

## МАТЕРИАЛ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ

# Разработка региональных концептуальных записок в рамках Новой модели финансирования Глобального фонда

Наблюдения по итогам первого раунда подачи  
региональных концептуальных записок

26 июня 2015 года

**icaso**  
until we end aids

International  
HIV/AIDS  
**Alliance**  
Together to end AIDS



# Содержание

Список сокращений.....	4
Выражение признательности.....	4
Краткое содержание.....	5
Вступление.....	9
Общая информация о модели финансирования и региональных заявках.....	9
Методология.....	11
Пример из практики 1: Восточная Африка.....	12
Пример из практики 2: Южная Африка.....	19
Пример из практики 3: Ближний Восток и Северная Африка (MENA).....	28
Основные извлеченные уроки и рекомендации.....	35
Заключение.....	39

## Список сокращений

<b>AMSHER</b> .....	<a href="#">Африканские мужчины за сексуальное здоровье и права</a>
<b>ASWA</b> .....	<a href="#">Африканский альянс работников секс-бизнеса</a>
<b>СКЗ</b> .....	Секретариат координатора заявки
<b>КЛА</b> .....	<a href="#">Коалиция лесбиянок Африки</a>
<b>СКК</b> .....	<a href="#">Страновой координационный комитет</a>
<b>КЗ</b> .....	Концептуальная записка
<b>ВЗ</b> .....	Выражение заинтересованности
<b>Альянс</b> .....	Международный альянс по ВИЧ/СПИДу
<b>МСЛУН</b> .....	Международная сеть людей, употребляющих наркотики
<b>KANCO</b> .....	<a href="#">Консорциум НГО Кении по СПИДу</a>
<b>MENA</b> .....	Ближний Восток и Северная Африка
<b>MENANRA</b> .....	<a href="#">Ближневосточная и Североафриканская ассоциация снижения вреда</a>
<b>НПС</b> .....	Национальная программа по СПИДу
<b>НГО</b> .....	Негосударственная организация
<b>ОР</b> .....	Основной реципиент
<b>RANAA</b> .....	<a href="#">Региональная арабская сеть против СПИДа</a>
<b>РКЗ</b> .....	Региональная концептуальная записка
<b>SAT</b> .....	<a href="#">Южноафриканский трест по СПИДу</a>
<b>СР</b> .....	Суб-реципиент
<b>SWEAT</b> .....	<a href="#">Рабочая Группа по образованию и защите прав секс-работников</a>
<b>ГТО</b> .....	<a href="#">Группа технической оценки</a>
<b>ЮНЭЙДС</b> .....	<a href="#">Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу</a>
<b>ЮСЭЙД</b> .....	<a href="#">Агентство США по международному развитию</a>

## Выражение признательности

ICASO и Международный альянс по ВИЧ/СПИДу выражают признательность более чем 20 представителям адвокации основных затронутых групп населения, представителей гражданского общества, сотрудникам НГО и членам руководящего комитета по разработке концептуальных записок за их время и вклад в интервью и комментарии к рабочим вариантам данного материала. Этот материал синтезирует их вклад.

# Краткое содержание

Различные группы из разных стран участвовали в разработке региональных концептуальных записок в 2014-2015 годах для подачи этих записок в Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (Глобальный фонд) в январе 2015 года. Этот материал синтезирует уроки, извлеченные в ходе разработки первого раунда региональных заявок с момента полноценного запуска модели финансирования в 2014 году. ICASO и Международный альянс по ВИЧ/СПИДу (Альянс) выступили в качестве наблюдателей и участников процесса разработки ряда страновых и региональных концептуальных записок, в частности, трех процессов разработки региональных концептуальных записок (РКЗ): в Восточной Африке, Южной Африке и на Ближнем Востоке и в Северной Африке (MENA). Смысл этого участия и наблюдения состоял в том, чтобы обменяться общими для всех и специфическими для отдельных стран извлеченными уроками, а также предложить рекомендации по совершенствованию процесса. Альянс был напрямую вовлечен в разработку всех трех РКЗ и предоставил основные контакты, общую информацию и рекомендации организации ICASO, которая руководила процессом разработки этого материала.

Все три РКЗ были направлены на основные затронутые группы населения и на устранение пробелов в программах на уровне стран, на укрепление сетевых объединений основных затронутых групп и на совершенствование политической и правозащитной среды для основных затронутых групп. Будущие основные реципиенты (ОР) организовали все региональные процессы с использованием формата регионального руководящего комитета для направления процесса разработки РКЗ и с привлечением консультантов для написания заявок (среди прочих задач). РКЗ были направлены в Глобальный фонд по графику. Основные различия были отмечены в системах управления разработкой РКЗ (в одном случае это был «секретариат координатора заявки», а в другом – «административный комитет» в рамках регионального руководящего комитета), в уровне человеческих и финансовых ресурсов, использованных в рамках процесса, а также в результатах подачи заявок. Так, заявка MENA была отозвана после того, как она получила отрицательный отзыв; в результате авторы были приглашены подать новое выражение заинтересованности (ВЗ) в рамках следующего окна финансирования в 2016 году. Из каждого процесса были извлечены ценные уроки. Однако важно отметить, что были сделаны не только новые выводы. Нередко отмечались выявленные ранее проблемы, и некоторые из рекомендаций повторяют предыдущие рекомендации.

# Основные извлеченные уроки и рекомендации

1. **Шаблон региональной концептуальной записки (РКЗ) недостаточно отражает потребности региональных программ.** Шаблон РКЗ неудобен и иногда непригоден для региональных программ. В частности, Модульный шаблон не подходит для программ с ограниченными исходными данными или результатами, которые сложно оценить (например, улучшение политической среды).

**Рекомендация 1.a: Организовать рабочую группу по обзору процесса разработки РКЗ, шаблона заявки и соответствующего протокола.** Рабочая группа с широким составом, отчитывающаяся перед Комитетом по стратегии, инвестициям и воздействию Глобального фонда (SIIIC), может предложить советы и рекомендации широкого профиля относительно того, как можно наилучшим образом сформировать и поддержать процесс разработки РКЗ. Пересмотренный шаблон заявки лучше подходит в контексте поставленных целей, а также пользователей.

**Рекомендация 1.b: Пересмотреть шаблон РКЗ.** Шаблон РКЗ необходимо пересмотреть таким образом, чтобы он с точностью отражал контекст и задачи региональных программ. В качестве одного из быстрых решений мы предлагаем использовать по умолчанию Шаблон инструмента для отслеживания выполнения рабочего плана (Workplan Measures Template) в качестве структуры мониторинга и оценки, а не Модульный шаблон (Modular Template), основанный на данных.

2. **Требования к поддержке РКЗ со стороны Страновых координационных комитетов (СКК)/ Национальных программ по СПИДу (НПС) довольно обременительны.** Получить поддержку РКЗ со стороны СКК или НПС бывает довольно сложно или даже невозможно – по тем же причинам, с которыми связано и само существование региональных программ. Например, из-за отсутствия политической воли, необходимой для учета потребностей криминализованных и стигматизированных групп населения. В дополнение к политическим проблемам процесс может быть достаточно трудо- и ресурсоемким. Зачастую для поддержания процесса требуется регулярная коммуникация и поездки по региону.

**Рекомендация 2.a:** Провести обзор требований к поддержке РКЗ со стороны СКК/НПС. Глобальный фонд должен пересмотреть существующие требования к поддержке заявок со стороны СКК/НПС с точки зрения их ценности и выполнимости. Рабочая группа по РКЗ будет играть важную роль в этом обзоре.

3. **Сложность и ресурсоемкость разработки РКЗ не соответствует возможностям многих организаций основных затронутых групп населения, а также непредсказуемости получения средств по результатам процесса.** Разработка успешных РКЗ может занимать до 20 месяцев и обходиться более чем в 150000 долларов США, без гарантии получения средств по результатам этих первоначальных инвестиций (этим разработка РКЗ отличается от предсказуемости подачи страновых заявок). Более того, стандартное распределение Глобальным фондом 10000 долларов США на разработку заявки не соответствует реальным потребностям, которые составили более 100000 долларов США во всех трех регионах, где проводился обзор. Сети основных затронутых групп населения просто не могут рисковать тысячами долларов, в том числе с точки зрения устойчивости финансирования.

**Рекомендация 3.a: Использовать процесс подготовки выражения заинтересованности (ВЗ) для скрининга заявок, а затем оказать более интенсивную поддержку ВЗ, рекомендованных для РКЗ.** Изначально ВЗ являлось скрининговым процессом, в рамках которого разные региональные заявки рассматривались, могли быть дисквалифицированы или

получить рекомендацию к разработке РКЗ (комбинация этих вариантов также была возможна). Глобальный фонд должен возобновить этот процесс и использовать его более широко. ВЗ должны сигнализировать о завершении конкурсной фазы.

**Рекомендация 3.b: Увеличить стандартный размер финансирования на разработку РКЗ, отражая реальные затраты в процессе разработки.** Увеличение стандартного размера средств на разработку РКЗ до 100000 долларов США позволит обеспечить более сбалансированное сочетание инвестиций с реальной стоимостью процесса, определенной в ходе обзора.

4. **При соответствующей поддержке сети основных затронутых групп населения имеют возможности для участия и лидерства в процессе разработки региональных концептуальных записок.** В примерах, рассмотренных в рамках этого обзора, сети основных затронутых групп, как правило, не имели возможности вести процесс разработки РКЗ. Все три региональные заявки были разработаны с учетом необходимости развития потенциала сетей основных затронутых групп и других организаций гражданского общества по ведению процесса разработки РКЗ и соответствующих будущих программ.

**Рекомендация 4.a: Включить развитие потенциала организаций гражданского общества и сетей основных затронутых групп населения в шаблон РКЗ.** Планирование развития потенциала гражданского общества и/или сетей основных затронутых групп населения должны быть обязательным компонентом всех РКЗ.

