и поддерживаются государственными органами, гражданами или и теми, и другими. Во всех странах существуют определенные механизмы для обеспечения подотчетности органов государственного управления, они всегда связаны с системами/каналами внутренней взаимной отчетности между госорганизациями и используют информацию, которая собирается/распространяется по этим внутренним каналам.

Системы/каналы отчетности, которые являются внутренними для органов управления государством:

- политические механизмы (например, конституционные ограничения, разделение полномочий, законодательные и следственные комиссии);
- фискальные механизмы (например, официальные системы аудита и финансового учета);
- административные механизмы (например, иерархическая отчетность, кодексы поведения государственных чиновников, правила и процедуры, касающиеся прозрачности и общественного надзора);
- правовые механизмы (например, агентства по борьбе с коррупцией, омбудсмены и судебные органы).

Механизмы именно социальной подотчетности – взаимодействия гражданского общества и институтов государственного управления – иногда называются «внешними» механизмами отчетности (так как структуры гражданского общества не входят в структуру госорганов).

Одним из **важных «внешних» механизмов подотчетности** в демократических государствах являются **выборы**. Однако выборы не предоставляют гражданам возможности выразить свои предпочтения по конкретным вопросам, значимо участвовать в принятии конкретных решений, сообщить о конкретных проблемах, поощрить или привлечь к ответственности органы государственного управления за конкретные решения или действия.

Для выражения своего мнения за пределами выборов граждане, сообщества, организации гражданского общества и независимые СМИ могут использовать ряд формальных и неофициальных поощрений и санкций, включая давление со стороны общественности. Выбор способов выражения мнения гражданского общества зависит от ряда факторов, включая: характер и цель действий, которых хотят добиться гражданские активисты/инициативы; опыт и средства тех, кто требует подотчетности; наличие формальных средств поощрения или принудительного исполнения госструктурами требований гражданского общества. Неофициальные механизмы поощрения или санкций обычно опираются на создание общественного давления, например, посредством:

- материалов (положительных или отрицательных) и комментариев в СМИ и социальных сетях,
- публичных демонстраций поддержки или протеста,
- публичных встреч между гражданами и должностными лицами,
- петиций и т.д.

Когда это необходимо, группы граждан могут обратиться к формальным средствам наложения санкций или принудительного исполнения для осуществления изменений, например, путем:

- представления доказательств в орган по борьбе с коррупцией,
- обращения к омбудсменам¹,
- подачи иска в суд.

Может показаться, что большая часть этих действий направлена исключительно на наказание госслужащих и других сотрудников госучреждений. Обжалование неверных действий госструктур и требование возмещения ущерба от этих действий, конечно, важно для пострадавших граждан. Но не менее важно и полезно это для самих госорганов: все люди совершают и будут совершать ошибки, поэтому важно иметь эффективную систему обнаружения и исправления этих ошибок, чтобы избежать данных ошибок в будущем. Таким образом, жалобы граждан – это важная обратная связь для госорганов в целом, и они помогают улучшить качество их работы.

К критическим факторам эффективной социальной подотчетности относятся: доступ и эффективное использование информации о работе госструктур, способность гражданского общества и государственных институтов к синергии между ними. Эти факторы, а также широкое использование инструментов сбора и анализа данных на основе совместного участия гражданского общества и государственных органов в последние годы привели к созданию в регионе ВЕЦА нового поколения механизмов социальной подотчетности, которые обеспечивают взаимодействие гражданского общества с государственными структурами и способствуют открытости и прозрачности при принятии стратегических решений на уровне государства во благо общества.

К ним относятся, например:

- повышение уровня знаний граждан для взаимодействия с государственными органами (например, посредством просвещения общественности о правах и доступных услугах через сайты государственных услуг и другие каналы коммуникации и просвещения);

¹ Омбудсмен – гражданское или в некоторых государствах должностное лицо, обладающее функцией контроля за соблюдением прав и интересов граждан в деятельности органов управления.

- гражданский мониторинг и оценка предоставления государственных услуг;
- тематические страновые координационные комитеты (СКК) (например, по теме борьбы с ВИЧ и туберкулезом);
- открытые площадки государственных закупок;
- государственный социальный заказа (покупки государственными структурами услуг у неправительственных/ некоммерческих организаций);
- обеспечение прозрачности деятельности госструктур, например, путем участия граждан в публичных комиссиях и общественных слушаниях, консультативных советах граждан, надзорных комиссиях, этических комитетах исследований и т.д.;
- интеграция адвокации² гражданского общества в систему социальной подотчетности как механизма обратной связи.

Мотивация органов государственного управления быть социально ответственными

Что же может побудить чиновников, государственных управленцев, членов правительств и законодателей быть социально подотчетными обществу, что мотивирует их обращаться к гражданскому обществу, быть открытыми? Мотивирующие факторы и причины могут быть разные. Изучение этих мотивов госслужащих и политиков часто может помочь привлечь их в разряд партнеров и союзников, а уже имеющиеся партнерские связи – развить и укрепить. Ниже приводится несколько примеров мотивации – от корыстных до альтруистических.

Денис Камалдинов

Председатель правления, НРОО «Гуманитарный проект», Россия:

*«Иногда чиновнику важно показать результат, но не гражданскому обществу, а вышестоящим инстанциям. Пример – **выполнение национальной программы и индикат оров**. Например, мы благодаря индикатору федерального министерства*

в 2017 году первый раз получили федеральные деньги, которые распределялись в виде субсидий на уровне региона. Индикатор состоял в выделении определенного процента бюджетных средств на поддержку НКО в сфере профилактики ВИЧ, в том числе в уязвимых группах. Это были одни из первых бюджетных денег, которые пошли на проекты для ключевых групп, в том числе и МСМ: мы провели семинар для активистов из ключевых групп и равных консультантов, плюс успели подготовить специалистов из районов области для тест-мобилей, которых сейчас в области четыре. Также часть средств пошла на работу низкопорогового ресурсного центра для разных групп, где под одной крышей собираются проект для трансгендерных людей и их близких, две группы людей, живущих с ВИЧ, анонимные наркозависимые и формирующаяся группа для МСМ.

Также работает госсистеме механизм защиты от нападков и критики, а также необходимость защитить «честь мундира». В Новосибирске до недавнего времени на один Центр СПИД было 32000 стоящих на учете людей, живущих с ВИЧ, что создавало огромные очереди и большую нагрузку

² Адвокация – регулярная деятельность или кампания, направленная на представительство и защиту прав и интересов определенной социальной группы или решения проблемы, продвижение общественных интересов в органах власти (включая парламент) для осуществления структурных изменений в интересах группы или для решения конкретной проблемы.

на врачей и медперсонал. Решили децентрализовать: открыли центры в районах, проблему решили. К решению проблемы пришли сами – это было *реагирование на проблему, репорт ажи в СМИ и диалог с сообществом*».

Виней Патрик Салдана

Директор Группы региональной поддержки ЮНЭЙДС для стран ВЕЦА:

«*Чиновники* делятся на две категории, *классические и продвинутые в отношении ВИЧ*. У классических чиновников по умолчанию отрицание проблемы, барьеры в контактах с представителями сообществ, они не заинтересованы. Те немногие прогрессивные чиновники, которые работают с темой ВИЧ, творят чудеса, они не стесняются брать на себя ответственность. Не надо быть министром, чтобы видеть, что ситуация в регионе ухудшается. Надо бежать впереди поезда, а не ложиться под него, слушать протесты от сообщества, от избирателей. Лучше быть на шаг впереди; таких госслужащих мало в регионе, но они есть. И такие чиновники выигрывают, потому что понимают, что *намного лучше найти и общий язык с сообществом, чем идти на конфронтацию*».

Олег Еремин

Национальный эксперт ЕКОМ, Беларусь:

«Высшие руководящие лица побывали на международных мероприятиях, после которых спускается директива сверху – наладить работу с общественными объединениями и отчитаться. *Команда сверху имеет большое значение*, если наверху есть понимание необходимости работы с гражданским обществом.

К стратегиям 90-90-90³ очень серьезное отношение, государство серьезно озабочено вопросами приверженности, на уровне Министерства здравоохранения. Лечение уже назначают при 500 клетках».

Адилет Алимкулов

Руководитель отдела адвокации и партнерства,

Общественное объединение «Кыргыз Индиго», Кыргызстан:

«Мотивация, например, для одного из наших депутатов, с кем мы активно коммуницируем – *работа с другими ключевыми группами*. Опыт работы с этими группами позитивно влияет и на работу с ЛГБТ организациями. А с нашей стороны, стороны сообщества, работа организаций всех ключевых групп как союзников очень влияет на работу с органами власти.

Надо отдать должное ЮНЭЙДС – организация наладила очень эффективные коммуникации в Кыргызстане по продвижению стратегии *90-90-90*, активно работают в популяризации темы ВИЧ и самой стратегии, что безусловно помогает ее продвижению и *особому вниманию со стороны государства в сфере выполнения взятых на себя обязательств*.

Кыргызских чиновников в принципе можно похвалить за их *открытость к новым знаниям, новой информации и готовность обсуждать новые темы*».

³ Стратегия ЮНЭЙДС «90-90-90: амбициозные цели, приближающие победу над эпидемией СПИДа:

- к 2020 году 90 % всех людей, живущих с ВИЧ, должны знать о своем статусе;
- к 2020 году 90 % всех людей, у которых диагностирована ВИЧ-инфекция, должны стабильно получать антиретровирусную терапию;
- к 2020 году у 90 % людей, получающих антиретровирусную терапию, должна наблюдаться вирусная супрессия.

Максим Демченко

Исполнительный директор, БО «Свет надежды», Украина:

«Для некоторых чиновников мотивацией является их **обязанность коммуницировать с гражданским обществом**, поскольку основа работы чиновника – коммуникации с гражданским обществом по решению приоритетных для него задач. Только вот целевая аудитория для этих коммуникаций и приоритетов может быть очень разной (ветераны, молодежь, избиратели). Необходимо либо найти чиновника, для которого мы и есть целевая аудитория, либо сделать наши приоритеты его приоритетами.

Или вот пример **сильной мотивации мэра Киева: Виталий Кличко, который проникся реализацией стратегии 90-90-90 после посещения в Нью-Йорке в 2016 году международной конференции Fast-Track Cities: Ending The AIDS Epidemic.**

По возвращению домой он дал команду для реализации поставленных конференцией задач, чиновники-исполнители сами начали искать контакты с НКО. У мэрии была сильная мотивация, решение и финансирование, но они не знали, как это сделать. НКО активно включились в написание городской программы, разработку мероприятий, расчет стоимости услуг, помогли закупить АРТ, ОЗТ, социальные услуги...

Ну и, конечно, **вступление в Европейский Союз** для Северной Македонии и **процессы Европейской интеграции** для некоторых стран региона, таких как Грузия, Молдова, Украина, могут служить серьезным мотивационным фактором для чиновников, и НКО могут активно это использовать».

Чиновник одного из российских министерств:

«Министерство финансов России посчитало, что за последние 10 лет финансирование социальной сферы увеличилось, количество социальных услуг не увеличилось, а качество не улучшилось. Стало понятно, что **созданная система государственных услуг в социальной сфере не эффективна**, нужно уходить в конкурентную среду, где выбирается лучший поставщик услуг, то есть **отдать некоторый набор социальных услуг на аутсорсинг НКО**. Вот такая мотивация, а на самом деле прагматичный и рациональный подход. В России есть много амбициозных регионов, которые хотят сделать классно, и они понимают, что НКО помогут им решить целый ряд проблем. Работает система поддержки социально ориентированных НКО⁴, выстроен благоприятный контур, в котором государство заявляет о том, что НКО должны оказывать услуги ключевым группам, но создавшиеся возможности не до конца используются. И пусть рынок НКО еще не так развит, эволюцию никто не отменял».

⁴ «Социально ориентированные НКО рассматриваются не только как объекты поддержки со стороны государства, но и как субъекты взаимодействия с государством, способные оказать по ряду направлений данные услуги более эффективно и более высокого качества по сравнению с государственными и муниципальными учреждениями» - <http://nko.economy.gov.ru/Files/NewsDocuments/ef54d172-13a8-43a2-ae4b-a7fe7becade7.pdf>

Дарко Антик

Координатор по мониторингу и анализу бюджетов, Ассоциация за эмансипацию, солидарность и равенство женщин ESE, Северная Македония:

«Предстоящие выборы могут быть хорошим мотиватором. Например, *перед выборами политические партии могут искать поддержки гражданского общества*, разрабатывать совместную избирательную кампанию, понимая, что без поддержки гражданского общества им не победить» (от автора: правда, этот тезис может быть релевантен только в тех странах, где выборы конкуренты и прозрачны).