5. **Циклический процесс разработки концептуальных записок является сильной стороной, однако коммуникация Глобального фонда по вопросам региональных концептуальных записок была недостаточно скоординирована.** Несмотря на общий положительный результат рекомендаций Глобального фонда по поводу цикличности, коммуникации зачастую не хватало последовательности и точности. Группы по разработке РКЗ получали путанную, а иногда и прямо взаимоисключающую информацию по поводу шаблона и результатов РКЗ.

**Рекомендация 5.a: Усовершенствовать циклический процесс путем оптимизации рекомендаций и коммуникации Секретариата Глобального фонда по вопросам РКЗ.** Рабочая группа по вопросам РКЗ должна пересмотреть текущие внутренние процессы и протокол, чтобы усовершенствовать коммуникацию, предоставлять рекомендации авторам заявок, отвечать на их вопросы и решать возникающие проблемы.

Региональные программы направлены на решение контекстуальных вопросов – например, на сокращение заболеваемости ВИЧ-инфекции и развитие потенциала сетей основных затронутых групп населения. Таким образом, региональные программы предлагают возможности для гражданского общества, которых может не быть в рамках национальных программ (особенно там, где отсутствует политическая воля для решения проблем стигмы и дискриминации основных затронутых групп населения). Однако региональные программы сталкиваются с такими же требованиями к разработке концептуальных записок, что и национальные программы. Также вызывает опасение требование поддержки со стороны Страновых координационных механизмов (СКМ) / Национальных программ по СПИДу (НПС), отнимающее значительный объем времени у тех, кто участвует в разработке концептуальных записок. Возможно, Глобальному фонду этот вопрос будет решить не так легко, как переключиться на мониторинг и оценку. Фонд должен признать, что ему, возможно, придется играть ведущую роль в обеспечении такой поддержки или пересмотреть собственные требования, чтобы упорядочить процесс. В целом существуют возможности для повышения эффективности, но они уравновешиваются насущной необходимостью увеличить финансирование разработки РКЗ, чтобы привести в соответствие расходы, связанные с этим процессом. Наконец, нужно признать, что существует очень мало сетей основных затронутых групп населения, имеющих возможность разработки и ведения процесса

подготовки РКЗ, а также что развитие потенциала организаций гражданского общества и сетей основных затронутых групп населения должно стать неотъемлемой частью процесса разработки РКЗ, а не символическим жестом.

## Вступление

Этот материал для обсуждения содержит наблюдения и уроки, извлеченные в ходе анализа трех примеров из практики разработки региональных концептуальных записок (РКЗ) – от Восточной и Южной Африки, а также от Ближнего Востока и Северной Африки (MENA). Все три концептуальные записки направлены на совершенствование вовлечения основных затронутых групп и их доступа к программам по ВИЧ/СПИДу в соответствующих регионах. Поскольку региональные программы предоставляют важную и уникальную возможность для адвокации вопросов, интересующих основные затронутые группы, при поддержке Глобального фонда, этот документ описывает некоторые проблемы и возможности в рамках этих процессов, а также содержит рекомендации для разных заинтересованных сторон по управлению такими процессами в будущем. Примеры из практики и рекомендации основаны на обзоре документов и интервью с заинтересованными сторонами, участвовавшими в работе в каждом из трех регионов. Каждый из процессов был уникальным, и поэтому из этих процессов можно извлечь разные уроки.

## Общая информация о модели финансирования и региональных заявках

Глобальный фонд начал реализацию Новой модели финансирования в начале 2014 года. Отличительными чертами модели, по сравнению с ранее использовавшейся моделью на основе раундов, являются использование ресурсов там, где они могут принести наибольшую пользу, формирование гибкого циклического процесса разработки заявок (в настоящий момент - «концептуальных записок»), а также упор на вовлечение широкого круга заинтересованных сторон в разработку концептуальных записок и осуществление программ. Цель обеспечения более масштабного воздействия пользуется всеобщей поддержкой, но пока нет консенсуса относительно определения и применения этой цели. Одним из аспектов обеспечения более масштабного воздействия является внимание к основным уязвимым группам населения (см. Таблицу 1).<sup>1</sup> Эти группы различаются в зависимости от контекста, однако в целом определение применяется к группам населения, испытывающим значительное бремя заболеваний (чаще всего в контексте ВИЧ-инфекции и, иногда, туберкулеза) и имеющих недостаточный доступ к профилактике и лечению, а также испытывающих значительную стигму и дискриминацию. Во многих случаях основные затронутые группы населения наиболее уязвимы к этим заболеваниям, потому что они подвергаются уголовному преследованию в связи с их

---

<sup>1</sup> The Global Fund, *Key Populations Action Plan 2014-2017*. July 2014. [http://www.theglobalfund.org/en/publications/2014-07-25\\_Key\\_Populations\\_Action\\_Plan\\_2014-2017/](http://www.theglobalfund.org/en/publications/2014-07-25_Key_Populations_Action_Plan_2014-2017/)

## Таблица 1

### ОСНОВНЫЕ ЗАТРОНУТЫЕ ГРУППЫ НАСЕЛЕНИЯ ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДА\*:

- › Женщины и девочки
- › Мужчины, имеющие сексуальные отношения с мужчинами
- › Трансгендеры
- › Люди, употребляющие наркотики
- › Секс-работники
- › Заключенные
- › Беженцы и мигранты
- › Люди, живущие с ВИЧ
- › Подростки и молодежь
- › Сироты и уязвимые дети
- › Группы населения, вызывающие гуманитарную озабоченность

\* <http://www.theglobalfund.org/ru/ccm/>

идентичностью, поведением или работой. Зачастую национальные правительства, которые обычно отвечают за надзор за реализацией грантов Глобального фонда, одновременно отвечают за правоприменение в контексте законов, наносящих вред наиболее уязвимым группам, включая криминализацию секс-работы и употребления наркотиков, а также законы, направленные против гомосексуалов. Для Глобального фонда с этим связано серьезное противоречие, особенно в сферах, касающихся *более масштабного воздействия и вовлечения широкого круга заинтересованных сторон.*

Глобальный фонд определяет региональную заявку<sup>2</sup> как:

*«заявку от группы стран, находящихся в одном географическом регионе, направленную на решение общих вопросов, включая трансграничные мероприятия и структурные барьеры, осложняющие доступ к программам (например, снижение вреда, адвокация и политика, лекарственная резистентность, мигранты и переселенные группы населения и т. д.). Организация, подающая региональную заявку – Региональный координационный комитет (РКК) / Региональная организация (РО) – может включать только мероприятия, которые не могут быть профинансированы только на уровне отдельной страны, потому что эти мероприятия имеют региональный характер».*

Региональные программы являются одним из способов решения некоторых проблем основных затронутых групп населения на уровне стран, включая криминализацию и политические препятствия. Несмотря на то, что региональные программы должны дополнять собой программы, реализуемые на уровне стран, их реализация не настолько зависит от законов или традиций конкретной страны, и надзор за их реализацией обычно осуществляет консорциум гражданского общества, международных НГО и технических партнеров, а не правительство. Кроме того, региональные программы предоставляют возможность вовлечения стран, которые могут не соответствовать квалификационным требованиям Глобального фонда в настоящий момент или в ближайшем будущем. Несмотря на то, что многие страны со средним уровнем дохода не соответствуют (или скоро не будут соответствовать) требованиям для страновых грантов в связи с изменениями в классификации стран по уровню дохода из-за экономического роста, основные затронутые группы населения и люди, живущие с ВИЧ, часто нуждаются в большем уровне поддержки, чем тот, который могут предложить им правительства.

Несмотря на совпадение ряда аспектов региональных программ со страновыми программами (например, присутствие основных реципиентов и суб-реципиентов, подача концептуальных записок и надзор со стороны Секретариата Глобального фонда менеджером портфолио Фонда), присутствуют также и важные различия. Главное из них – **региональные концептуальные записки проходят скрининг и рассматриваются на конкурсной основе**. Как только региональный консорциум решает работать над получением финансирования Глобального фонда, ему необходимо направить «Выражение заинтересованности» (ВЗ). ВЗ является значительно менее детальной заявкой по сравнению с концептуальной запиской. В первый период реализации Новой модели финансирования было открыто два окна для подачи региональных ВЗ: 1 мая 2014 года и 1 апреля 2015 года. Секретариат Глобального фонда рассматривает ВЗ, отбирает некоторые из них и приглашает их авторов подавать концептуальные записки. Крайним сроком для подачи концептуальной записки для тех, кто направил ВЗ 1 мая 2014 года, было

---

<sup>2</sup> The Global Fund, *Regional Concept Note Instructions*. October 2014 [http://www.theglobalfund.org/documents/fundingmodel/FundingModel\\_RegionalConceptNote\\_Instructions\\_en/](http://www.theglobalfund.org/documents/fundingmodel/FundingModel_RegionalConceptNote_Instructions_en/)

30 января 2015 года. Однако приглашение подать концептуальную записку не гарантирует финансирования, поскольку финансирование распределяется на конкурсной основе. В рамках каждого из окон выделяется 80-100 миллионов долларов США,<sup>3</sup> а бюджет ожидаемого количества заявок в несколько раз превышает этот объем финансирования.

## Методология

Работа над этим документом проводилась в период с декабря 2014 по май 2015 года – включая крайний срок подачи концептуальных записок (31 января 2015 года). Кабинетное исследование включало в себя обзоры соответствующих документов, например, рабочих и окончательных вариантов концептуальных записок, стенограмм встреч и коммуникации, относящейся к концептуальным запискам от каждого из трех регионов. Были проведены интервью с ключевыми информаторами, включая широкий круг участников подготовки каждой из РКЗ (представителей сетей основных затронутых групп населения, предложенных основных реципиентов, консультантов, технических партнеров и другие заинтересованные стороны). Было разработано и использовалось руководство по проведению интервью (все интервью были проведены по телефону).

### *ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ РКЗ*

31 января 2015 года было крайним сроком для первого раунда подачи региональных концептуальных заявок в рамках (новой) модели финансирования Глобального фонда. Концептуальным запискам, поданным к этому крайнему сроку, предшествовали Выражения заинтересованности (ВЗ), направленные в апреле-мае 2014 года. На основе ВЗ в июле 2014 года Глобальный фонд пригласил несколько региональных консорциумов разработать и подать региональные концептуальные записки. С этого момента во многих регионах развернулся новый процесс, который принял новые формы и объединил многие заинтересованные стороны в каждом регионе.

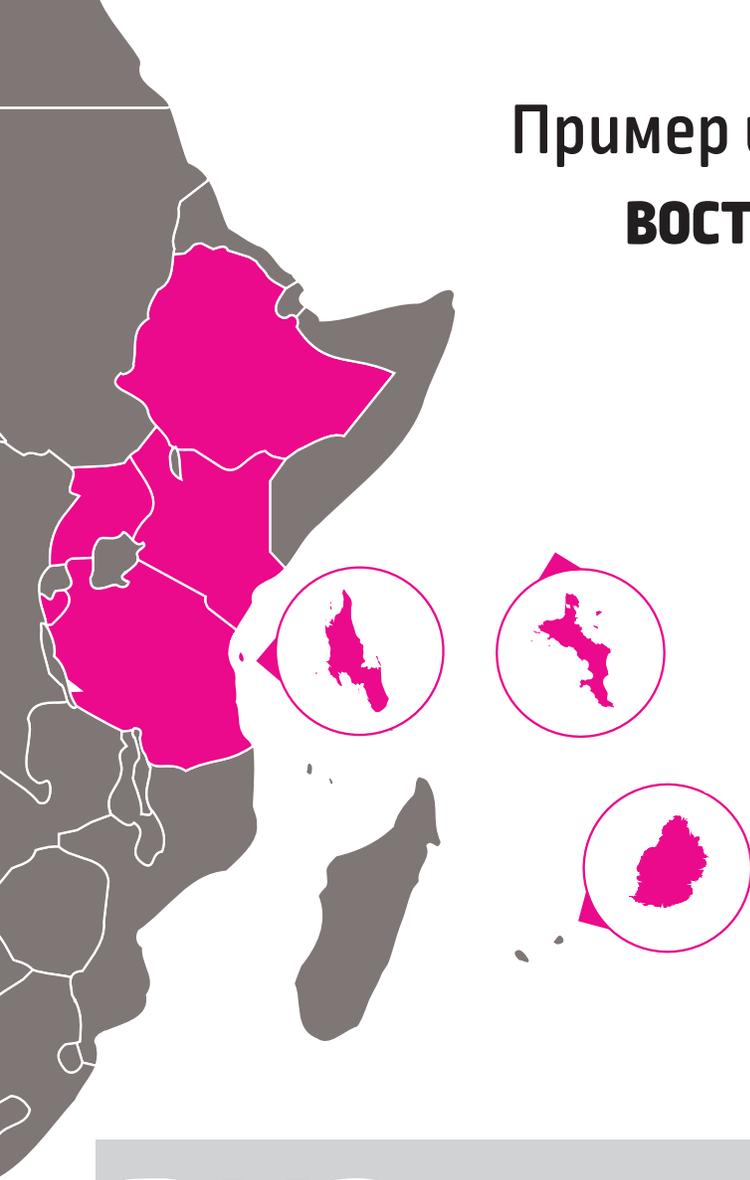
---

<sup>3</sup> Глобальный фонд, *Часто задаваемые вопросы: Региональные запросы*. Март 2015 года. [http://www.theglobalfund.org/documents/fundingmodel/FundingModel\\_RegionalApplications\\_FAQ\\_ru/](http://www.theglobalfund.org/documents/fundingmodel/FundingModel_RegionalApplications_FAQ_ru/)

# Пример из практики 1

## ВОСТОЧНАЯ АФРИКА

Бурунди  
Занзибар  
Кения  
Маврикий  
Сейшельские о-ва  
Танзания  
Уганда  
Эфиопия



### Общая информация

**Г**

ОСНОВНАЯ ЗАТРОНУТАЯ  
ГРУППА НАСЕЛЕНИЯ  
**люди, употребляющие наркотики**

**З**

ЗАБОЛЕВАНИЕ  
**ВИЧ**

**РКЗ**

ОБЩИЙ БЮДЖЕТ РКЗ

**12 166 365 долларов США**

СТОИМОСТЬ РАЗРАБОТКИ РКЗ

**175 000 долларов США**

СПОНСОРЫ РАЗРАБОТКИ РКЗ

**Глобальный фонд**

**Международный альянс по ВИЧ/СПИДу**

**Центр технической поддержки ЮНЭЙДС (ЦТП)**

СТРУКТУРА РАЗРАБОТКИ РКЗ

**Руководящий комитет**

**секретариат координатора заявки**

СТАТУС РКЗ

*заявка одобрена Группой технической оценки (ГТО) в максимальном  
объеме 5 566 264 долларов США (46% предложенного бюджета)*

**ОР**

ОСНОВНОЙ РЕЦИПИЕНТ

**Основной реципиент: Консорциум НГО Кении по СПИДу (КАНСО)**

# Временные рамки

**Март 2014 года:** KANCO узнал о возможности подачи ВЗ от Альянса

**Май 2014 года:** ВЗ подано

**Июль 2014 года:** Глобальный фонд пригласил региональный консорциум подать РКЗ

**Сентябрь-ноябрь 2014 года:** Контактные лица в каждой из стран провели страновые диалоги

**Октябрь 2014 года:** Принят на работу координатор заявки

**5-6 ноября 2014 года:** Встречи в Лондоне и Брайтоне (Великобритания) с техническими партнерами

**Ноябрь 2014 года:** Двухдневный региональный диалог в Найроби

**Декабрь 2014 года:** Первый вариант РКЗ готов

**21 и 23 января 2015 года:** Сотрудники Глобального фонда посещают KANCO, чтобы поддержать разработку РКЗ

**Январь 2015 года:** рассмотрение РЗ экспертами, имитация ГТО

**30 января 2015 года:** РКЗ подана

**17 февраля 2015 года:** Обзор страновой группой и получение комментариев

**19 февраля 2015 года:** Финальный вариант РКЗ направлен на оценку ГТО

**21 мая 2015 года:** KANCO получает извещение об утверждении РКЗ ГТО и приглашение начать работу по подготовке грантового соглашения

## Контекст

Региональная заявка была разработана для укрепления сетей людей, употребляющих наркотики, и политики по снижению вреда, а также для совершенствования сбора стратегической информации о людях, употребляющих наркотики в регионе. Маврикий получил **широкую поддержку снижения вреда в рамках своего Национального стратегического плана** и воспринимается в этом отношении как региональный лидер. В Танзании с 2012 года осуществляется ограниченное количество программ снижения вреда (включая программы обмена игл и шприцев и медикаментозной поддерживающей терапии, например, опиоидной заместительной терапии); также несколько программ снижения вреда есть в Кении и Занзибаре. Что касается привлечения людей, употребляющих наркотики, в Танзании есть Реальное сообщество активистов (Real Activist Community, [REACT](#)) а в Танзанийская сеть людей, употребляющих наркотики (TaNPUD), а в Кении – Кенийская сеть людей, употребляющих наркотики (KeNPUD), официальная сеть людей, употребляющих наркотики. Что касается позитивных изменений политики в контексте снижения вреда, то Маврикий, Танзания, Кения и Занзибар находятся в самом хорошем положении, потому что их национальное стратегическое планирование включает некоторые положения в поддержку снижения вреда.

С противоположной стороны спектра находится Эфиопия, проводящая особенно репрессивную политику контроля наркотиков и слабо развитые программы снижения вреда, и не имеющая активных сетей людей, употребляющих наркотики. Несмотря на нехватку данных, в

Эфиопии есть признаки роста распространенности употребления наркотиков,<sup>4</sup> значительно опережающей рост количества программ профилактики ВИЧ-инфекции среди людей, употребляющих наркотики. Другие страны, принимающие участие в программе (Сейшельские о-ва, Занзибар, Уганда и Бурунди) находятся в промежутке между Маврикием и Эфиопией в том, что касается развития сетей людей, употребляющих наркотики, и политической воли для поддержки снижения вреда.

## Предлагаемая программа

Цель предлагаемой программы состоит в обеспечении прогресса политики снижения вреда, сбора стратегически важной информации и программ снижения вреда в Восточной Африке, что поможет обеспечить доступ к большему количеству более качественных программ для людей, употребляющих наркотики. Три основных компонента программы структурированы в виде трех задач: 1) улучшить качество политической среды; 2) укрепить сообщество людей, употребляющих наркотики; и 3) повысить качество данных по вопросам употребления наркотиков.

**Задача 1: Обеспечить благоприятную политическую среду для поддержки мероприятий по снижению вреда в странах Восточной Африки.** Используя существующие региональные политические системы (Восточноафриканское сообщество, Восточноафриканскую законодательную ассамблею и т.д.), программа обеспечит физическое и политическое пространство для местных сторонников политики по снижению вреда. Цель состоит в адвокации принятия законов и политики, поддерживающих программы обмена шприцев и игл, а также другие меры по снижению вреда, среди выборных лиц и региональных и национальных политических органов, и в прекращении действия законов, криминализирующих программы снижения вреда, предпринимая официальные действия.