Нино Болквадзе

Специалистка по правовым вопросам, НПО «Equality Movement», Грузия:

«Мотивация, например, для полиции и силовых структур – *страх допустить нарушение прав человека*. Это плохой имидж перед избирателями. Также срабатывает *страх потерять работу*, что может случиться с любым чиновником в Грузии независимо от статуса. Например, некоторое время назад в Грузии освободили от должности заместителя министра внутренних дел, судили и дали год условно за разглашение информации о частной жизни.

Судьи хотят *выглядеть квалифицированными*, чтобы их карьера развивалась. Многие очень стремятся к *продвижению по карьерной лестнице*, поэтому строго следуют инструкциям. В Грузии сейчас появляются молодые и прогрессивные кадры во всех органах государственного управления.

Есть чиновники, которые думают о *карьере на международном уровне*. Например, Сопо Джапаридзе, советник Премьер-министра Грузии по гендерному равенству и правам человека, чиновница, оказывающая большую и эффективную помощь сообществу и правозащитникам, баллотировалась в ЕСПЧ на позицию судьи.

Иногда чиновник сотрудничает из-за того, что *совпадают личные ценности*, хотя это бывает очень редко».

Ненад Мицов

Программный координатор, Ассоциация в поддержку людей, живущих с ВИЧ "Stronger Together", Северная Македония:

«Мотивация – *продемонстрировать открыто, что государство сотрудничает с гражданским обществом, что они делают что-то полезное*. Но, конечно же, все зависит от политической ситуации. 2017 год был переломным в Северной Македонии, когда политический кризис, длившийся последние 10 лет, разрешился затяжными 6-месячными выборами и приходом к власти нового правительства, которое пока очень открыто для гражданского общества, но вполне возможно они просто пытаются заработать политические очки, пока еще рано судить. В любом случае *новое правительство более либерально*, чем не преминуло воспользоваться гражданское общество, поставив перед правительством ряд проблем, которые либо не рассматривались вообще никогда, либо ответные меры на них были не адекватны.

Северная Македония – кандидат на вступление в Европейский Союз с 2005 года, но переговоры о вступлении блокировались Грецией из-за споров, связанных с названием бывшей Югославской республики. Тем не менее рано или поздно страна станет членом ЕС, *членство в ЕС и транзитная миграция – это цели нового правительства*. И тогда, хотя бы этого чиновники или нет, придется приводить все законы и нормы в соответствие с нормами и зако-

нодательством ЕС. Уже сейчас в стране проходит ряд реформ в соответствии с нормами и регуляциями ЕС. Со старым правительством мы были вынуждены использовать агрессивные методы гражданского протеста. С нынешним правительством мы можем сидеть за одним столом переговоров и обсуждать самые острые проблемы в контексте ВИЧ».

Джон Маколи,

Специалист региональной программы по ВИЧ, здоровью и развитию, Восточная Европа и Центральная Азия, Программа развития ООН (ПРООН):

«В некоторых случаях в качестве мотивации выступает обязанность защищать права своих граждан, а также **необходимость отчитываться в рамках различных международных обязательств».**

Наиболее эффективные механизмы совместного участия гражданского общества и государства в контексте ВИЧ

Страновые координационные комитеты (СКК)

Страновые координационные комитеты (СКК) были внедрены Глобальным фондом для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (ГФ) в странах-получателях грантов ГФ в качестве механизмов сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами и для принятия решений на основе широкого участия в управлении национальными программами борьбы с тремя заболеваниями. СКК должны стремиться к значимому вовлечению всех заинтересованных сторон, имеющих отношение к борьбе с тремя заболеваниями в их национальном контексте, включая представителей гражданского общества, людей, живущих и/или затронутых этими тремя заболеваниями, а также людей, представляющих ключевые группы населения.

Геннадий Рощупкин

Координатор развития систем сообществ для охраны здоровья,
Евразийская коалиция по мужскому здоровью (ЕКОМ):

«СКК является механизмом социальной подотчетности, так как работа представителей государственных структур в нем становится прозрачной для гражданского общества, и представители гражданского общества получают возможность значимо участвовать, то есть, влиять на конкретные действия государства, как через свой голос в СКК при принятии политики и стратегии, так и через свой голос в оценке эффективности проводимой работы. А программы, финансируемые ГФ, дают возможность организациям сообществ ключевых групп населения непосредственно участвовать в реализации программ и проектов.

И все это происходит при прямом согласии правительства - так или иначе, под давлением ГФ или без него, но это правительства создали такие механизмы и пространства для сотрудничества, где стала возможной более эффективная обратная связь и повысилась результативность использования ресурсов.

Сначала СКК сыграли большую роль в выстраивании сотрудничества между государственными и гражданскими структурами, способствуя модификации пост-советских медицинских систем в современную систему охраны здоровья. А теперь СКК играют жизненно важную роль в процессах, связанных с переходом от грантов ГФ на национальное финансирование».

Виней Патрик Салдана, ЮНЭЙДС:

«Роль СКК очень важна: во-первых, практически во всех странах было активное представительство от гражданского общества; во-вторых, большинство стран рассматривало СКК как национальный форум, площадку, или координирующий механизм для всей работы в сфере СПИДа в стране. Изначально СКК создавались для подачи заявки и наблюдения за грантом. Но многие чиновники поддерживали инициативы по конвертированию СКК в полноценные национальные форумы по принятию решений о ВИЧ на национальном уровне с учетом широкого уровня представительства НКО и сообщества, чиновников и, где это релевантно, – международных организаций. Теперь в разных странах – Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане, Украине – эти площадки называются по-своему.

Но с 2016 года мы перешли в новую эпоху: мы больше не должны бороться со СПИДом, мы должны победить эпидемию ВИЧ-инфекции раз и навсегда,

мы должны покончить с туберкулезом и малярией к 2030 году, а также с рядом других заболеваний в рамках Целей развития тысячелетия. Поэтому возможно расширять полномочия СКК на ряд других проблем и заболеваний, на развитие в рамках общественного здравоохранения. И опыт функционирования СКК по теме ВИЧ необходимо транслировать на решение других проблем. Это выгодно чиновникам, поскольку такой орган будет обсуждать сразу несколько связанных вопросов и с широким представительством.

Мир быстро меняется, вопросы миграции, климата, занятости занимают все больше места в международной повестке, чем ВИЧ. Поэтому нам тоже надо быть готовыми меняться. Нам надо укрепить наш опыт и взаимоотношения со всеми партнерами, и мы готовы пустить больше партнеров на нашу площадку, распространять и использовать наработанные практики в других сферах деятельности. Сейчас самое время переосмыслить наши механизмы и направления, чтобы мы были готовы на основе опыта работы в области СПИДа расширить круг наших интересов и задач.

Хочу привести пару позитивных примеров взаимодействия государства и гражданского общества в рамках СКК. В Казахстане Нурали Аманжолов, ранее Президент Казахстанского союза людей, живущих с ВИЧ, а теперь Президент Центрально-Азиатской ассоциации людей, живущих с ВИЧ, является заместителем председателя СКК. Это яркий пример признания со стороны государства и диалога с представителями гражданского общества на равных.

В Украине Председателем Национальной координационной рады (совета) является Премьер-министр, но при этом есть и очень широкое представительство гражданского общества. Сколько лет мы видели непростое противостояние между гражданским обществом и чиновниками в Украине, пока не были созданы условия для диалога в рамках национальной Рады; и сейчас намного лучше правительству иметь Дмитрия Шерембея и Всеукраинскую Сеть «100% Жизни» за столом переговоров в качестве равноправных партнеров, чем сотни людей, живущих с ВИЧ, с протестами на улице Грушевского⁵. Хотя протесты безусловно важный инструмент. Но конструктивный диалог — это прямой путь к решению проблем».

Бауыржан Байсеркин

Генеральный директор, Казахский научный центр дерматологии и инфекционных заболеваний (бывший Республиканский центр профилактики и борьбы со СПИД):

«СКК привержен принципам широкого участия всех заинтересованных сторон, демократического принятия решений, прозрачности, совместного государственно-частного партнерства и эффективной деятельности. В состав СКК Республики Казахстан входят представители всех ключевых групп, что составляет не менее 40% от общего количества членов СКК».

Олег Еремин, Беларусь:

«Во исполнение рекомендаций плана перехода на национальное финансирование Белорусский СКК теперь объединяет две темы – ВИЧ и туберкулез, и играет координирующую роль для всех программ и проектов по ВИЧ и туберкулезу, финансируемых Глобальным Фондом в стране. При Минздраве существует Национальная межведомственная комиссия по ВИЧ, но она есть только на бумаге, по факту она давно не собиралась; при

⁵ По адресу улица Грушевского, дом 7, в Киеве расположено здание Министерства здравоохранения Украины

достаточно сильном и эффективном СКК необходимости в дублировании координации действий еще от одного органа нет».

Нино Болквадзе, Грузия:

«СКК в Грузии – это единственная площадка, где открыто могут себя идентифицировать все представители ключевых групп, затронутых ВИЧ и туберкулезом. К тому же СКК – это место, где открыто обсуждаются, пожалуй, самые сложные вопросы, касающиеся ключевых групп населения».

При всей важности СКК есть еще немало задач по их совершенствованию. Так, в феврале 2016 года аудит СКК⁶, который проводился Управлением Генерального инспектора, выявил несколько ключевых недостатков, связанных с функциями надзора, консультаций и обратной связи СКК:

- 10% из 50 рассмотренных стран не имели необходимого комитета по надзору;
- более половины стран не имели конкретной информации о ролях, сроках и бюджете в своих планах надзора или имели устаревшие планы надзора;
- 62% СКК были несовместимы с требованием получать обратную связь от не членов СКК и от людей, живущих с и / или затронутых тремя заболеваниями;
- более половины из 45 СКК, которые имеют надзорные органы, недостаточно обсуждали проблемы с основными получателями грантов для выявления проблем и изучения путей их решения;
- 58% СКК не передавали отчеты по надзору заинтересованным сторонам в странах и Секретариату Глобального фонда в предыдущие шесть месяцев; а также
- 26% не своевременно передавали отчеты о надзоре соответствующим заинтересованным сторонам, которые могли бы обеспечить в необходимые сроки корректирующие действия.

Аудит также вызвал особую озабоченность по поводу ограниченной устойчивости СКК в странах, в которых Глобальный фонд закончил финансирование программ. Без устойчивых СКК это может негативно повлиять на профилактику трех заболеваний, мобилизацию ресурсов и дальнейшее активное участие гражданского общества и затронутых сообществ в этих странах после перехода.

Тем не менее со времени основания Глобального фонда СКК играли и будут играть центральную роль в партнерстве с Глобальным фондом. Сегодня, чтобы лучше выполнять стратегию Глобального фонда на 2017-2022 гг., модель СКК эволюционирует.

В мае 2018 года Правление Глобального фонда утвердило первый этап эволюционного подхода⁷ и дополнительное финансирование на 2018 и 2019 годы для укрепления первой группы СКК, чтобы лучше выполнять свои функции. Он также утвердил кодекс поведения для членов СКК и обновленную политику по вопросам СКК⁸.

⁶ Аудиторский отчет «Страновые координационные комитеты: механизм Глобального фонда» (GF-OIG-16-004 25 марта 2016) (English | Русский)

⁷ https://www.theglobalfund.org/media/7455/ccm_evolutionphasedapproach_presentation_en.pdf

⁸ https://www.theglobalfund.org/media/7503/ccm_countrycoordinatingmechanism_policy_ru.pdf

Координационные и совещательные органы, целевые дискуссионные площадки

На национальном уровне в разных странах ВЕЦА существует ряд координационных и совещательных площадок и структур. Часть из них, например, национальные комиссии по ВИЧ при правительстве или министерствах здравоохранения существуют параллельно с СКК. Участники обеих структур часто дублируются, обсуждают одни и те же вопросы. Но все-таки наблюдается тенденция к оптимизации ресурсов для использования только одного координирующего механизма с расширенной повесткой (например, включение в сферу работы нескольких инфекционных заболеваний, охват всех ключевых групп, расширение до темы общественного здоровья в целом).