**Задача 2: Укрепить системы сообществ для обеспечения устойчивого противодействия ВИЧ-инфекции среди людей, употребляющих наркотики в Восточной Африке.** Предлагаемая программа направлена на укрепление нарождающихся сетей людей, употребляющих наркотики, и специалистов программ в регионе, чтобы осуществлять более эффективную адвокатию политических изменений и оказывать услуги с учетом роста объема ресурсов и улучшения законодательной среды.

**Задача 3: Собрать и использовать стратегическую информацию по вопросам эпидемии ВИЧ-инфекции, связанной с употреблением инъекционных наркотиков в регионе.** Качественная адвокатию и оказание услуг потребуют большего количества (и лучшего качества) данных по вопросам употребления инъекционных наркотиков в Восточной Африке.

---

<sup>4</sup> Несмотря на то, что территория Эфиопии используется для наркотраффика, что имеет большое значение в контексте употребления наркотиков и эпидемии ВИЧ-инфекции, в этой стране проводились ограниченные исследования вопросов передачи ВИЧ-инфекции при инъекциях наркотиков.

# Разработка концептуальной записки

Две основные особенности структуры разработки РКЗ от Восточной Африки включали наличие регионального руководящего комитета и секретариата координатора заявки. Также была сформирована группа авторов концептуальной заявки, в которую вошли представители руководящего комитета, секретариата координатора заявки и ОР, а также дополнительные консультанты. Наличие секретариата координатора заявки является отличительным аспектом разработки РКЗ Восточной Африки.

## **РЕГИОНАЛЬНЫЙ РУКОВОДЯЩИЙ КОМИТЕТ**

Региональный руководящий комитет был сформирован в четвертом квартале 2014 года, а его первое заседание прошло 26 ноября. Все шесть стран были представлены максимум тремя представителями, один из которых выступил в роли контактного лица. Контактные лица отвечали за координацию странового диалога среди основных заинтересованных сторон.

## **РЕГИОНАЛЬНЫЙ И СТРАНОВОЙ ДИАЛОГ**

В период с сентября по ноябрь 2014 года каждая страна провела однодневный страновой диалог. Эти мероприятия помогли провести двухдневный региональный диалог, проведенный в конце ноября в Найроби. Первое заседание регионального руководящего комитета было проведено сразу же после регионального диалога, так, чтобы члены комитета смогли синтезировать результаты дискуссии при подготовке к написанию концептуальной записки.

## **НАПИСАНИЕ КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ ЗАПИСКИ**

Координатор заявки собрал группу экспертов, состоящую из представителей нескольких участвующих стран, технических партнеров (включая эксперта по снижению вреда из «Альянса-Украина»), чтобы разработать концептуальную записку. Была проведена «марафонская» встреча длительностью шесть дней (с 5 по 10 декабря), во время которой группа разработала концептуальную записку. К 12 декабря группа подготовила первый вариант, который был распространен координатором заявки среди членов регионального руководящего комитета и других заинтересованных сторон. Комментарии были получены в основном после Нового года. В течение января было разработано и распространено несколько циклов РКЗ. Всего состоялось 19 коммуникаций по вопросу совершенствования концептуальной записки, включая коммуникации от технических партнеров (Международного консорциума по наркополитике, Международной программы снижения вреда (HRV), «Врачей мира» (MdM)), Международной сети людей, употребляющих наркотики (ЕСЛУН), Альянса-Украина и Лондонской школы гигиены и тропической медицины (LSHTM), а также Глобального фонда, имитации ГТО, СКК некоторых стран, ОР и других заинтересованных сторон. Финальная РКЗ была подана в конце января 2015 года.

## **СЕКРЕТАРИАТ КООРДИНАТОРА ЗАЯВКИ**

Для СКК и региональных организаций является нормальной практикой нанять консультанта или группу консультантов для написания заявки или концептуальной записки. Однако в то время как СКК имеют сотрудников для управления разными аспектами написания концептуальных записок (помимо написания записок), региональные консорциумы не всегда имеют такие возможности. Предложенный ОР (KANCO) сыграл объединяющую роль с начала процесса разработки региональной заявки, и поэтому естественно, что он способствовал созданию секретариата координатора заявки. Секретариат координатора заявки (СКЗ) включал ведущего консультанта на полную ставку (ведущего координатора заявки), нанятого KANCO, двух местных волонтеров и трех технических консультантов, определенных совместно ведущим координатором заявки и KANCO. Эта небольшая группа располагалась в офисе

KANCO и на регулярной основе работала с сотрудниками KANCO с частичной занятостью, посвященной разработке РКЗ. Кроме того, СКЗ взаимодействовал с внешними консультантами и региональным руководящим комитетом. Финансирование работы координатора заявки было предоставлено Альянсом.

СКЗ был организован в октябре 2014 года путем принятия на работу ведущего координатора заявки, имевшего до этого опыт работы с заявками в Глобальный фонд. Первое задание состояло в том, чтобы разработать «дорожную карту» для вклада в написание концептуальной записки, а затем в том, чтобы направлять реализацию этой «дорожной карты». В связи с временными ограничениями (с принятия на работу координатора заявки до крайнего срока подачи прошло менее четырех месяцев) было необходимо иметь сотрудников, полностью сфокусированных на заявке.

## **СТОИМОСТЬ**

Успех процесса разработки РКЗ Восточной Африки потребовал значительных ресурсов, в том числе в связи с необходимостью соблюдения базовых требований Глобального фонда, включая проведение странового и регионального диалогов. Стандартный объем средств на разработку РКЗ, выделяемый Глобальным фондом, составляет 10000 долларов США. Глобальный фонд предоставил дополнительно 15000 долларов на разработку заявки Восточной Африки, поэтому итоговая сумма составила 25000 долларов. Основной технический партнер и донор процесса разработки РКЗ – Альянс – предоставил дополнительно 100 000 долларов США для поддержки консультантов, поездок и логистики. Центр технической поддержки ЮНЭЙДС в Восточной и Южной Африке предоставил 50000 долларов США в виде финансовой и иной поддержки работы сотрудников. В целом, в рамках разработки РКЗ было привлечено (и потрачено) 175 000 долларов США.

*«Процесс не двигался, пока мы не определили координатора. Все члены руководящего комитета работают на полную ставку – какие-то вещи просто не делаются».*

**–Член Руководящего комитета**

# Основные проблемы

## **ФИНАЛЬНЫЙ ОТРЕЗОК: ПОДДЕРЖКА СКК И ФИНАЛЬНЫЙ ВАРИАНТ**

Одна из потенциально проблематичных характеристик региональных заявок – необходимость получить поддержку СКК или НПС всех стран-участниц процесса, или (при отсутствии такой поддержки) способность продемонстрировать, что были предприняты серьезные усилия для ее получения. Этот процесс может быть сопряжен с политическими сложностями. Но во многих случаях он также связан со значительными логистическими сложностями. Первый вариант заявки Восточной Африки не был готов к распространению до 15 декабря (всего за 45 дней до подачи финального варианта). С учетом Рождества и Нового года, празднование которых сократило этот срок на 14 дней, между подготовкой рабочего варианта и крайним сроком подачи заявки прошло всего 31 дня (из них 24 рабочих). За этот срок руководящему комитету пришлось представить обратную связь на первый рабочий вариант, который не был предоставлен до Нового года. Если принять эти временные рамки с допущениями, для получения поддержки от восьми СКК, располагающихся на территории Восточной Африки и Индийского океана, примерно равной семи миллионам квадратных километров. Из-за медленной реакции на электронную почту (а иногда и нежелание, отсутствие интереса или прямое противодействие поддержке РКЗ) со стороны СКК, для получения поддержки или демонстрации значительных усилий, приложенных для ее получения, пришлось посетить большинство столиц стран-участниц). Секретариат координации заявки нес ответственность за координацию этих поездок (например, определяя места и людей, с которыми надо встретиться, организовывая поездки и представляя соответствующие документы) в течение трех недель, когда подготовка РКЗ включала как минимум четыре последовательных рабочих варианта, содержащих обратную связь от членов руководящего комитета, технических партнеров, советников и консультантов, а также других заинтересованных сторон.

Участники интервью высказывали разные мнения по поводу того, не опоздал ли руководящий комитет с начала процесса получения поддержки СКК. С одной стороны, для получения поддержки СКК нужен достаточно проработанный вариант РКЗ, а не просто набор идей. С другой стороны, СКК могут быть вовлечены на более ранней стадии процесса. Раннее вовлечение СКК позволяет информировать членов СКК о разработке такой заявки и предоставляет им достаточно времени, чтобы понять функции региональной программы и то, как она дополняет национальные программы, а также смогли обсудить, что необходимо для получения их поддержки. Эта проблема была частично решена путем организации руководящего комитета на ранней стадии процесса и обеспечения возможности для того, чтобы контактные лица в странах смогли представить ВЗ и объяснить, что такое РКЗ. СКК до направления им рабочего варианта заявки. При условии вовлечения СКК на ранней стадии, они должны отреагировать на запрос о поддержке РКЗ быстрее и более осознанно, тем самым сократив количество дорогостоящих неотложных поездок, а также споров и пререканий, сопровождавших процесс разработки РКЗ от Восточной Африки.

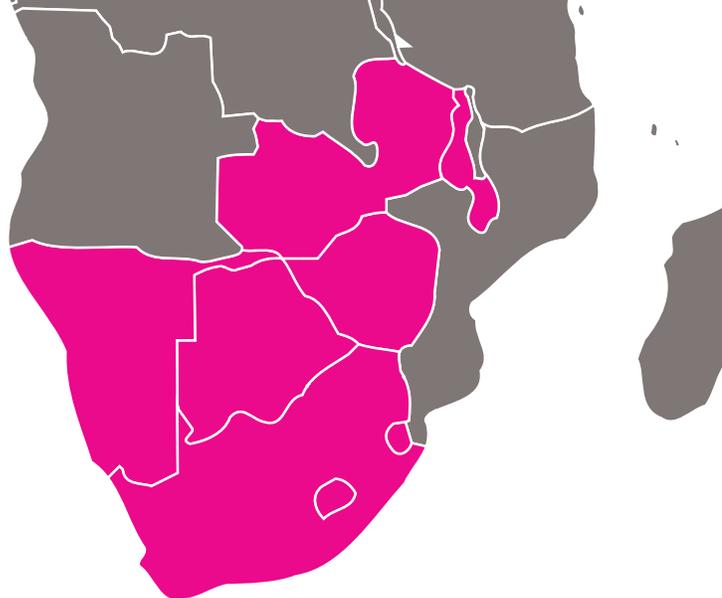
## **НОВАЯ ТЕРРИТОРИЯ: СНИЖЕНИЕ ВРЕДА**

За исключением Маврикия, Танзании и Кении, снижение вреда является новой концепцией для большинства стран Восточной Африки. Эта новизна обусловила идею предложенной региональной программы: создать более благоприятную политическую среду для расширения программ снижения вреда для людей, употребляющих наркотики, в Восточной Африке. В связи с тем, что снижение вреда и программы для людей, употребляющих наркотики, являются инновационными подходами для региона, местный опыт разработки таких программ и связанной с ними адвокации в интересах людей, употребляющих наркотики, минимален. Также ощущается нехватка региональных сетей людей, употребляющих наркотики.

Маврикий, Танзания и Кения имеют некоторый региональный опыт разработки программ снижения вреда. Один из принципов, лежащих в основе РКЗ – необходимость расширения модели, которая уже применяется в странах региона (например, на Маврикий) и усиления текущей работы путем создания благоприятной политической среды. Однако ограниченные возможности в сферах разработки политики, мобилизации и стратегической информации остаются проблемами для региона. Альянс смог поддержать накопление содержательного опыта через его аффилированную украинскую структуру, что дало проекту ведущего технического консультанта с опытом развития программ снижения вреда. Использование опыта технических партнеров (Международного консорциума по наркополитике, Международной программы снижения вреда, Международной сети людей, употребляющих наркотики, «Врачей мира» (MdM), Альянса-Украина, Лондонской школы гигиены и тропической медицины) в решении вопросов, новых для региона, имело большое значение для разработки РКЗ, содержащей хорошо разработанный подход снижения вреда.

# Пример из практики 2

## ЮЖНАЯ АФРИКА



Ботсвана  
Замбия  
Зимбабве  
Лесото  
Малави  
Намбия  
Свазиленд  
Южная Африка

### Общая информация

**Г**

ОСНОВНАЯ ЗАТРОНУТАЯ ГРУППА НАСЕЛЕНИЯ

**Мужчины, имеющие сексуальные отношения с мужчинами, женщины, имеющие сексуальные отношения с женщинами, трансгендеры, секс-работники, люди, употребляющие наркотики**

**З**

ЗАБОЛЕВАНИЕ  
**ВИЧ**

**РКЗ**

ОБЩИЙ БЮДЖЕТ РКЗ

**19541221 доллар США**

СТОИМОСТЬ РАЗРАБОТКИ РКЗ

**~215 000 долларов США**

СПОНСОРЫ РАЗРАБОТКИ РКЗ

**Hivos, Глобальный фонд,  
Альянс и Positive Vibes**

СТРУКТУРА РАЗРАБОТКИ РКЗ

**Руководящий комитет, административный  
комитет, группа консультантов**

СТАТУС РКЗ

*Заявка одобрена ГТО в максимальном объеме 11 471 785  
долларов США [59% предложенного бюджета]*

**ОР**

ОСНОВНОЙ РЕЦИПИЕНТ

**Hivos (региональный офис в Южной Африке)**

# Временные рамки

- Сентябрь 2013 года:** Nivos проводит внутренние дискуссии по поводу региональной заявки
- Сентябрь 2013 года:** Найден ведущий консультант (бывший директор Nivos в Южной Африке)
- Октябрь 2013 года:** Nivos-Южная Африка организовала первоначальную консультативную встречу заинтересованных сторон для обсуждения возможности подачи заявки
- Декабрь 2013 года:** Специальная группа представителей заинтересованных сторон решает подать ВЗ, Nivos выбран в качестве ОР
- Февраль 2014 года:** Руководящий комитет формулирует содержание ВЗ
- Февраль 2014 года:** Проведены семинар и консультации по вопросам трансгендеров
- Апрель 2014 года:** Руководящий комитет завершает работу над ВЗ и направляет его в СКК стран-участниц
- Апрель 2014 года:** Подача ВЗ
- Июль 2014 года:** Глобальный фонд приглашает подать РКЗ от Южной Африки
- Август-октябрь 2014 года:** Проводятся дискуссии в фокус-группах среди сетей трансгендеров в Южной Африке и Зимбабве
- Сентябрь 2014 года:** Организован официальный региональный руководящий комитет, согласован процесс разработки концептуальной записки
- Ноябрь 2014 года:** Проведена консультация руководящего комитета, региональный диалог и визит представителей Департамента Глобального фонда по вопросам сообществ, прав и гендера
- Декабрь 2014 года – январь 2015 года:** Подготовка рабочего варианта РКЗ
- Январь 2015 года:** Индивидуальная консультация с сетью людей, употребляющих наркотики
- 30 января 2015 года:** РКЗ подана
- 15 мая 2015 года:** Nivos получает извещение об утверждении РКЗ ГТО и приглашение начать работу по подготовке грантового соглашения

# Контекст

Южная Африка продолжает испытывать одну из наиболее тяжелых эпидемий ВИЧ-инфекции в мире. Как подчеркнуто в региональной концептуальной записке, «страны Южной Африки, включенные в данную заявку (Ботсвана, Замбия, Зимбабве, Лесото, Малави, Намибия, Свазиленд и Южная Африка), очевидно, являются эпицентром эпидемии ВИЧ-инфекции. Несмотря на огромные успехи, достигнутые в прошлое десятилетие в вопросах предоставления лечения и сокращения смертности в связи со СПИДом в странах Африки южнее Сахары на 39% в период с 2005 по 2013,<sup>5</sup> заболеваемость среди основных затронутых групп продолжает расти.

---

<sup>5</sup> UNAIDS The Gap Report, Global Report, 2014. <http://www.unaids.org/en/resources/campaigns/2014/2014gapreport/gapreport>

особенно среди молодых представителей этих групп.<sup>6</sup> Секс-работники, мужчины, имеющие сексуальные отношения с мужчинами, и трансгендеры затронуты особенно сильно».

Два важнейших барьера к расширению программ по ВИЧ/СПИДу среди основных затронутых групп населения в Южной Африке – сильнейшая распространенность заболевания среди широких слоев населения и сложная политическая и юридическая среда, в которой находится большинство основных затронутых групп. С одной стороны, для правительств политически невыгодно выделять ресурсы на нужды мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, трансгендеров, секс-работников и людей, употребляющих наркотики, а с другой – спрос на лечение и профилактику превышает имеющиеся возможности. Таким образом, потребности основных затронутых групп часто удовлетворяются в последнюю очередь. Противоречие состоит в том, что основные затронутые группы часто испытывают тяжелое бремя заболеваний, что, в свою очередь, способствует дальнейшему развитию эпидемии. Вопрос всеобщего равного доступа к программам по ВИЧ-инфекции является вопросом соблюдения основных прав человека. А с практической точки зрения обеспечения эпидемиологического контроля, сообщества, испытывающие более тяжелое бремя заболеваний, должны иметь пропорционально более высокий доступ к программам. К сожалению, в большинстве стран Южной Африки ни то ни другое не является приоритетом.

## Предлагаемая программа

Предлагаемая программа называется «Представительство основных затронутых групп населения, свидетельства и адвокация изменений в здравоохранении» (KP REACH). Программа направлена на укрепление систем сообществ и нацелена на четыре основных затронутых группы: мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, секс-работников, трансгендеров и людей, употребляющих наркотики. Также в РКЗ учтено вовлечение сетей женщин, имеющих сексуальные отношения с женщинами, и совмещение ведущейся работы с этими сетями. Программа направлена на **укрепление сетей основных затронутых групп, сбор дополнительных (и более качественных) данных по основным затронутым группам и снижение стигмы и дискриминации**. Программа имеет следующие задачи, как объясняется в концептуальной записке:

**Задача 1:** Укрепить пять существующих и новых региональных сетей в Южной Африке, чтобы обеспечить их стратегическую и эффективную совместную работу, а также их работу с другими партнерами, для внесения вклада в эффективное развитие, мониторинг и отчетность по вопросам услуг, программ и политики по профилактике, тестированию и лечению ВИЧ-инфекции среди основных уязвимых групп населения на региональном и национальном уровнях к 2018 году.

**Задача 2:** Улучшить сбор данных/свидетельств и использование, документирование, расширение и воспроизведение примеров успешной практики для обеспечения соответствия национальных программ и политики потребностям целевых групп, расширения доступа к программам профилактики, тестирования и лечения ВИЧ-инфекции для основных затронутых групп населения как минимум в 75% стран-участниц к 2018 году.

---

<sup>6</sup> UNAIDS: Getting to Zero, HIV in Eastern and Southern Africa, Regional Report 2013. В Кении и Южной Африке среди представителей этих основных затронутых групп населения (секс-работников, мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, и людей, употребляющих наркотики), по оценкам, отмечалось соответственно 33% и 26% новых случаев ВИЧ-инфекции (стр. 21).

**Задача 3:** Обеспечить единую информационную позицию, направляемую основными заинтересованными группами, и распространять послания, созданные вместе с основными заинтересованными группами, в целях изменения общественного мнения и отношения для сокращения стигмы и дискриминации как барьеров к профилактике, тестированию и лечению ВИЧ-инфекции среди основных уязвимых групп населения как минимум в 75% стран-участниц к 2018 году.