В странах существует целый ряд совещательных органов – кроме вышеупомянутых национальных или правительственных комиссий это могут быть разного рода экспертные советы, межведомственные или координационные советы, тематические совещательные группы, общественные советы. Отличие от национальных комиссий или любых других координационных структур в том, что совещательные органы нацелены в первую очередь на обеспечение дискуссионной площадки для широкого круга партнеров и решения, которые принимают совещательные органы, носят лишь рекомендательный характер; они ничего не координируют и по большому счету ни за что не несут ответственности. Тем не менее, участие в таких совещательных органах чиновников высокого уровня, других лиц, принимающих решения, знаменитостей, всего спектра представителей ключевых групп не только поднимает статус и вес данных структур, но и привлекает внимание как органов управления всех уровней, так и отдельных членов таких структур к рекомендациям этих площадок. Любые координационные и совещательные органы должны быть формализованы (инициированы каким-то органом, существовать при каком-то органе), иметь положения о членстве/участии, целях, задачах и функциях.

Есть еще одна категория координационных или совещательных площадок, которые создаются временно и нацелены на решение какой-то одной задачи, созданы под один проект или программу. В странах региона ВЕЦА такие площадки, как правило, существуют в форме тематических круглых столов и общественных слушаний. **Общественные слушания** – это постоянный, традиционный и используемый на всех уровнях управления (например, публичные слушания как часть муниципального самоуправления) механизм вовлечения гражданского общества в принятие решений.

Геннадий Рошупкин, ЕКОМ:

«Их отличие от СКК или других комитетов и комиссий заключается в том, что встречи в рамках общественных и публичных слушаний и другая работа с использованием этого механизма проводится по требованию, в случае, когда возникает нужда в широкой дискуссии по общественно важным вопросам. То есть, так как не все вопросы являются стратегическими, и в силу того, что нет возможности и не всегда имеет смысл поддерживать регулярную рабочую коммуникацию между всеми, кто мог или может быть заинтересован в результате обсуждения этих вопросов (часть которых просто не известна, так как еще не возникли проблемы, в связи с которыми нужно проводить обсуждение), то и коммуникация, и медиация проводятся эпизодически, по мере возникновения потребности. Но данный механизм постоянен, он описан в государственных законах и процедурах как рекомендованный или необходимый и готов к применению сразу, как только возникает необходимость».

Инициировать такую площадку может любой гражданин, объединение граждан, государственный институт или орган государственного управления. Например, в Казахстане в 2016 году УНП ООН и общественными организациями были инициированы и проведены общественные слушания по теме заместительной терапии с привлечением чиновников, представителей сообщества, членов их семей, представителей международных организаций. Результатом слушаний стала поддержка правительством программ ОЗТ и выделение государственного финансирования.

Бауыржан Байсеркин, Казахстан:

«В рамках реализации поручения Президента по формированию подотчетного перед населением государства и обеспечению широкого участия общественных институтов и граждан в принятии решений в ноябре 2015 года был принят Закон Республики Казахстан «Об общественных советах»⁹. Работающие с января 2016 года на местном уровне, в акиматах, общественные советы стали новым общественным институтом и диалоговой площадкой для выражения мнений гражданского общества по самым различным вопросам, представляющим широкий общественный интерес с учетом обеспечения прав, свобод и обязанностей граждан, а также обеспечивающим более оперативную обратную связь между гражданами и государством.

В задачи общественных советов входит: представление интересов гражданского общества и учет мнения общественности при обсуждении и принятии решений на республиканском и местном уровнях; развитие взаимодействия центральных и местных исполнительных органов власти. Общественные советы созданы как форма общественного участия и контроля, их решения хотя и носят рекомендательный характер, обязательны для рассмотрения государственными органами с правом мониторинга со стороны общества. Оценка деятельности общественных советов используется в Казахстане при определении рейтинга государственных органов.

Ежеквартально проводятся отчетные встречи министров, акимов¹⁰, где они отчитываются о ходе выполнения работ перед населением, даются поручения чиновникам по решению проблемных вопросов. Центры СПИД взаимодействуют с местными НПО ключевых групп населения, организуются различные виды коммуникаций: круглые столы, совещания и т.д. Через НПО представители ключевых групп принимают участие в обсуждении изменений нормативно-правовых актов, обучении, тренингах. Также существуют советы пациентов, куда входят и лица, живущие с ВИЧ».

Чиновник одного из российских министерств:

«Главная координационная площадка в России – это Координационный совет по вопросам ВИЧ/СПИДа при Министерстве здравоохранения, вполне рабочий орган, в который кроме чиновников входят представители НКО, таким образом имея прямое влияние на процессы принятия решений на государственном уровне. Еще есть несколько органов, где можно обсуждать проблемы ВИЧ. Общественная Палата избирается на 3 года из граждан, представителей региональных палат и общероссийских общественных объединений. Палата осуществляет взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти. Все социально значимые законопроекты в обязательном порядке проходят экспертизу Общественной палаты. Есть еще Общественный совет при Министерстве здравоохранения».

⁹ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36800092

¹⁰ Следует обратить внимание на этот механизм – в Казахстане мало кто знает, что с любым министром раз в квартал можно пообщаться на его отчетной встрече с населением, причем встречи транслируются онлайн.

Андрей Сених

Исполнительный директор, Ассоциация в поддержку людей, живущих с ВИЧ "Stronger Together", Северная Македония:

«Еще до выборов 2017 года мы работали в основном с политическими партиями, поскольку в период избирательной кампании они готовы были взять на себя некоторые обязательства. У нас состоялся круглый стол с представителями нескольких партий, на котором была подписана декларация с обязательством выделить адекватные суммы с целью финансирования программ для ключевых групп населения и создать долгосрочный механизм финансирования в случае их избрания. Инициатива гражданского общества состояла в том, чтобы эта декларация обеспечивала эффективную совместную работу всего пула организаций, работающих с ключевыми группами. Открытость политиков для гражданского общества была вызовом старому режиму.

В Северной Македонии никогда инициатива о создании каких-либо механизмов совместной работы не исходила от правительства – это всегда были инициативы либо гражданского общества, либо агентств ООН. Теперь новое правительство, пришедшее к власти летом 2017 года, воссоздает Национальную комиссию по ВИЧ. Это очень важный орган, в прошлые года она было мало функциональна, поскольку работал СКК, который завершил свою работу в начале 2018 года в связи с закрытием проектов Глобального фонда. У МЗ есть понимание того, что к работе комиссии должно быть привлечено гражданское общество – это публичное заявление чиновников. Это будет платформа, в рамках которой будут приниматься решения, основанные на доказательствах, фактах и цифрах. Конечно, финальное слово будет за Министром, поскольку комиссия создается министерством, и у нее скорее консультативная функция. Но, по крайней мере, мы готовы принимать участие в экспертной дискуссии на национальном уровне о приоритетах национальной политики в сфере ВИЧ, и это форум, на который мы сможем оказать влияние».

Максим Демченко, Украина:

«Координационные или совещательные платформы должны создаваться с взаимными интересами, для конкретной цели – для мониторинга национальной программы, разработки национальной программы, внедрения какого-либо механизма, разработки законопроекта. Целевые платформы более эффективны. Какие механизмы сработают? Каждая страна, каждый регион, каждый город отличаются, на вооружении гражданского общества должен быть весь набор: личные встречи, совещательные платформы при органах власти, общественные дискуссии в социальных медиа, работа со СМИ. Например, мы запустили кампанию против гендерного насилия, которую сначала 4 месяца обсуждали на коммуникационной платформе в социальных медиа, подняли проблему высоко, и потом уже сели за стол переговоров и начали обсуждать с чиновниками пути решения проблемы».

Денис Камалдинов, Россия:

«Сами НКО нужно использовать как площадки для диалога. Примеры Фонда «Гуманитарное действие» из Санкт-Петербурга и консорциума НКО, работающих с ключевыми группами населения в Республике Татарстан, подтверждают – если есть диалог, то есть и связи, и доверие, это точка входа для дальнейшей работы с чиновниками. Механизмы взаимодействия – открытость и обмен информацией, проведение круглых столов с приглашенными экспертами из других регионов поделиться опытом, когда показывают опыт и экспертизу другого региона. Должны быть вовлечены СМИ и общество».

Олег Еремин, Беларусь:

«НКО участвовали в круглых столах межведомственных советов по всей стране, везде были заслушаны результаты работы с МСМ, и пока на уровне исполнительной власти нет агрессивной риторики в отношении МСМ».

Адилет Алимкулов, Кыргызстан:

«Директор нашей организации Данияр Орсеков входит в Координационный совет по общественному здравоохранению при правительстве Кыргызской Республики, представляя сообщество ЛГБТ; его альтернатом является еще один представитель ЛГБТ организации. Мы активно участвуем во всех государственных процессах и рабочих группах – подписание программы, бюджета, разработка дорожной карты по переходу на государственное финансирование мероприятий, реализуемых в рамках борьбы с ВИЧ, матрицы индикаторов мониторинга и оценки реализации программ. Готовятся стандарты услуг по ключевым группам, чтобы НКО могли получать финансирование в рамках закона о государственном социальном заказе. Активно сотрудничаем с РЦ СПИД в сфере доконтактной профилактики, экспресс тестированию и другим услугам. Участвуем в работе в области бюджетной адвокации – по внедрению линии по ВИЧ в государственный бюджет и по расширению финансирования данной линии.

Гражданское общество активно участвует в рабочей группе по государственному социальному заказу. Благодаря данной работе закон о госсоцзаказе начнет работать, и в будущем государство сможет объявлять тендеры и поддерживать их. На данный момент было проведено исследование по оценке нужд и потребностей. Рабочей группой готовится программа по госсоцзаказу, частью которой будут также стандарты услуг, инструмент управления качеством. Далее ожидаются общественные слушания. По утверждению программы государство уже сможет выдавать гранты».

Джон Маколи, ПРООН:

«В рамках проекта ПРООН и USAID «Быть ЛГБТИ в Восточной Европе», направленного на поддержку прав ЛГБТ сообщества в Албании, Сербии, Боснии и Герцеговины и Северной Македонии¹¹, нам удалось помочь правительству и гражданскому обществу, например, Албании разработать и принять план действий, одобренный обеими сторонами, в отношении защиты и борьбы с дискриминацией. В работе лидировало Министерство социального обеспечения и труда в сотрудничестве с соответствующими организациями и партнерами, роль ПРООН была в создании платформы для диалога. В дополнение к плану действий была создана система мониторинга с включением в план действий конкретных индикаторов. Одним из результатов стало создание он-лайн ресурса с доступом ко всей информации не только на национальном уровне, но и к международным документам».

¹¹ http://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/democratic_governance/being-lgbti-in-eastern-europe-albania-country-report.html?cq_ck=1511872189984

Работа с министерством здравоохранения

Если в принципе есть прямой доступ к аппарату министерства здравоохранения, чаще всего сотрудники аппарата открыты к сотрудничеству, такое взаимодействие экономит массу времени – есть возможность озвучивать проблему и предлагать готовое решение напрямую, минуя координационные и совещательные органы. При определении взаимных интересов (перед чиновниками поставлена задача, для которой гражданское общество готово предложить решение) подобная форма сотрудничества может оказаться, пожалуй, самой эффективной. Но нужно быть, во-первых, очень деликатными в определении точек входа, во-вторых, компетентными в предложении помощи чиновникам, и, в-третьих, очень проактивными и эффективными в коммуникациях.

Ненад Мицов, Северная Македония:

«У нас есть положительный пример работы с аппаратом Министерства здравоохранения. После того, как Министр сделал публичное заявление о необходимости выделения национального финансирования на программы по ВИЧ в рамках перехода, мы понимали, что на практике это может не означать ничего существенного. Но мы воспользовались случаем, точнее озвученной публично политической волей чиновника высокого уровня и решили действовать через аппарат Министерства. Совместно с аппаратом МЗ мы подготовили документ для Кабинета министров с информацией о необходимости замены финансирования Глобального фонда адекватным уровнем национального финансирования. В документе были указаны приоритеты, почему это важно, что такое ключевые группы, каков будет результат для национальных мер в ответе на ВИЧ. Документ был представлен правительству, обсужден, и правительством было принято решение о создании долгосрочного механизма финансирования программы по ВИЧ для ключевых групп из национального бюджета. Это произошло в сентябре 2017 года. И хотя бюджетных средств выделено столько же, сколько и раньше, что не оптимально, мы проводим оценку дефицита финансирования и анализ каскада услуг для лучшего понимания наших потребностей.

2016-2017 годы были переходными из-за ухода из Северной Македонии Глобального фонда. И мы одна из первых стран на Балканах, кто может заявить, что у нас состоялся устойчивый переход, потому что есть не только политическая воля, но и решение правительства. Наша главная задача – создать механизмы и выстроить систему, которая будет устойчиво функционировать, и дальше развивать сервисы. Сейчас мы находимся в беспроигрышной ситуации, и в стране заложен хороший тренд на сотрудничество».

Гражданские форумы

Гражданские форумы есть во многих странах региона. Сила этих мероприятий заключается в том, что на таких площадках рождаются коалиции, гражданское общество может выяснить (еще раз убедиться), что проблемы у большинства сообществ одни и те же – финансирование, прозрачность систем управления, законодательство, устойчивость сервисов и самих организаций, квалифицированные кадры. И поддерживая друг друга, независимо от социальной направленности организации, сообща можно достигнуть гораздо большего, чем работая в одиночку. Приведем лишь два примера – общегражданского и тематического форумов. Общероссийский гражданский форум¹² – ежегодная огромная площадка для общественных организаций, активистов и экспертов. ВИЧ-сервис, к сожалению, пока эту площадку не использовал, либо использовал мало. В Беларуси проводится Международный форум ВИЧ-сервисных организаций (при поддержке ЮНЭЙДС¹³), который ежегодно собирает

¹² <https://civil-forum.ru/about/>

¹³ <https://www.belaid.net/tretij-mezhdunarodnyj-forum-po-voprosam-vich-infekcii-itogi-raboty/>

не только национальных активистов, но и представителей региональных сетей и международных организаций.

Государственный социальный заказ

Во многих странах региона ВЕЦА эпидемией ВИЧ затронуты в основном ключевые группы населения – секс-работники, геи и другие мужчины, имеющие секс с мужчинами, транс люди и люди, употребляющие наркотики. Этим группам населения требуется целевые (то есть учитывающие специфику и потребности группы) услуги поддержки и лечения в связи с ВИЧ и другими рисками для здоровья. Еще 15-20 лет назад гражданские организации этих сообществ взяли на себя ведущую роль в продвижении услуг здравоохранения для своих сообществ, работая по принципу «равный-равному» и выступая в качестве связующего звена с существующими государственными услугами здравоохранения, а так же создавая новые услуги при финансовой поддержке международных доноров. Экономический рост развивающихся стран в комплексе с медленным восстановлением экономики стран-доноров после недавнего мирового кризиса привел к изменению традиционных подходов к оказанию международной помощи. В последние годы наметилась четкая тенденция к снижению финансирования от международных доноров для стран со средним уровнем доходов.

С 2015 года больше всего от этих изменений пострадал регион ВЕЦА, так как в настоящее время в регионе (формально) больше не осталось ни одной страны с низким уровнем дохода.

Объемы международной помощи, вероятнее всего, и дальше будут снижаться. Сейчас большинство стран региона находятся на той или иной стадии перехода от международного на национальное финансирование, и успешность процессов перехода в большей степени будет зависеть от того, как будет обеспечена устойчивость и эффективность услуг по ВИЧ, нацеленных на ключевые группы населения.

В странах, где основная деятельность для устойчивого противодействия эпидемии ВИЧ осуществлялась гражданским обществом и финансировалась донорами, социальный заказ представляется эффективным механизмом, который страны могут использовать для поддержания и усиления национальных ответных мер с фокусом на ключевые группы населения.

Социальный заказ – термин относительно новый, появившийся на постсоветском пространстве в результате перевода англоязычных понятий «social services commissioning» и «social contracting». Под социальным заказом может пониматься процесс привлечения государством организаций гражданского общества в сферу оказания услуг путем предоставления им финансирования и возложения на них ответственности за оказание некоторых услуг, традиционно предоставляемых государственными органами или новых для государства услуг, ранее государством не предоставлявшихся. Социальный заказ может иметь и более широкое определение, например, означать процесс, в рамках которого гражданское общество выполняет более масштабную роль, участвуя в планировании, предоставлении и оценке услуг.

В самом широком смысле социальный заказ может означать направление государственного финансирования организациям гражданского общества для осуществления деятельности в сфере охраны здоровья и социальной поддержки.

Некоторые правительства в регионе ВЕЦА уже принимают обязательства по обеспечению универсального доступа к охране здоровья для всех своих граждан, включая ключевые группы населения, а организации сообществ и другие НПО признаются эффективным провайдером для обеспечения доступа ключевых и маргинализированных групп населения к этим услугам. Кроме эффекта в охране здоровья, система государственного социального заказа или государственного социального контракта – это эффективный инструмент социальной подотчетности, когда органы государственного управления и гражданское общество выступают партнерами в обеспечении и реализации прав всех граждан на здоровье.

Совместная работа государства, международных и неправительственных организаций по внедрению госсозаказа в Кыргызстане была начата в 2015 г.: в начале этот вопрос был включен в Национальный план перехода на национальное и другое альтернативное грантам ГФ финансирование, далее почти год шла работа над созданием программы и стандартами услуг. В 2017 году была создана рабочая группа в Министерстве здравоохранения, для работы в которой чиновники привлекли представителей НПО и международных организаций, в числе которых были Ассоциация «Партнерская сеть», Ассоциация «Страновая сеть ЛЖВ», «Кыргыз Индиго», USAID, Фонд Сорос-Кыргызстан и другие. В конце 2017 года был принят Закон «О государственном социальном заказе». Для предоставления сервисов по ВИЧ/СПИДУ, туберкулезу и другим заболеваниям разработаны стандарты с расчётом стоимости каждой услуги и учётом реальных потребностей в охвате необходимыми сервисами, рассчитана бюджетная потребность на сервисы для людей, живущих с ВИЧ, и представителей ключевых групп. В августе 2018 года Министерство здравоохранения утвердило программу государственного социального заказа в системе здравоохранения. Возможность получения государственной поддержки на сервисы будет открыта для всех НПО. В течение 2019 года планируется утверждение стандартов услуг и стандартных операционных процедур по проведению конкурсов и реализации грантов, также будет запущен конкурс грантов, которые в 2019 году будут работать в формате пилотов. Очень важно, что в работе на всех этапах принимали участие, как и чиновники, так и НПО, а внедрение госсозаказа вошло в национальный план перехода на национальное финансирование, которое стало частью программы Правительства Кыргызстана по ВИЧ/СПИДУ.

В Украине механизм государственного заказа социальных услуг на практике реализуется достаточно давно. Начиная с 1998 г. государственный заказ осуществляется как на национальном уровне (финансирование из государственного бюджета через определенные министерства и ведомства), так и на региональном (финансирование из местных бюджетов – областных и городских). За это время социальный заказ и его различные модификации (например, конкурс социальных проектов) за счет средств местного бюджета осуществляются в более чем 35 населенных пунктах Украины, включая областные и районные

необходимо заключение меморандума о сотрудничестве в случае любых серьезных намерений с обеих сторон. Кроме того, важно понимать, что станет результатом такого сотрудничества и что, соответственно, станет предметом подписания такого меморандума – совместная работа над законом, разработка поправок в закон, разработка программы, механизма, стандартов и т.д.».

Бауыржан Байсеркин, Казахстан:

«В целях повышения качества данных, используемых при принятии решений в рамках национальных программ и инициатив (например, для реализации стратегии 90-90-90 и других задач в рамках достижения целей устойчивого развития), касающихся здоровья представителей ключевых сообществ, в Республике Казахстан подписываются меморандумы о взаимном сотрудничестве. Например, 31 января 2017 года подписан Меморандум о сотрудничестве и взаимопонимании в сфере постдипломного образования, подготовки и переподготовки медицинских кадров между Казахстанским медицинским университетом «ВШОЗ», Республиканским центром по профилактике и борьбе со СПИД и Объединением юридических лиц «Казахстанский союз людей, живущих с ВИЧ».

Между Республиканским центром по профилактике и борьбе со СПИД и Казахстанским союзом людей, живущих с ВИЧ, подписан Меморандум о намерениях в сфере профилактики и лечения ВИЧ-инфекции и коинфекции в Республике Казахстан.

Также РЦ СПИД и ОЮЛ «Казахстанский союз людей, живущих с ВИЧ» подписан Совместный рабочий план по реализации мероприятий по борьбе со стигмой и дискриминацией в Республике Казахстан на 2018-2019 гг. в целях реализации стратегии 90-90-90 и снижения стигмы и дискриминации, связанных с ВИЧ-статусом, которые представляют собой серьезнейшие препятствия в доступе ЛЖВ к профилактике и лечению. И меморандумы, и рабочий план, а точнее – прямой контакт и обратная связь с сообществом людей, живущих с ВИЧ, помогает нам, организаторам здравоохранения, наладить работу наилучшим образом, вовремя и эффективно реагировать на нужды ключевых групп, а также иметь прямой доступ к получению важных с точки зрения статистики и эпидемиологии данных».

Процесс перехода

Тема перехода на альтернативное грантам Глобального фонда финансирование, прежде всего национальное, для региона ВЕЦА в контексте ВИЧ сейчас имеет первостепенное значение. Но данная глава посвящена не этому переходу. Она про переход от обвинений в адрес правительств, от прямой конфронтации к конструктивному диалогу и готовым решениям, которые должны предлагать организации гражданского общества.

Организации гражданского общества в регионе ВЕЦА за последние годы серьезно выросли профессионально, в них работают эксперты и представители ключевых групп, обладающие необходимыми навыками и квалификацией, имеющие доступ к уникальным данным, а также понимающие проблемы что называется «изнутри». За долгие годы массированного потока международной помощи был создан колоссальный объем руководств, мануалов, обзоров и исследований, который, безусловно, помог нарастить потенциал НПО.

Но очень часто эти публикации не используются чиновниками и другими сотрудниками госструктур и учреждений. Поэтому в условиях сокращения международных средств и перехода на национальное финансирование организациям гражданского общества, возможно, следует сосредоточить свое внимание в первую очередь на сборе данных, лучших практик и построении социальных сетей, которые могут быть использованы государственными институтами и органами управления, в первую очередь парламентами в

части законотворчества, разработки стандартов, развития сотрудничества с гражданским обществом.

НПО и активисты в регионе ВЕЦА все еще «грешат» тем, что могут ставить острые вопросы перед чиновниками, но не всегда готовы предложить пути решения на том языке и в том формате, который будет понятен системе государственного управления (в несовершенном виде и состоянии, как она есть сегодня).

Чиновник одного из российских министерств:

«Удивляет, что многие НКО до сих пор не понимают как работать с государством, как выстраивать работу. Хотя, конечно, это долгая игра, системная работа с большим терпением, на что у НКО часто нет ресурсов, и не обязательно финансовых. Тем не менее, например, в рамках последнего гранта ГФ в России можно было достигнуть большего, если бы с самого начала была налажена системная работа.

Гражданские активисты и чиновники разговаривают на разных языках. Чиновники – нормативно-правовыми актами, документами государственной политики. Для гражданских активистов постсоветских стран – это, зачастую, неизвестное поле. Активисты приходят к чиновникам с претензиями и формулировкой проблемы без решения. Государственная система перегружена, у чиновников масса текущих задач. Эффективнее прийти с предложениями решений, причем, желательно написанных на языке, используемом в системе госуправления. Если мы хотим добиться изменений, мы должны понять, как это работает, разобраться в законодательстве, в бюджетах, протоколах, стандартах, статистике, вникнуть, проанализировать.

Надо смотреть на национальные документы – в национальной стратегии и плане нет ЛГБТ, но есть понятие «уязвимые группы», с этим уже можно работать, структурно и поступательно – вдолгую. Громкое заявление о проблеме в СМИ и соцсетях раз в год в день борьбы с той или иной проблемой не работает, это нельзя назвать эффективной адвокацией или системной работой с госорганами.

Некоторое время назад для Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации необходимо было разработать пункт по работе с уязвимыми сообществами. Чиновник обратился в несколько НКО с просьбой подготовить проект этого раздела, но никто не смог сделать данную работу. В итоге через проект ГФ обратились в центр «Грани», который собирал кейсы. Необходимы были поправки в закон о ВИЧ-диссидентах – выяснилось, что нет такой экспертизы. Как только будут появляться люди и организации с готовыми решениями, коммуникация с госструктурами будет строиться более эффективно. С такими организациями госорганы будут вести открытый диалог и о решении проблем, и о финансировании».