## Разработка концептуальной записки

Уникальным аспектом процесса разработки этой РКЗ являлись масштабные человеческие и институциональные ресурсы, инвестированные в течение длительного периода – 17 месяцев – а также то, насколько хорошо в течение всего процесса работали друг с другом заинтересованные стороны. На момент подачи РКЗ многие члены руководящего комитета участвовали в ее разработке с начала дискуссий в сентябре 2013 года, а значительное число партнеров принимали участие еще в более ранних раундах Глобального фонда (или даже сотрудничали еще до начала работы с Глобальным фондом); при этом Nivos (как центральный офис в Нидерландах, так и отделения в Южной Африке) играла объединяющую роль с 1990-х годов.

### РЕГИОНАЛЬНЫЙ РУКОВОДЯЩИЙ КОМИТЕТ

Nivos собрала группу заинтересованных сторон в октябре 2013 года для обсуждения возможной региональной концептуальной записки от Южной Африки, направленной на основные затронутые группы населения. Люди и организации, которые принимали участие в этой встрече, во многом и составили региональный руководящий комитет, официально организованный после того, как Глобальный фонд дал «зеленый свет» процессу разработки концептуальной записки в июле 2014 года. Руководящий комитет был сформирован из большой группы людей и организаций, по большей части хорошо знакомых друг с другом. Группа включала ОР (Nivos, региональное представительство в Южной Африке и главный офис в Нидерландах), Альянс, четыре региональных сети основных затронутых групп, организацию «Африканские мужчины за сексуальное здоровье и права» (AMSHER), Африканский альянс работников секс-бизнеса (ASWA), Коалицию африканских лесбиянок (КЛА), Gender Dynamix (представляющую сети трансгендеров, существующие в регионе), региональных партнеров по адвокации и программам (Программу информации и распространения по ВИЧ/СПИДу в Южной Африке (Southern Africa HIV & AIDS Information and Dissemination Service, SAfAIDS), Positive Vibes – организацию, связанную с Альянсом, Южноафриканский трест по СПИДу (SAT), ЮНЭЙДС в качестве глобального технического партнера, Исследовательский совет гуманитарных наук в качестве партнера по проведению исследований, коммуникационную фирму (M & S Saatchi World Service), несколько СКК, участвующих в проекте, а также консультантов по написанию заявки. Большинство членов руководящего комитета уже работали вместе над региональными заявками (в 10-м и 11-м раунде до отмены таких заявок), и многие из них имеют текущие рабочие и финансовые взаимоотношения. Это знакомство было отмечено несколькими участниками как неотъемлемая часть продуктивной и эффективной рабочей среды и сотрудничества для разработки РКЗ. По замечанию одного из представителей основных затронутых групп, **«доверительные отношения уже выстроены».**

Кроме того, предшествовавший опыт Hivos, а также ее приверженность прозрачности и освещению позиции сетей основных затронутых групп населения были отмечены как важный фактор успеха рабочего процесса. Некоторые участники предположили, что безотносительно к результату РКЗ Глобального фонда эта группа, и особенно сети основных затронутых групп населения, в перспективе имеют хорошие возможности для воздействия на положение основных затронутых групп в регионе.

*«Отношения с позиции силы, обычные для таких процессов, на этот раз не работали. Сети основных затронутых групп уже знали друг друга и могли направлять дискуссии совместно».*

## **—Представитель основных затронутых групп**

### **АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОМИТЕТ**

Несмотря на очевидную пользу от участия такого большого числа заинтересованных сторон в работе руководящего комитета, большие группы – особенно когда они разбросаны по такой значительной территории – могут испытывать сложности с регулярными и продуктивными встречами. Чтобы снизить остроту этой проблемы, был организован небольшой административный комитет для дальнейшей работы. Административный комитет включал двух консультантов, Hivos (представительство в Южной Африке и главный офис), Альянс, SAfAIDS, Positive Vibes и одно место для представителя основных затронутых групп (заполняемое по принципу ротации). Участие во встречах обычно давалось труднее всего представителям основных затронутых групп в связи с ограниченными человеческими ресурсами, имеющимися в их распоряжении. Для решения этой проблемы было предложено, чтобы сети основных затронутых групп были представлены одним человеком в рамках административного комитета при условии ротации и обмена информацией до и после заседаний административного комитета. К сожалению, этот подход не позволил в достаточной степени снизить остроту проблемы для сетей основных групп населения, и их участие в работе административного комитета было ограничено. В целом, комитет рассматривался как подходящий способ эффективной разработки РКЗ.

С самого начала работы комитет определил, что необходимо найти координатора, чтобы направлять процесс разработки РКЗ. Были запланированы средства, был нанят сотрудник, кандидату была предложена позиция координатора. К сожалению, кандидат отклонил предложение, после чего комитет, решив, что слишком поздно начинать новый процесс найма координатора, взял эту роль на себя. Большинство участников интервью обозначило отсутствие координатора как серьезную проблему.

### **УЧАСТИЕ СЕТЕЙ ОСНОВНЫХ ЗАТРОНУТЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ**

Каждому участнику интервью был задан вопрос: считают ли они, что сети основных затронутых групп выступали в качестве консультантов или лидеров процесса разработки РКЗ. Некоторые ответили «лидеров», а другие – «консультантов». Большинство участников интервью ответили, что разные сети основных затронутых групп играли обе роли в разное время и разными способами.

В целом, сети основных затронутых групп не *возглавили* процесс. Nivos собрала заинтересованные стороны и организовала первичные дискуссии, координировала разработку РКЗ, включая направление ресурсов для поддержки этого процесса. Большинство участников интервью указали, что ни одна из сетей основных затронутых групп в настоящее время не имеет координационных и технических возможностей для того, чтобы сделать то, что сделала Nivos, возглавив процесс разработки РКЗ. Из-за недостаточных ресурсов (обеспечение ресурсов является важной задачей РКЗ) для сетей основных затронутых групп могло быть самым практичным решением осуществлять консультативную поддержку. Как отметил один из представителей основных затронутых групп, **«С нами советуется и мы представляем рекомендации. Консультанты [по написанию заявки] встретились с нами независимо, и с членами сетей»**. Еще один член руководящего комитета отметил, что **«Вся концептуальная записка основана на тщательно и совместно разработанной теории изменений, что дало нам возможность обсуждения индивидуальных ролей [сетей основных затронутых групп населения] и нашей дополнительной ценности для процесса достижения общей цели»**.

## КОНСУЛЬТАЦИЯ С ОСНОВНЫМИ ЗАТРОНУТЫМИ ГРУППАМИ НАСЕЛЕНИЯ

Консультанты по написанию заявки провели продолжительную консультацию с сетями основных затронутых групп, выходящую за рамки регионального диалога и встреч заинтересованных сторон. За две недели консультанты встретились с 49 представителями региональных сетей основных затронутых групп и НГО, реализующих программы по этой проблематике (на индивидуальной основе и в малых группах). Цель консультаций состояла в том, чтобы **«провести анализ пробелов и представить идеи для конкретных мероприятий»**. В результате систематической работы был подготовлен содержательный отчет и анализ пробелов и потребностей, описанных сетями и представителями адвокации основных затронутых групп. Этот отчет был затем представлен руководящему комитету при подготовке ВЗ.

Если принять ограниченность ресурсов, сети основных затронутых групп сыграли роль лидеров в процессе в нескольких аспектах. Особенно важно, как заметил один из представителей основных затронутых групп, **«мы сформировали мероприятия в рамках концептуальной записки»**. Мероприятия в рамках РКЗ являются основными материалами, на которых основан весь процесс. Содержательное лидерство, пожалуй, является наиболее важной частью этого процесса. Кроме того, сети основных затронутых групп населения не просто посещали встречи или вносили вклад, когда к ним обращались ОР или консультанты. Представители основных затронутых групп регулярно встречались самостоятельно как блок для обсуждения РКЗ, иногда достигая консенсуса по разным вопросам до основных встреч.

## **ПОЗДНЕЕ ВОВЛЕЧЕНИЕ ЛЮДЕЙ, УПОТРЕБЛЯЮЩИХ НАРКОТИКИ**

В зависимости от возможной точки зрения, одна из сильных или слабых сторон РКЗ состоит в том, что в предложенной программе упомянуто большое число основных затронутых групп: мужчины, имеющие сексуальные отношения с мужчинами, женщины, имеющие сексуальные отношения с женщинами, секс-работники, трансгендеры и люди, употребляющие наркотики. Люди, употребляющие наркотики, не были включены в РКЗ до конца декабря 2014 года, и поэтому их сети не участвовали в текущем региональном диалоге, заседаниях руководящего комитета или других компонентах процесса разработки РКЗ. Только за несколько недель до крайнего срока подачи РКЗ Глобальный фонд сменил тон с предложения включить людей, употребляющих наркотики, в разработку РКЗ на аналогичное требование.

Как отметила одна из заинтересованных сторон, **«контекст таков, что есть разрыв между теми, кого Глобальный фонд считает основными затронутыми группами, и теми, кого мы считаем такими группами»**. Проблема заключается не в том, что в регионе нет людей, употребляющих наркотики, и не в том, что кто-либо из участников процесса выступает против расширения их доступа к услугам. Проблема в том, что среди сетей ЛГБТИ и секс-работников в Южной Африке **«потребители наркотиков воспринимаются не как отдельная группа населения, а как часть этих групп»**. Можно спорить о том, насколько верен, честен и проблематичен такой взгляд. Но нельзя не отметить, что региональный руководящий комитет и сети основных затронутых групп, принимавших участие в подготовке РКЗ, не включили в процесс сети людей, употребляющих наркотики. Глобальный фонд и ЮНЭЙДС активно выступали за их включение в разработку РКЗ. Сделав их включение в процесс обязательным требованием столь поздно в процессе разработки РКЗ (в январе 2015 года), Глобальный фонд, по сути, усложнил методологию вовлечения основных затронутых групп, использовавшуюся в течение предыдущих 17 месяцев. Вовлеченность людей, употребляющих наркотики, в разработку заявки состояла в одной краткой, хотя и полезной консультации с одной сетью в Южной Африке за две недели до подачи РКЗ. В концептуальной записке было расширено определение основных затронутых групп, чтобы привести это определение в соответствие с расширенным списком таких групп.