Максим Демченко, Украина:

«Ключевые группы должны сами улучшать свои знания, роль каждого гражданина в стране – знать, как реализуются политики, как работают органы власти, какие у них приоритеты, как можно на это влиять. Логично нам самим как заказчикам, узнавать, как работает система.

Нужно знать уровни чиновников и их полномочия. Очень часто НКО пытаются добраться до самого высокого уровня чиновников, высказать проблемы, услышать обещания и не получить ничего. Нужно соразмерять запросы с уровнями ответственных чиновников. От чиновника высокого уровня можно добиваться формирования приоритетов в определенной сфере, дальше

спуститься ниже уровнем и ставить другие цели в рамках приоритетов – изменения в документах, принятие документа, внесение изменений в бюджет, в национальную программу и т.д.».

Денис Камалдинов, Россия:

«В принципе государство готово поддержать работу НКО с уязвимыми группами, но все зависит от экспертизы, и, кстати, не в любом регионе России в принципе есть НКО, а уж тем более работающие с разными группами. Чиновники озвучивают проблемы: смертность от туберкулеза, женщины ВИЧ+ поздно встают на учет – у сообщества нет решения. Нужен достаточный уровень экспертизы и компетентности сообщества, чтобы были варианты решения. Не всегда активисты понимают, что нужно делать. Плюс уровень развития навыков диалога НКО с государством пока, к сожалению, остается низким».

Нино Болквадзе, Грузия:

«Наша ЛГБТ организация очень молодая, у нас мало ресурсов, в первую очередь человеческих – очень сложно найти квалифицированного юриста, пытаемся обеспечить хорошую зарплату, но люди отказываются. Мало у кого есть и хорошее образование, и приверженность тем ценностям, которые мы все разделяем. Молодая, прогрессивная молодежь уезжает из страны. У сотрудников организации загруженность 24/7, никто из нас не делает только то, что написано в контракте – мы многофункциональны. Площадок в стране больше, чем наших возможностей ими воспользоваться».

Адилет Алимкулов, Кыргызстан:

«Гражданское общество в Кыргызстане очень активно и компетентно, это видно по той работе, которая сделана по разработке закона о государственном социальном заказе и стандартах оказания услуг для ключевых групп населения. Во всех этих процессах представители НКО принимали непосредственное участие: и закон, и стандарты были разработаны с учетом экспертизы НКО и организаций сообщества Кыргызстана.

Меня лично очень восхитил пример работы Сети «100% Жизни»¹⁷ из Украины по бюджетной адвокации: их работа со СМИ, с чиновниками, инновационные подходы. Нам не хватает таких экспертов и инновационных подходов, есть чему поучиться у коллег».

Олег Еремин, Беларусь:

«В Беларуси разработкой законодательства о государственном социальном заказе¹⁸ занимается очень профессиональная НКО с высоким уровнем экспертизы – Международное общественное просветительское объединение «АКТ». Это последний и яркий пример, когда экспертиза гражданского общества находит свое приложение в написании закона».

¹⁷ <http://network.org.ua/ru/>

¹⁸ <http://actngo.info/wp-content/uploads/2018/03/Руководство-по-ГСЗ-2018-10-16.pdf>

Социальная подотчетность законодательной власти

Национальные законодательные органы в странах региона имеют разные названия: Парламент, Федеральное Собрание, Рада, Меджлис, Совет, Жогорку Кенеш, Сейм, Национальная Ассамблея. Для удобства будем использовать единый термин «парламент», также и применительно к местному уровню.

В этом обзоре уже не раз упоминались парламентарии как участники различных процессов и механизмов социальной подотчетности, причем зачастую парламентарии могут «играть» на сто-роне гражданского общества и его инициатив, так как они, все же, избранные представители граждан. Учитывая этот важный аспект, не очень большой опыт работы НКО с парламентариями в регионе и личный опыт работы автора обзора по созданию и поддержке парламентской группы по СПИДу, работе с законодательными структурами будет уделено особое внимание.

С точки зрения социальной подотчетности, парламентарии – очень важная часть государственного аппарата управления, поскольку они, во-первых, являются членами органов гражданского представительства, и, во-вторых, занимаются разработкой и утверждением законов. Так обстоит дело во всех стран региона ВЕЦА, где имеет место разделение властей.

В функции законодательных органов входит законотворчество, утверждение состава правительства, формирование налогообложения и бюджета страны, ратификация международных соглашений и договоров, объявление войны и так далее. Задачей парламентария является представление интересов и защита прав избирателей в рамках разработки новых и изменения существующих законов, формировании государственного или муниципального бюджета, а также в рамках надзора за работой исполнительных органов государства.

Знания обо всем спектре функций национальных и местных законодательных органов власти помогут определить круг задач и проблем, по которым парламентарии могут быть подотчетны гражданам, и с какими инициативами к ним можно обращаться.

Чиновник одного из российских министерств:

«Совет Федерации, верхняя палата Российского парламента – хорошая площадка для НКО, которые хотят проработать какую-то тему и не нашли поддержки у министерств. В нижней палате, Государственной думе комитет, который отвечает за поддержку НКО, некоторое время назад добился увеличения финансирования на уровне рассмотрения бюджета на поддержку НКО и рекомендовал вернуть субсидии субъектам на поддержку НКО».

С российским чиновником соглашается и **Дарко Антик из Северной Македонии:**

«Мы используем парламент, когда правительство не реагирует на наши запросы».

Работа любого парламента строится на основе работы парламентариев в тематических комитетах и комиссиях, из которых комитет по здравоохранению (и/или социальной защите населения) представляет важнейшее значение для читателей данной публикации. Кроме того, в парламентах формируются партийные фракции, а также межфракционные /межпартийные объединения по той проблематике, которой не охвачены регулярные комитеты и комиссии, и которые парламентарии в рамках парламентских созывов создают фактически добровольно. Понимание внутренней структуры парламента, работы комитетов, комиссий и добровольных объединений парламентариев даст возможность точно определить целевую аудиторию гражданских инициатив, обращений и, собственно, субъектов социальной подотчетности и может служить основой для конструктивного диалога в рамках социальной подотчетности между гражданским обществом и членами парламента.

Выстраивание отношений с комитетами по здравоохранению и их членами может включать в себя очень широкий спектр инструментов от обращения граждан и петиций до проведения по инициативе комитетов и комиссий парламентских слушаний в определенной проблематике и принятия законов и поправок к существующим законам.

Андрей Сених, Северная Македония:

«Мы работаем с парламентом, например, в 2015 году комиссия по здравоохранению организовала публичные слушания о процессе перехода на национальное финансирование после ухода Глобального фонда и обязательствах, которые Северная Македония должна выполнить. На слушаниях были высказаны грамотные рекомендации, адресованные правительству, в отношении финансирования и устойчивости услуг, которые впоследствии мы использовали уже в работе с новым составом Правительства в 2017 году».

Джон Маколи, ПРООН:

«Еще одной серией мероприятий, направленных на диалог, в рамках проекта на Балканах была организация парламентских сессий, посвященных вопросу о правах ЛГБТИ в контексте ситуации в данной стране. Каждая страна выпустила страновой доклад о состоянии прав ЛГБТИ, доклад был представлен во время парламентских сессий. У парламентариев была возможность напрямую услышать от интерсексуалов, каковы ограничения прав, каково влияние определенных законов и нормативных актов на жизнь человека в данной стране. Парламентарии высоко оценили тот факт, что полезно иметь полную картину о ситуации по МСМ и трансгендерам, основываясь на объективном отчете с четкими рекомендациями, которые можно использовать для адвокации со стороны гражданского общества для правительств и парламентариев при поддержке ПРООН».

Но кроме работы с регулярными комитетами и комиссиями большой интерес представляет работа с межпартийными объединениями и группами, которые при их отсутствии могут быть созданы путем непосредственной поддержки со стороны организаций гражданского общества.

Всепарламентские, межфракционные, партийные группы

В данном разделе будет представлен опыт российской НПО по созданию и работе с Межфракционной депутатской рабочей группой по вопросам профилактики и борьбы с ВИЧ/СПИДом, которая проработала в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации с 2004 по 2011 год.

Группа была создана по образцу Всепарламентской группы по СПИДу¹⁹, созданной в Парламенте Великобритании еще в 1980-е годы для защиты прав людей, живущих с ВИЧ. Британская группа существует и по сей день, и ее члены считают, что, будучи представителями своих избирателей в Парламенте, они должны и могут защищать своих избирателей и других граждан Великобритании от последствий распространения ВИЧ-инфекции. В частности, члены группы играют важную роль в обеспечении того, чтобы законы и политика уважали права человека и содействовали эффективным инвестициям в национальную систему и национальные программы охраны здоровья. В своей работе группа опирается на советы, рекомендации и поддержку людей, живущих с ВИЧ, НПО ключевых групп, а также ученых и других экспертов. Группа выстраивает диалог между политиками и людьми, живущими с ВИЧ, не только в Великобритании, но и за ее пределами. У группы есть председатель, со-председатели и рядовые члены, которых может быть неограниченное количество, соблюдается принцип добровольности и внепартийности (то есть группа открыта для представителей всех партий). Голос одного члена Парламента весьма значим и может помочь в решении точечных проблем, но мнение и вес целой Всепарламентской группы могут помочь в решении целого спектра системных задач.

В 2004 году представительство некоммерческой организации «Трансатлантические партнеры против СПИДа» (США) в России начало работу по созданию подобной группы в Государственной Думе России. Был определен ряд депутатов, в чьи компетенции или возможные интересы могла входить работа по борьбе с ВИЧ-инфекцией и ее последствиями. Для этого были проанализированы списки комитета по здравоохранению, предыдущий опыт работы депутатов, проведен ряд консультаций с экспертами и чиновниками внутри и за пределами парламента, и сформирован список кандидатов для приглашения в группу.

От авт ора: ищит е амбиции

Не всегда членство в комитете по здравоохранению, опыт работы в медицине или общественном здравоохранении является определяющим для работы с членом парламента. Законодатели, прошедшие процедуры выборов, умеющие выступать на широкую аудиторию, убеждать в своих взглядах, общаться с оппонентами и привлекать их на свою сторону весьма честолюбивы, жаждут общественного признания и очень часто действительно хотят быть полезными стране и согражданам. Количество членов парламента велико, а настоящих «спикеров» по заданным темам, экспертов, разбирающихся в законах, бюджетах и функционировании государственной машины, или стремящихся таковыми стать – единицы. Необходимо найти правильного человека, «вырастить» его, если угодно, чтобы он приносил пользу и удовлетворял собственные амбиции. Подобный подход применим, кстати, к любым представителям органов государственного управления.

В группу были приглашены представители всех фракций, работающих тогда в Государственной Думе. Для придания группе большего веса и авторитета на роль Председателя группы был приглашен один из Заместителей председателя Государственной Думы. Для группы был организован обучающий визит в Лондон для знакомства с работой Всепарламентской группы по СПИДу и обмена опытом и полезной информацией о работе подобного объединения.

В состав российской Межфракционной группы вошли 15 депутатов, но следует сказать, что настоящими адвокатами борьбы со СПИДом стали, конечно, не все. Для некоторых это было

¹⁹ <https://www.appghivaid.org.uk>

полезное дополнение к их портфолио, но те, кто действительно интересовался темой и был всегда открыт для общения с сообществом людей, живущих с ВИЧ, с представителями ключевых групп, кто был готов учиться, разбираться в законах и бюджетах по ВИЧ и отстаивать право на здоровье людей, игнорируемых системой здравоохранения, выросли в настоящих государственных и правовых экспертов, причем двое из них изначально не имели никакого отношения к медицине и здравоохранению.

Работа с группой состояла из двух важных компонентов. В штате «Трансатлантических партнеров» работало несколько аналитиков и экспертов, которые занимались анализом законодательства, бюджетов, статистики, информации от государственных органов и других некоммерческих организаций, и в виде кратких, но емких аналитических записок предоставляли эту информацию членам Межфракционной группы. Был создан ресурсный онлайн-центр по изучению политики в сфере профилактики и борьбы со СПИДом, где аккумулировалась основная информация о государственной политике и ответных мерах в сфере ВИЧ, работе некоммерческих организаций и организаций сообщества, лучшем международном опыте и исследованиях. Кроме того, задачей экспертов был анализ публичного пространства, определение возможностей для выступлений депутатов в СМИ и участия в международных и национальных мероприятиях.

Второй компонент – работа самой группы. В нее входило проведение ее заседаний, написание депутатских запросов для реагирования на решение проблем или поставленных задач, выступление депутатов в СМИ, их участие в общественных дискуссиях за пределами Государственной Думы, участие в международных и национальных мероприятиях.

За время работы группы было проведено порядка 10 заседаний. Для каждого из заседаний определялась повестка и круг проблем согласно текущему состоянию дел в стране, от лица Председателя группы приглашались к выступлению по заданным темам ведущие эксперты и ответственные чиновники, представители сообщества людей, живущих с ВИЧ и ключевых групп; во время заседания велся протокол, все намеченные решения после заседания оформлялись в виде депутатских запросов. Важно отметить, что статус каждого отдельного депутата Государственной Думы и группы в целом делал возможным привлекать на заседания и зачастую «к ответу» первых лиц, ответственных за решение той или иной проблемы, членов правительства, руководителей Федеральных служб, представителей законодательной и исполнительной властей регионов. Формат заседаний был очень сжатым и емким (достаточно сложно собрать в одном зале в одно и то же время несколько депутатов, министров, ответственных чиновников и представителей гражданского общества), что позволяло говорить по существу и быстро определять меры реагирования на поставленные задачи. А направляемые после заседания депутатские запросы никогда не оставались без внимания²⁰. Так, по результатам одного из заседаний, рассматривающего проблемы передачи ВИЧ от матери ребенку²¹, был направлен запрос за подписью Председателя группы, Заместителя Председателя ГД губернаторам всех 85 субъектов Российской Федерации о выделении средств из местных бюджетов на обеспечение заменителями грудного молока ВИЧ-положительных мам, средства в бюджетах регионов были найдены. Кроме депутатских запросов по результатам заседаний за время работы группы депутаты смогли отреагировать на большое количество частных обращений и помочь целому ряду организаций, сообществу людей, живущих с ВИЧ, и представителям ключевых групп.

Одним из важных компонентов работы Межфракционной группы было участие в международных мероприятиях, а в некоторых случаях и их инициирование. Так, в 2006 году, когда Россия принимала в Санкт-Петербурге Саммит «Группы Восьми»²², где одной из тем для обсуждения была обозначена борьба с инфекционными заболеваниями²³, в том числе с ВИЧ/СПИДом, «Трансатлантические партнеры» и Межфракционная депутатская группа по

²⁰ Согласно Федеральному закону от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 03.11.2015, с изм. от 14.12.2015) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутат ГД вправе направить депутатский запрос в любой орган исполнительной, законодательной и судебной власти РФ, ответ на него должен быть получен в срок до 30 дней.

²¹ <http://duma.gov.ru/news/5206/>

²² «Группа восьми» в 2006 году включала Канаду, Францию, Германию, Италию, Японию, Великобританию, США, ЕС, Россию; в 2014 году Россия была исключена; сейчас группа функционирует в формате «Группы семи».

²³ <http://en.kremlin.ru/supplement/2781>

СПИДу инициировали проведения межпарламентской конференции «ВИЧ/СПИД в странах Евразии и роль «Группы Восьми». Конференция прошла в Москве в стенах Государственной Думы в преддверии Саммита «Группы Восьми» и собрала около 50 представителей парламентов со всего мира и представителей гражданского общества для обсуждения роли парламентов в борьбе со СПИДом. Безусловно, данное мероприятие имело скорее представительское значение, чем практическое, но на участников Межфракционной группы оно очень серьезно повлияло в плане понимания и значимости их работы для тех, для кого их решения и действия были вопросами жизни и здоровья, и вывело их как законодательных экспертов на международную арену.

Кроме того, одним из неожиданных результатов конференции стало последующее наставничество Межфракционной депутатской группы и «Трансатлантических партнеров» в подготовке и организации Международной парламентской конференции по СПИДу для стран Центральной Азии, которая впервые состоялась осенью того же 2006 года.

Депутаты-члены Межфракционной депутатской группы принимали участие в заседаниях, Межпарламентского союза²⁴, посвященных участию парламентариев в борьбе со СПИДом, которые организовывали парламенты стран, принимающих очередные Международные конференции по СПИДу (в 2006 году в Торонто, Канада; в 2008 году в Мехико, Мексика; в 2010 году в Вене, Австрия). Выстроенные с Межпарламентским союзом отношения позволяли включать выступления представителей Межфракционной депутатской группы в программы заседаний для обмена опытом и представления опыта России на международном уровне среди коллег-парламентариев (в те годы российским парламентариям еще было чем гордиться в области профилактики и борьбы со СПИДом).

За время работы группы несколько ее членов выросли в настоящих авторитетных государственных экспертов – они свободно ориентировались в национальном законодательстве, касающемся противодействия ВИЧ-инфекции, знали все основные бюджетные выкладки, статистику, проблемные зоны, лучший международный опыт, были частыми участниками мероприятий, организуемых гражданским обществом. Многих из них беспокоила тревожная ситуация с темпами распространения ВИЧ-инфекции в России, и они прекрасно понимали, что ключ к решению проблемы лежит в сфере работы с ключевыми группами. Особое внимание депутаты уделяли проблемам профилактики ВИЧ среди потребителей инъекционных наркотиков. Для того, чтобы депутаты смогли увидеть, как работают программы снижения вреда, для них были организованы обучающие поездки в Германию и Китай, проведен ряд консультаций с международными и российскими экспертами, представителями сообщества людей, употребляющих наркотики. В 2008 году при непосредственной поддержке депутатов-членов группы достаточно серьезно обсуждался вопрос о пилотировании проекта снижения вреда на базе Красноярского края. Но увы, этим планам не суждено было осуществиться.

И депутаты предприняли еще одну серьезную адвокационную попытку легализовать программы снижения вреда в России. По результатам очередного заседания Межфракционной группы, на котором обсуждались проблемы профилактики ВИЧ среди потребителей инъекционных наркотиков, была создана экспертная рабочая группа для проведения комплексного анализа и изучения эффективности мер профилактики ВИЧ-инфекции и охраны общественного здоровья на основе подходов снижения вреда. В состав экспертной группы вошли некоторые депутаты-члены Межфракционной группы, представители Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федерального научно-методического центра по профилактике и борьбе со СПИДом, Национального научного центра наркологии, некоммерческих организаций, работающих с потребителями инъекционных наркотиков. По результатам работы экспертной группы был выпущен и представлен как в стенах Государственной Думы, так и широкой общественности и в СМИ аналитический доклад под грифом Межфракционной депутатской группы «Принципы доказательной медицины и использование программ снижения вреда для профилактики ВИЧ-инфекции среди уязвимых групп». Основным выводом анализа стала рекомендация о необходимости немедленного внедрения в России

²⁴ <https://www.ipu.org>

программ снижения вреда. Доклад был представлен в начале 2011 года, но довести до конца начатое дело не удалось...

В ходе очередных выборов в Госдуму России 2011 года ряд членов Межфракционной депутатской группы по СПИДу не прошли в новый состав Парламента страны. В 2012 году, после закрытия российских программ Агентства США по международному развитию (USAID) закончилась и работа «Трансатлантических партнеров против СПИДа». В том же 2012 году новый состав Госдумы России принял поправки к закону о некоммерческих организациях, где вводили статус иностранных агентов для ряда НПО, занимающихся политической деятельностью и получающих иностранное финансирование. С тех пор каждый год в России сокращается число неправительственных организаций, работающих в сфере ВИЧ. При угрозе получить статус «иностранного агента» уже мало кто из НПО вспоминает о работе в области развития национальной политики. Программы снижения вреда по-прежнему вне закона. А количество официально зарегистрированных ВИЧ-инфицированных в России превышает миллион...

		возможность государственным структурам и гражданскому обществу вести модулируемый структурами ООН диалог по вопросам устойчивого развития, прав человека, гендерного равенства и многим другим.
Политическая декларация по ВИЧ и СПИДу: ускоренными темпами к активизации борьбы с ВИЧ и прекращению эпидемии СПИДа к 2030 году²⁹	Политическая декларация принята Генеральной Ассамблеей ООН в июне 2016 года. Приняв декларацию, главы и представители государств и правительств утвердили план по активизации усилий для прекращения эпидемии СПИДа к 2030 году. Политическая декларация предоставляет глобальный мандат на ускорение мер по борьбе со СПИДом в течение следующих пяти лет. Среди прочего лидеры стран обязались гарантировать, что 90% людей, живущих с ВИЧ, знают свой статус, 90% людей, живущих с ВИЧ, которые знают свой статус, получают лечение и 90% людей, получающих лечение, достигли подавления вирусной нагрузки.	Политическая декларация играет роль инструмента по обеспечению социальной справедливости и является ориентиром для разработки и реализации ответных мер по ВИЧ на уровне стран. Государства-члены взяли ряд обязательств по обеспечению контроля и подотчетности, призывая к более активному участию людей, живущих с ВИЧ, затронутых и подверженных риску инфицирования ВИЧ. Наличие подобного обязательства делает совершенно необходимым внутривластный диалог между государственными органами и гражданским обществом по обсуждению наиболее эффективных путей реализации декларации, который может проходить на различных площадках механизмов социальной подотчетности.
Цели в области устойчивого развития (ЦУР)³⁰	В сентябре 2015 года в ходе Генеральной Ассамблеи ООН 193 государства приняли программу в области устойчивого развития «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года». Данная повестка дня включала 17 целей и 169 задач. В основе ЦУР лежат достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) ³¹ . ЦУР направлены на продолжение усилий, призванных положить конец нищете во всех ее формах. Уникальность новых целей состоит в том, что они призывают все страны – бедные, богатые и со средним уровнем дохода – содействовать процветанию при одновременном обеспечении защиты планеты. В них признается, что ликвидация нищеты должна быть неразрывно связана с реализацией стратегий, содействующих экономическому росту, и направленных на удовлетворение ряда социальных потребностей, в том числе в области образования, здравоохранения, социальной защиты и обеспечения возможности трудоустройства, при одновременном решении проблем, обусловленных изменением климата, и обеспечении охраны окружающей среды.	Достижение ЦУР в части реализации стратегий, содействующих экономическому росту, и направленных на удовлетворение социальных потребностей, в том числе в сфере здравоохранения – процесс, требующий на страновом уровне активного взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества. Руководство глобальными целями позволяет наметить совершенно определенный ориентир и вектор данного взаимодействия.
Глобальный фонд для борьбы со СПИДом,	Глобальный фонд является крупнейшей международной финансовой организацией, целью которой является привлечение, использование и	Глобальный фонд представляет собой партнерство между правительствами, гражданским обществом, частным сектором и людьми, затронутыми тремя

²⁹ Политическая декларация по ВИЧ и СПИДу 2016 года http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/2016-political-declaration-HIV-AIDS_ru.pdf

³⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 25 сентября 2015 года <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1>

³¹ Цели развития тысячелетия <https://www.un.org/ru/millenniumgoals/>

туберкулезом и малярией³²	инвестирование дополнительных ресурсов для прекращения эпидемий ВИЧ / СПИДа, туберкулеза и малярии в поддержку достижения целей в области устойчивого развития, установленных Организацией Объединенных Наций.	заболеваниями. Глобальный фонд инвестирует средства в поддержку программ, проводимых в странах, регионах и наиболее уязвимых сообществах. Программы, финансируемые Глобальным фондом, и создаваемые для их реализации механизмы на страновом уровне (СКК) делают необходимым привлечение к участию в них всех заинтересованных сторон. Представители государственных структур и гражданского общества вовлечены в управление фондом через участие в делегациях и правлении.
Международный билль о правах человека³³	В Международный билль о правах входят: Всеобщая декларация прав человека³⁴ (Международный пакт о правах человека, принят резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1948 году, имеет рекомендательный характер); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах³⁵ (международный договор, вступил в силу в 1976 году, имеет обязательную силу для 164 стран-участниц, надзор осуществляет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам); Международный пакт о гражданских и политических правах³⁶ (международный договор, имеет обязательную силу для 172 стран-участниц, вступил в силу в 1976 году, надзор осуществляет Комитет по правам человека ООН), и два факультативных протокола, предусматривающих возможность подачи жалоб на нарушения пактов. Комитеты, осуществляющие надзор за выполнением Международных пактов и факультативных протоколов, являются договорными органами в структуре Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (Управления ООН по правам человека)³⁷ – ведущей структуры ООН по правам человека.	Текст декларации является первым глобальным документом, определяющим права человека. Многие положения декларации за время многолетней практики приобрели статус норм обычного права. Документ является самым переводимым в мире (переведен более чем на 500 языков). Интерес представляют два международных пакта, составленных на основе декларации, и механизмы, осуществляющие надзор за их исполнением. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКОП)³⁸ является органом независимых экспертов, наблюдающих за выполнением государствами-участниками Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Все государства-участники обязаны регулярно предоставлять Комитету доклады об осуществлении соответствующих прав. Первоначальный доклад государства должны предоставить в течение двух лет после присоединения к Пакту, а в последующем – каждые пять лет. Комитет изучает каждый доклад и излагает государству-участнику свои соображения и рекомендации в форме "заключительных замечаний". Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах³⁹, вступивший в силу в 2013 году, наделяет Комитет полномочиями получать и рассматривать сообщения индивидуальных лиц, утверждающих, что их права, установленные в Пакте, были нарушены. Комитет по правам человека⁴⁰ является органом независимых экспертов, наблюдающих за выполнением государствами-

³² Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией <https://www.theglobalfund.org/en/>

³³ Международный билль о правах человека https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/hr_bill.shtml

³⁴ Всеобщая декларация прав человека https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

³⁵ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах <https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

³⁶ Международный пакт о гражданских и политических правах <https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

³⁷ Управление ООН по правам человека <https://www.ohchr.org/RU/Pages/Home.aspx>

³⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>

³⁹ Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах <https://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>

⁴⁰ Комитет по правам человека <https://www.ohchr.org/RU/HRBodies/CCPR/Pages/CCPRIntro.aspx>

Виней Патрик Салдана, ЮНЭЙДС:

Роль ЮНЭЙДС, ООН в целом и ГФ в том, чтобы мы стратегически использовали это время, чтобы работа продолжалась успешно и после нашего ухода. Это не значит, что мы куда-то собираемся; ситуация в регионе очень критическая и в ряде стран даже ухудшается, так что мы в регионе надолго. Тем не менее надо видеть конечную цель, где гражданское общество активно, полноценно вовлечено в процесс принятия решений, выполнение программ по СПИДу в качестве важного партнера государства на любом уровне».

Розмари Кумвенда, ПРООН:

Еще один важный международный механизм – Группа высокого уровня по доступу к лекарствам⁴⁷, которая рассматривает и оценивает предложения и рекомендует решения для устранения несоответствия политики между

⁴⁷ <http://www.unsgaccessmeds.org/new-page>

оправданными правами ученых, правами человека, правилами торговли и общественным здравоохранением в контексте технологий здравоохранения. Ключевые группы населения в ВЕЦА имеют недостаточный доступ к АРВ. Вопрос в том, как мы можем обеспечить расширение доступа к лечению и доступа к профилактическим услугам, которые ограничены для ключевых групп по ряду причин. Некоторые из них — это непомерно высокие затраты, некоторые — это отсутствие национальных механизмов для обеспечения доступа к АРВ и другим медицинским препаратам, связанным с их заболеваниями. Группа высокого уровня разрабатывает ряд важных международных рекомендаций в этой связи».

Джон Маколи, ПРООН:

«Роль политиков и чиновников в понимании и участие в продвижении Целей устойчивого развития⁴⁸ — это платформа для построения связи между ключевыми стратегиями, разработанными на национальном уровне, и глобальными процессами, по которым в конечном итоге придется отчитываться по выбранным страной показателям».

Бауыржан Байсеркин, Казахстан:

«Международные инициативы и мероприятия могут поддержать страновые: путем оказания технической и финансовой поддержки, разработки международных руководств, программ, распространения эффективного передового опыта, проведения исследований с привлечением экспертов мирового уровня для накопления доказательной базы, организации международных диалоговых площадок различных форматов: форумов, совещаний, вовлечения известных общественных деятелей мирового уровня.

Так, например, 20 июля 2017 года Алматы первым из городов Центральной Азии присоединился к Парижской декларации ускорения действий в преодолении эпидемии СПИДа. Подписание декларации несомненно привлечет внимание жителей города к вопросам ВИЧ-инфекции, что позволит своевременно проходить тестирование, начинать лечение, а Алматы станет прямым участником международных мероприятий по здравоохранению и получит доступ к самым передовым достижениям и разработкам в области ВИЧ и СПИД. Самые лучшие мировые практики войдут в План города Алматы по усовершенствованию программ по ВИЧ и туберкулезу до 2023 года, что позволит приостановить рост эпидемии ВИЧ и СПИД и улучшить здоровье населения».

Чиновник одного из российских министерств:

«НПО в России переусердствовали с точки зрения использования международных инициатив как влияния — это больше не действует. Международные документы подписывают одни органы и структуры, а реализуют другие».

Максим Демченко, Украина:

«Для чиновников, с которыми мы коммуницируем, международные нормы далеки — они работают на земле. Возможно, некоторые международные нормы и декларации в чем-то содействовали улучшению ситуации или влиянию на чиновников, но не являлись триггером. Международных соглашений и договоров масса — от выбросов в атмосферу до ВИЧ; надо смотреть глобально:

⁴⁸ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

если чиновники не выполняют массу других обязательств, почему они должны срочно заняться выполнением международных обязательств по ВИЧ».

Денис Камалдинов, Россия:

«Я в конце 2017 года на одной из встреч задал вопрос Министру здравоохранения Скворцовой по поводу достижения стратегии 90-90-90, она показала, что владеет цифрами, конечно, в первую очередь об охвате лечением. В большинстве случаев о ключевых обязательствах страны чиновники высокого уровня осведомлены, но по разным причинам, политическим или финансовым, они их не могут реализовать. Например, Минздрав спустил на местные департаменты здравоохранения и Центры СПИД методические рекомендации о том, как мониторить процесс изменения уровня информированности; и там стоят индикаторы по ключевым группам, что должны пройти опрос 200 секс-работниц, 200 людей, употребляющих наркотики и 200 мужчин, практикующих секс с мужчинами, но ресурсами это не обеспечено и не понятно, кто это должен сделать. Нужен диалог с сообществом, чтобы обсудить, как качественно это сделать. Местные минздравы чаще всего не знают о международных обязательствах, они просто не успевают вникнуть в эти документы. национальная стратегия важнее. Но ссылка, например, на ВОЗ имеет большое значение – это авторитетный источник и ключевой партнер для национальных систем здравоохранения».

Нино Болквадзе, Грузия:

«В Грузии постоянно декларируются европейские ценности и приверженность им, поскольку политики не хотят потерять поддержку европейских стран, США, международных организаций, и чтобы не изменился имидж страны. С другой стороны, правящая партия боится потери доверия населения, если слишком педалировать идеи толерантности – в Грузии много избирателей старшего возраста, но при этом есть и опасение, как бы избиратель не подумал, что европейский курс сменился на курс пророссийский, в стране много и активной, прогрессивной молодежи. Поэтому политики лавируют, не приветствуются сильные изменения, приверженность носит фасадный характер. Например, вопросы о наркотиках: большинство заключенных – это люди, употребляющие наркотики, тема наркотиков используется в популистских целях, государство защищает население от наркотиков, такая же позиция по теме ЛГБТ. Международные организации говорят, что делают все возможное, изменения есть – антидискриминационный закон, декриминализация марихуаны, но сложно удержать курс развития, когда нет фундаментального видения, что именно важно для государства. В частных беседах чиновники просят ослабить давление гражданского общества, поскольку если начнут исполнять все требования гражданского общества, то потеряют власть, к власти придут люди намного хуже, которые вообще не имеют понятия о правах человека».

Партнерство «Открытое правительство» (OGP)

Партнерство "Открытое правительство" (OGP)⁴⁹ – международная организация, официально учрежденная 20 сентября 2011 года с целью утверждения принципов **открытого государства**: развития административного профессионализма, открытого гражданского контролю. Поскольку ни в одном из государств ВЕЦА нет законодательно зафиксированного кодекса, положения или любого другого документа социальной подотчетности органов государственной власти в части взаимоотношений с гражданским обществом, невыполнение которого приводило бы к определенным административным или любым другим последствиям (по мнению автора кодекса этики чиновников не подпадает под данную категорию, поскольку его неисполнение не ведет ни к каким серьезным последствиям и является очень формальным документом), данный раздел представляет значительный интерес в части влияния на социальную подотчетность государственных служащих и политиков.

OGP – уникальная многосторонняя инициатива, направленная на обеспечение конкретных обязательств правительств по повышению прозрачности, расширению гражданского участия, борьбе с коррупцией и использованию новых технологий, чтобы сделать правительства более открытыми, эффективными и подотчетными перед гражданами.

Инициатива OGP была введена 20 сентября 2011 года в ходе сессии Генеральной Ассамблеи ООН, когда восемь глав государств (США, Великобритания, Бразилия, Норвегия, Индонезия, Мексика, Филиппины, ЮАР) объявили о подписании Декларации и представили свои национальные Планы действий.

С тех пор OGP превратилась в платформу, насчитывающую более 79 национальных правительств (представляющих треть населения мира), 20 субнациональных образований, семь многосторонних органов и сотни организаций гражданского общества.

Чтобы стать участником OGP страна должна одобрить Декларацию открытого правительства на высоком уровне, подготовить План действий в стране, разработанный с помощью консультаций с общественностью, и взять на себя

ОТКРЫТОЕ ГОСУДАРСТВО

Открытое государство – доктрина государственного управления, которая поддерживает право граждан на доступ к документам и действиям государства с целью возможности эффективного общественного контроля за государственным регулированием. В наиболее широком изложении она противостоит попыткам легитимации расширения секретности и непубличности деятельности государственных структур. Прозрачность государства часто связана с обеспечением подотчетности, что зачастую позволяет гражданам демократических стран контролировать их государство и уменьшать коррупцию, взятки и иные должностные преступления.

Современная доктрина открытости государства находит сильную поддержку среди некоммерческих организаций, выступающих в поддержку применения норм открытости и прозрачности по всему миру и убеждающих в необходимости подобных стандартов для процветания и развития демократических обществ.

Мировая практика в области открытости государства является достаточно широкой и включает множество тем и направлений, которые правительства стран выбирают как приоритетные. В то же время ряд направлений считаются неотъемлемыми для обеспечения публичности государства, а именно:

- Свобода информации – свобода доступа к государственной информации для граждан;
- Открытые данные – открытые государственные данные. Свободное использование государственных данных разработчиками и сотрудниками НКО;
- Открытый диалог – открытый диалог между гражданами и государством. Возможность граждан влиять на государственные структуры;
- Открытый бюджет – открытость государственных расходов включая государственные и муниципальные бюджеты, государственные закупки, госконтракты, гранты и субсидии;
- Открытый парламент – открытость представительных органов власти, включая свободу доступа к парламентской информации, доступность парламентской информации в структурированном и открытом формате, понятности и публичности процедур принятия законов, вовлечение граждан в процессы разработки законопроектов.

⁴⁹ <https://www.opengovpartnership.org>

обязательство о независимой отчетности по выполнению Плана действий.

Независимый механизм отчетности OGP (Independent Reporting Mechanism) призывает правительства к ответственности за реализацию заявленных обязательств, создавая детальные и беспристрастные отчеты, которые отслеживают прогресс исполнения национальных Планов действий.

OGP получает денежные средства от стран-участниц, спонсоров и партнеров по развитию. В мае 2014 года было принято решение о том, что все участвующие правительства должны вносить свой вклад в бюджет открытого правительства. Взносы основываются на уровне дохода каждой страны-участницы (в соответствии с данными Всемирного банка).

Руководящий комитет OGP состоит из представителей правительств и гражданского общества, которые вместе руководят текущей деятельностью OGP, соблюдая высокие стандарты и обеспечивая его долгосрочную устойчивость.

Страны ЦВЕЦА – члены OGP: Азербайджан, Албания, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, Грузия, Кыргызстан, Латвия, Литва, Молдова, Румыния, Северная Македония, Сербия, Словакия, Украина, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Эстония. На сайте OGP указаны обязательства стран и стадии их реализации.⁵⁰

Дарко Антик, Северная Македония:

«По моему мнению, в самом начале вступления в OGP правительство Северной Македонии не ставило цели стать открытым для граждан, а скорее следовало тренду за государствами-лидерами в OGP. Но сейчас ситуация меняется, страна уже представила 4 Плана действий, и мы с 2014 года стали участниками уже трех процессов. Теперь правительство видит в этом ценность.