Несмотря на позднее вовлечение людей, употребляющих наркотики, в процесс разработки РКЗ, в заявку вошла детальная оценка проблем этой группы и специфических программ. Это впечатляющий результат с учетом ограниченных временных рамок, но он также предполагает наличие какого-то естественного места для людей, употребляющих наркотики, в процессе разработки заявки – т. е., потребности мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, женщин, имеющих сексуальные отношения с женщинами, трансгендеров и секс-работников весьма сопоставимы с потребностями людей, употребляющих наркотики, в том, что касается построения сетей, сбора данных и укрепления адвокации. Поэтому результат включения проблематики людей, употребляющих наркотики, в РКЗ может быть положительным, однако процесс обеспечения этого включения мог быть гораздо более выверенным методологически, как это и произошло с другими затронутыми группами.

# Основные проблемы

## ТРЕБОВАНИЯ ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДА И РЕКОМЕНДАЦИИ ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДА

После всеобщей нехватки финансирования, человеческих ресурсов и времени, основной проблемой, обозначенной участниками процесса разработки РКЗ, явились сами процедуры Глобального фонда. Участники интервью жаловались на то, что при наличии сложных документов и процедурных требований Глобальный фонд почти не предлагает практических рекомендаций и поддержки, необходимой для выполнения этих требований. Более того, эти процедуры и требования менялись в ходе процесса, а рекомендации поступали из разных офисов Глобального фонда, что создавало противоречия.

Среди строгих требований – процесс регионального диалога. Глобальный фонд требует проводить такой диалог, но не предлагает рекомендаций относительно того, как он мог бы выглядеть или, скорее, как мог бы выглядеть региональный диалог, соответствующий требованиям. Один из членов руководящего комитета отметил: **«Неясно, чего Глобальный фонд ожидает от этого процесса. Глобальный фонд сам не знает, чего он хочет»**. Это отсутствие рекомендаций вкупе со строгими требованиями может тормозить процесс. Один человек отметил, что **«указания Глобального фонда парализуют людей»**. Высказывалось предположение, что отсутствие персонала Глобального фонда в странах способствовало непониманию и «параличу» среди тех, кто разрабатывал заявку и осуществлял программы. В региональном контексте, где нет страновых СКК, дистанция между Глобальным фондом и ситуацией на местах может быть еще шире.

С учетом необходимости регионального диалога и диалогов отдельных стран, встреч руководящего и административного комитетов, наймом и управлением работой консультантов по написанию РКЗ, поездками между странами для встреч с СКК и НПС (для получения необходимой поддержки), обзором и пересмотром рабочих вариантов заявок и техническими консультациями, разработка качественной РКЗ требует значительного времени и денег. Некоторые считают, что затраченные усилия не соответствуют ресурсам, вложенным в процесс Глобальным фондом. Как отметил один из членов руководящего комитета, **«Мы вложили полтора года в разработку заявки на трехгодичный проект!»**. С другой стороны, **«Вы получаете от Глобального фонда во много раз больше, чем вкладываете, так что затраты оправданы»**.

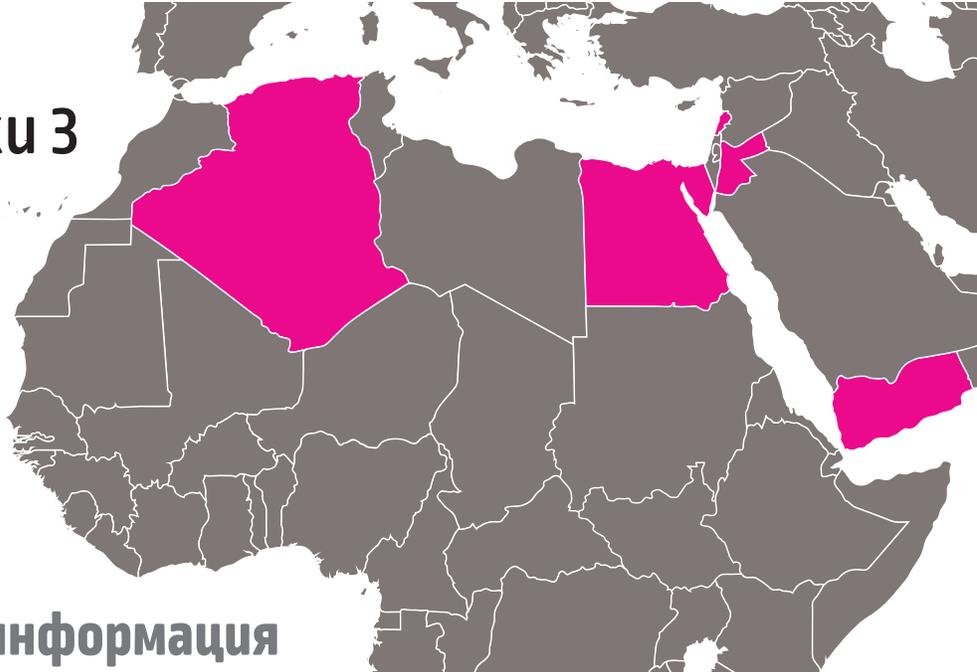
## **ШАБЛОН РЕГИОНАЛЬНОЙ КОНЦЕПТУАЛЬНОЙ ЗАПИСКИ НЕ ПОДХОДИТ ДЛЯ РКЗ**

Участники интервью также жаловались на несоответствие систем, используемых Глобальным фондом (например, шаблонов заявок), задаче подготовки РКЗ. Стандартный формат концептуальной записки разработан с учетом цифр (например, цифр, относящихся к оказанию услуг). Один из участников интервью отметил: **«это не заявка, относящаяся к оказанию услуг, и она для этого не предназначена»**. Такие РКЗ, как эта, направлены в основном на трудноизмеримые результаты, включая изменения ситуации, политические и социальные изменения. Участники интервью предложили разработать отдельные шаблоны для региональных концептуальных записок, поскольку существующий шаблон непригоден. Примером разрыва между шаблонами и реальностью РКЗ служит путаница с использованием модульного шаблона или инструмента для отслеживания выполнения рабочего плана для мониторинга и оценки в связи с РКЗ. По словам одного из участников интервью, Глобальный фонд попросил группу разработки РКЗ заполнить модульный шаблон, **«...несмотря на то, что они знали из прошлого опыта, что в большинстве региональных заявок вместо этого используется инструмент для отслеживания выполнения рабочего плана. В итоге мы потратили много времени, заполняя модульный шаблон, после чего нам сообщили, что у нас недостаточно хорошие результаты и вместо этого мы должны заполнить шаблон инструмента для отслеживания выполнения рабочего плана. [В результате] мы потратили много времени и денег»**. Такое взаимодействие между Глобальным фондом и группой разработки РКЗ свидетельствует о необходимости обзора протокола подготовки РКЗ и о необходимости принимать во внимание широкий круг мнений и опыта, а также воздействие процедурных вопросов.

# Пример из практики 3

## БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СЕВЕРНАЯ АФРИКА

Алжир  
Египет  
Иордания  
Йемен  
Ливан



### Общая информация

Г

ОСНОВНАЯ ЗАТРОНУТАЯ ГРУППА НАСЕЛЕНИЯ  
**мужчины, имеющие сексуальные отношения с мужчинами, секс-работники люди, живущие с ВИЧ**

З

ЗАБОЛЕВАНИЕ  
**ВИЧ**

РКЗ

ОБЩИЙ БЮДЖЕТ РКЗ  
**8160404 доллара США**

СТОИМОСТЬ РАЗРАБОТКИ РКЗ  
**~71000 долларов США**

СПОНСОРЫ РАЗРАБОТКИ РКЗ  
**Глобальный фонд  
Международный альянс по ВИЧ/СПИДу  
ЮНЭЙДС  
ЮСЭЙД**

СТРУКТУРА РАЗРАБОТКИ РКЗ  
**Основной реципиент  
консультанты**

СТАТУС РКЗ

*Заявка отозвана и будет подана заново в 2016 году*

ОР

ОСНОВНОЙ РЕЦИПИЕНТ  
**Региональная арабская сеть против СПИДа (RANAА)**

# Временные рамки

**Май 2014 года:** Подано Выражение заинтересованности

**Июль 2014 года:** Приглашение подать РКЗ

**Сентябрь 2014 года:** Нанят ведущий консультант

**Октябрь 2014 года:** Первый региональный диалог, Алжир

**Ноябрь 2014 года:** Нанят технический консультант для поддержки ведущего консультанта

**Декабрь 2014 года:** Второй региональный диалог, Египет

**Декабрь 2014 года – январь 2015 года:** Разработка и редакция концептуальной записки

**30 января 2015 года:** Подача РКЗ

**Февраль 2015 года:** РКЗ отклонена из-за недостаточной документации (регистрация и поддержка СКК / НПС); предложен новый крайний срок 1 апреля

**2015 марта:** RANAA решила отозвать заявку в 2015 году и подготовить новую в 2016 году

## Контекст

Сегодня гражданскому обществу стран Ближнего Востока и Северной Африки (MENA) достается очень небольшой объем грантовых средств Глобального фонда. Частично по причине минимальных инвестиций инфраструктура гражданского общества в регионе не развита, что приводит к серьезным ограничениям возможностей. Особенно это относится к основным затронутым группам населения – мужчинам, имеющим сексуальные отношения с мужчинами, трансгендерам и секс-работникам. Секс-работа стигматизирована и запрещена в странах региона. Иордания декриминализовала гомосексуальность в 1951 году, а Ливан – только в 2014 году. В других странах гомосексуальность находится вне закона, а секс между мужчинами наказывается. Наказание за секс между мужчинами составляет от двух лет в Алжире до казни через побивание камнями (если речь идет о женатых мужчинах) в Йемене. Эта среда делает секс-работников, мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, и трансгендеров, живущих в регионе, уязвимыми к репрессиям и серьезно осложняет их доступ к программам.