OGP направлено на улучшение подотчетности правительства, обеспечение прозрачности, участия гражданского общества и т.д. Согласно требованию OGP, созданы рабочие группы в областях, связанных с открытыми данными, прозрачностью бюджета, предоставлением услуг на местном уровне, общественным доступом к информации и другое. В этих группах представители государственных учреждений и гражданского общества ведут постоянный диалог, предлагают меры, обсуждают их и в итоге применяют в работе. Это действительно полезный процесс, потому что OGP обязывает правительство общаться с гражданским обществом, совместно участвовать в реализации Плана действий и его мониторинге. Исполнение Плана действий контролируется Независимым механизмом отчетности OGP.

Мы достигли значительных результатов в OGP. В рамках работы по обеспечению финансовой прозрачности мы предложили методологию социальной отчетности для Министерства здравоохранения, которая пилотировалась в 2016-2018 годах, и сейчас мы на стадии реализации. Еще одним хорошим достижением является возможность предлагать и обсуждать обязательства в рамках OGP с Министерством финансов, что было трудно сделать в предыдущие годы. Также раньше было невозможно получить доступ к оценке и мониторингу программ здравоохранения, финансируемых Министерством здравоохранения, из-за отсутствия общедоступных данных. Мы разработали формы отчетности по программам и бюджету, которые в настоящее время используются Министерством здравоохранения и публикуются на веб-сайте. Это способствует своевременной и более прозрачной отчетности о работе программ и дает возможность предлагать меры для внесения изменений. Другим хорошим результатом работы OGP в Северной Македонии является обязательство,

⁵⁰ <https://www.opengovpartnership.org/our-members/>

взятое в ходе процесса ОГР Министерством здравоохранения, отчитываться перед гражданами о своей работе, что Министерство теперь и делает ежегодно.

Если процесс работает правильно, вы можете поднять любые вопросы. Это не гарантирует, что они будут решены, но, по крайней мере, гражданское общество имеет возможность говорить о своих требованиях и проблемах. Общение с государственными учреждениями и другими организациями гражданского общества на этой платформе намного проще, чем в других форматах».

В 2017 году Кыргызская Республика присоединилась к ОГР.

“Мы очень гордимся тем, что стали частью Партнерства “Открытое правительство”. Для нас большая честь быть первой страной в Центральной Азии, и, ступая на этот путь, мы понимаем значимость возложенной на нас ответственности”, – сказал Премьер-министр Сапар Исаков.

“Правительство Кыргызской Республики твердо убеждено в том, что только открытость и прозрачность приведут нас к устойчивому развитию. Успехи в экономике, улучшение инвестиционного климата, дальнейшее построение демократического общества и доверие граждан к нашей работе полностью зависят от прогресса в создании открытого, подотчетного и прозрачного Правительства. Мы стремимся предоставить более широкий доступ к информации, обеспечить реализацию политики открытых данных и процедуру прозрачных государственных закупок, а также оказывать качественные и оперативные государственные услуги”, – добавил Глава правительства.⁵¹

В 2018 году был утвержден состав Национального Форума Открытого Правительства Кыргызстана, куда вошли кроме представителей министерств и ведомств порядка 20 представителей организаций гражданского общества Кыргызстана⁵², прошло уже шесть заседаний Национального Форума Открытого Правительства.

Вице-премьер-министр КР Алтынай Омурбекова отметила важность инициируемых обязательств и вовлечения гражданского сектора в государственное управление. Сопредседатель Национального форума Открытое Правительство Бакытбек Сатыбеков подчеркнул, что инициативы по здравоохранению и образованию являются самыми ожидаемыми и чувствительными для граждан.⁵³

Одной из поданных и принятых к исполнению инициатив стала инициатива Общественного объединения «Социум», коалиции за бюджетную адвокацию (руководитель – Батма Абибовна Эстебесова) – открытые данные о деятельности организаций здравоохранения⁵⁴.

⁵¹ <https://www.opengovpartnership.org/news/кыргызская-республика-присоединилась/>

⁵² <http://ogp.el.kg/ru/news/utverzhdjen-sostav-nacionalnogo-foruma-otkrytogo-pravitelstva>

⁵³ <http://ogp.el.kg/ru/news/sostoyalos-trete-zasedanie-nacionalnogo-foruma-otkrytogo-pravitelstva>

⁵⁴ <http://ogp.el.kg/ru/initiative/obshchestvennoe-obedinenie-socium-koaliciya-za-byudzhethnyu-advokaciyu-estebesova-batma>

Заключение

Для повышения социальной подотчетности необходим ряд действий, которые должны предпринять все стороны – органы государственного управления, гражданское общество и средства массовой информации, а также сами граждане. На страновом уровне социальная подотчетность должна соответствовать ее социальному, экономическому и политическому контексту. Широкий диалог, в котором участвуют все стороны, является основополагающим и требует базового понимания всеми заинтересованными сторонами (правительством, частным сектором, организациями гражданского общества, СМИ и гражданами) важности социальной ответственности, включая истинный смысл гражданства, объединяющий как гражданские права, так и обязанности. Повышение осведомленности о социальной подотчетности должно сопровождаться стимулированием возникновения культуры уважения и реализации прав человека в обществе и повышением знаний граждан об их правах, поскольку это основные ценности, за соблюдение которых ответственно государство.

Еще одним шагом является создание минимальной правовой и институциональной основы для создания благоприятных условий для социальной подотчетности. Если граждане не могут получить доступ к соответствующей информации, либо потому, что такая информация систематически не собирается или не предоставляется правительством, не является прозрачной в части распределения ресурсов и предоставления услуг, гражданам очень сложно построить диалог с государством. В дополнение к доступу к информации необходимы неукоснительное соблюдение свободы выражения мнений, свободы собраний и независимая судебная система. Чтобы повысить потенциал субъектов гражданского общества в привлечении к отчетности органов государственного управления, организации гражданского общества и средства массовой информации должны сами быть прозрачными и подотчетными. Законодательство, регулирующее деятельность НПО, не должно наносить ущерб деятельности свободных гражданских организаций.

Важное значение имеет обретение способности гражданами требовать подотчетности от своего государства, но в рамках конструктивного и построенного на взаимном уважении диалога. Нужно научиться задавать критические вопросы тем, кто находится у власти, и со своей стороны предлагать пути решения проблем. Граждане должны рассматривать базовые государственные услуги не как щедрые дары от органов государственного управления, а, скорее, как исполнение этими органами своих обязанностей. Разумеется, необходимо работать с готовностью и способностью правительства слушать и реагировать на запросы граждан. Чтобы правительство адекватно реагировало на требования об улучшении уровня государственного управления и оказываемых государством услугах, гражданское общество, независимые СМИ, законодательные органы власти, напрямую избранные гражданами, должны оказывать влияние, чтобы заставить ответственных лиц реагировать. А органы государственного управления в свою очередь должны быть готовы ответить за свои действия и иметь возможность реагировать на обратную связь с гражданами.

По глубокому убеждению автора данной публикации те немногие средства некоммерческих организаций в регионе, которые пока еще есть в их распоряжении, необходимо потратить на разработку зачастую отсутствующих в странах стандартов оказания услуг, регламентов, протоколов, поправок в законы и даже написание новых законов с привлечением, если это необходимо, юристов и экспертов по законотворческому процессу. Гражданское общество в каждой стране региона ВЕЦА быстро может определить внушительный перечень насущных проблем, но лишь не многие обладают экспертизой в их решении, создании государственных документов, поправок в законодательство, анализе бюджетов и стратегическом ориентировании в национальной государственной политике в сфере ВИЧ.

Очень часто у чиновников не хватает времени или просто нет соответствующих компетенций, чтобы решить одну из многих задач, которые перед ними стоят – они же не могут быть экспертами во всем. Нет ничего зазорного в том, что, придя к чиновнику или парламентария, представитель НКО скажет: **«Мы пришли помочь вам сделать вашу работу, потому что мы точно знаем как!»**. Эту замечательную фразу автор данной публикации позаимствовала у **Максима Демченко**, Исполнительного директора БО «Свет надежды», Полтава, Украина, который имеет огромный опыт воплощения ее в жизнь и является создателем школы

бюджетной адвокации в Украине. **Денис Камалдинов**, Председатель правления НГОО «Гуманитарный проект» из Новосибирска, Россия, часто цитирует примерно тоже самое, только от лица чиновников: **«У нас есть для вас работа, помогите нам ее сделать!»**. Социальная подотчетность – в конечном итоге взаимовыгодный процесс и для гражданского общества, и для структур государственного управления.

Рекомендации

Для органов государственного управления

- государственные органы власти должны рассматривать организации гражданского общества как партнеров, поощряя участие гражданского общества в планировании, распределении бюджетов и предоставлении услуг, признавая их законную роль в обсуждении решений правительств;
- законодательство, направленное на регулирование деятельности некоммерческих организаций, не должно ограничивать или ущемлять их деятельность, а способствовать выстраиванию конструктивных отношений между государством и гражданским обществом;
- государственные органы управления должны создавать все вертикальные механизмы социальной подотчетности нового поколения, чтобы обеспечить непрерывное взаимодействие и конструктивный диалог между гражданским обществом и государственными структурами и способствовать открытости и прозрачности при принятии стратегических решений на уровне государства во благо общества;
- роль независимых средств массовой информации в содействии социальной подотчетности должна признаваться государствам и гарантировать беспристрастные оценки и обмен мнениями.

Для гражданского общества

- гражданскому обществу важно помнить: если оно хочет системных изменений, коммуникации с чиновниками — это необходимость;
- гражданскому обществу необходимо переходить из режима конфронтации к построению конструктивного диалога с готовностью предложить готовые решения обозначенных одной из сторон или обоюдных проблем;
- организации гражданского общества должны играть более активную и компетентную роль в адвокации общественных интересов и проблем, а также стремиться к интеграции адвокации в систему социальной подотчетности;
- необходимо улучшить координацию между организациями гражданского общества в странах для более эффективного объединения усилий, чтобы способствовать взаимодополняемости, а не конкуренции;
- необходимо повышать уровень знаний организаций гражданского общества об основах государственного управления, социальной подотчетности и роли гражданского общества в обеспечении обратной связи для более эффективного реагирования государства на общественные нужды и проблемы;
- организациям гражданского общества региона ВЕЦА, работающим в сфере ВИЧ, необходимо использовать имеющиеся в их распоряжении ресурсы в ближайшие три года максимально эффективно для участия в страновых процессах планирования и бюджетирования программ по ВИЧ с тем, чтобы обеспечить устойчивость программ и услуг для ключевых групп населения в процессе перехода на национальное финансирование и за его пределами.

Для СМИ

- СМИ должны играть более активную роль в обеспечении социальной подотчетности государства перед своими гражданами, предоставляя трибуну для открытых дискуссий и сбора информации о работе государственных систем управления;
- СМИ следует искать способы партнерства с организациями гражданского общества в отстаивании и защите гражданских инициатив и контроле за их осуществлением;
- СМИ должны играть более активную роль в разъяснении гражданам их прав, обязанностей и важности участия в процессах обеспечения социальной подотчетности государства перед ними.

Для международных организаций

Международные организации могут играть более активную роль в содействии социальной подотчетности государств перед своими гражданами: проводя международные и национальные консультации с участием многих заинтересованных сторон, создавая платформы для потенциально конструктивного диалога с демонстрацией лучшего мирового опыта успешной работы государственных систем управления и их социальной подотчетности перед своими гражданами.

Список использованной литературы

Social accountability, an introduction to the concept and emerging practice, Carmen Malena, with Reiner Forster Janmeiay Singh, Social Development Department of the World Bank - <http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214578-1116499844371/20524122/310420PAPER05o1ity0SDP0Civic0no1076.pdf>;

Social accountability in a changing region – actors and mechanisms, World Bank: https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/Social_accountability_changing_region_Report_English_Gov_Week_Cairo_March_14.pdf;

Государственный социальный заказ в Республике Беларусь», Валерий Жураковский, Наталья Манцурова, Международное просветительское общественное объединение АКТ, Минск, 2018 год: http://actngo.info/old/sites/default/files/files/rukovodstvo_po_gsz_2018_02_13.pdf;

"Гражданская ответственность - осознанный выбор", сборник Научно-просветительского центра "Этика Ненасилия" (Россия) и Международного центра демократии Гавайского университета (США) - <https://iphras.ru/uplfile/ethics/biblio/GU/1.html>;

"Открытость, прозрачность и подотчетность государственного управления", Ю.А.Нисневич, профессор, доктор политических наук, профессор ГУ-ВШЭ и РУДН - <https://www.hse.ru/data/2010/11/09/1223230150/Подотчетность%20государственного%20управления.pdf>.