Очевидна необходимость альтернативных источников финансирования, находящихся вне национальных систем здравоохранения: мужчины, имеющие сексуальные отношения с мужчинами, трансгендеры и секс-работники испытывают значительное воздействие эпидемии ВИЧ-инфекции, но национальные программы недостаточно удовлетворяют (если вообще удовлетворяют) их потребностям. Несмотря на недостаток данных по этим группам населения, недавний систематический обзор статистики системы здравоохранения и данные опросов по вопросу ВИЧ-инфекции среди мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами в странах MENA, показывают, что эпидемия ВИЧ-инфекции развивается в нескольких странах, причем в определенных группах ее распространенность составляет до 28%.<sup>7</sup> При этом репрессивная среда не позволяет обеспечить поддержку инфраструктуры сетей основных затронутых групп населения и гражданского общества для поддержки

---

<sup>7</sup> Ghina R. Mumtaz et al., "Are HIV Epidemics Among Men Who Have Sex With Men Emerging in the Middle East and North Africa? A Systematic Review and Data Synthesis," PLOS Medicine 8, no. 8 (2011): 1-15.

адвокации и развития услуг для этих групп населения; интерес политиков к этим вопросам ограничен.

## Предлагаемая программа

Основной темой РКЗ стран MENA является укрепление возможностей гражданского общества по противодействию ВИЧ-инфекции среди основных затронутых групп в регионе. Этот подход связан как с недостаточными инвестициями в лидерство гражданского общества в региональных программах, так и с необходимостью защиты организациями гражданского общества интересов основных затронутых групп, игнорируемых и/или криминализованных правительствами.

Концептуальная записка включала в себя развитие институциональных возможностей существующих организаций гражданского общества и сетей основных затронутых групп населения в регионе. Наиболее хорошо известные организации - RANAA и MENARosa (сеть женщин, живущих с ВИЧ), а сети основных затронутых групп населения только начинают появляться. Развитие институциональных возможностей будет направлено на повышение качества управления и персонала, а также на расширение возможностей по адвокации и привлечению ресурсов.

В РКЗ также предложено улучшить качество эпидемиологического надзора и сбора статистических данных об основных затронутых группах населения в регионе, поскольку в настоящее время объем надежных данных оценки численности основных затронутых групп минимален. Эти данные очень важны для укрепления разработки программ и адвокации в защиту основных затронутых групп. Кроме того, программа направлена на поддержку и расширение программ профилактики ВИЧ-инфекции в регионе для мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, трансгендеров, женщин, занимающихся секс-работой, их клиентов и людей, живущих с ВИЧ.

Важный компонент предложенной программы – ликвидация юридических барьеров к доступу к услугам, а также нарушения прав основных затронутых групп. Программа направлена на укрепление возможностей гражданского общества по документированию и противодействию юридическим барьерам к оказанию целевых услуг по профилактике и уходу для мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, трансгендеров и женщин, занимающихся секс-работой. НГО также получают финансовые средства для **«документирования нарушений прав человека и неотложной помощи и направления клиентов в целях привлечения национальных организаций, оказывающих юридическую помощь»** на региональном уровне. В рамках программы будет создана платформа для адвокации ратификации Арабской конвенции по ВИЧ/СПИДу и защите прав людей, живущих с ВИЧ,<sup>8</sup> принятой Арабским парламентом в 2012 году.

## Разработка концептуальной записки

Процесс разработки РКЗ от региона MENA содержит в себе **«много импровизации из-за нехватки ресурсов и опыта»**. Предложенный ОР RANAA, является сетью национальных сетей из 25 стран региона MENA. RANAA имеет правление, состоящее из семи директоров, избираемых из числа представителей организаций гражданского общества из Алжира, Египта, Ливана, Марокко,

---

<sup>8</sup> Этот документ опубликован только на арабском языке.

Палестины, Сирии и Туниса, а также секретариат в Бейруте с исполнительным директором, работающим на полную ставку, и одним ассистентом. Эта небольшая, но целеустремленная организация несла большую часть нагрузки в рамках процесса, включая координацию диалогов, взаимодействие с национальными программами по СПИДу, техническими партнерами и другими заинтересованными сторонами, управление работой консультантов, попытки получить поддержку СКК или НПС, а также координацию написания и подачи заявки. Всем этим пришлось заниматься RANAA, потому что в регионе нет другой организации гражданского общества, имеющей сравнимый с ней опыт или охват. Две другие региональные организации, названные участниками интервью – сети, не имеющие юридического статуса: MENARosa и M-Coalition (арабская сеть мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, организованная лишь в июле 2014 года). Ближневосточная и Североафриканская ассоциация снижения вреда (MENAHRA) является единственной региональной организацией гражданского общества, занимающейся проблематикой ВИЧ-инфекции и имеющей юридический статус. MENAHRA изначально участвовала в разработке РКЗ от RANAA, но не вошла в предложенную программу, потому что уже реализовывала отдельную региональную программу при поддержке Глобального фонда.

После предварительного скрининга Глобальным фондом заявка от MENA была отмечена как неполная. В письме RANAA от 23 февраля 2015 года Департамент Глобального фонда по вопросам доступа к финансированию указал, что RANAA не представила документы, подтверждающие ее юридический статус, а четыре из пяти национальных правительств стран региона (СКК или НПС) не подтвердили поддержку РКЗ. RANAA был дан срок до 1 апреля, чтобы она предоставила все недостающие документы. Без них РКЗ считалась бы неполной и не смогла бы пройти оценку ГТО на предмет ее возможного финансирования. После оценки возможности сдать все документы до 1 апреля RANAA решила отозвать заявку 2015 года и подготовить новое ВЗ в сотрудничестве с MENAHRA для подачи РКЗ в 2016 году.

## МАЛЕНЬКИЙ КОЛЛЕКТИВ

По словам одного участника интервью, **«реальность состоит в том, что мы вчетвером составляли весь коллектив, участвовавший [в разработке РКЗ] на регулярной основе»**. Этот участник интервью имел в виду координатора RANAA, ведущего консультанта, советника регионального офиса ЮНЭЙДС в Каире по вопросам гражданского общества, а также регионального советника Альянса. По сравнению с большими руководящими комитетами, группами консультантов и «секретариатами координаторов заявок», поддерживавшими другие две РКЗ, в данном случае определенно необходимы дополнительные человеческие ресурсы для разработки РКЗ. Тем не менее, есть две проблемы, находящиеся вне контроля маленького консорциума, которые осложнили подготовку РКЗ от региона MENA: неожиданные задержки процесса регистрации в правительстве Ливана, а также ограниченный интерес и инвестиции со стороны некоторых СКК и НПС в регионе. Что касается RANAA, то, несмотря на недостаток возможностей, она смогла вплотную приблизиться к подаче качественной РКЗ, соответствующей критериям.

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ

В рамках разработки РКЗ было проведено два региональных диалога. Первый диалог прошел в октябре 2014 года в Алжире (Алжир). В однодневной встрече в Алжире участвовал ряд региональных (RANAA, MENARosa) и глобальных (ЮНЭЙДС, Альянс и Международная организация по праву развития) партнеров, но единственные представители странового уровня были из Алжира (Министерство здравоохранения и ряд НГО). Встречу провел ведущий консультант по написанию заявки. Она оказалась полезной с точки зрения того, что удалось собрать вместе важные заинтересованные стороны, но она **«была не настолько полезной с точки зрения разработки концептуальной записки или подтверждения ее содержания»**. Для многих участников встречи это был их первый опыт обсуждения региональной заявки. Список стран-участниц еще не был составлен. Дискуссии, посвященные концептуальным вопросам и большей частью

невнятные, были **«не очень полезными»**. Этот образовательный вид взаимодействия по принципу «сверху вниз» может иметь место в рамках процесса разработки хорошо продуманной РКЗ. Однако на столь позднем этапе разработки именно этой РКЗ, с учетом разнообразных ограничений возможностей, подобные встречи в идеале должны быть посвящены разработке концептуальной записки.

Второй диалог прошел в декабре 2014 года в Каире. В нем приняли участие организации гражданского общества, национальные программы по СПИДу, представительства ЮНЭЙДС из всех пяти стран, а также Менеджер портфолио Фонда и региональные и глобальные партнеры, принимавшие участие еще в алжирской встрече. Члены правления RANAA также присутствовали в ходе обоих диалогов. Египетское гражданское общество было хорошо представлено, так же как до этого в Алжире. К сожалению, формат встречи был идентичным алжирскому диалогу, так что обсуждению конкретных мероприятий был уделен минимум времени. Наиболее важные наблюдения с каирской встречи касались того, что правительства Ливана и Иордании пресекли дискуссию по вопросам трансгендеров, а также накаленное обсуждение того, кто может стать суб-реципиентами на уровне стран. Как отметил один из участников интервью, **«возможность получить вклад участников встречи была упущена»**. По мнению нескольких участников интервью, такой результат был связан не с отсутствием стратегического мышления или планирования в комитете по РКЗ, а с отсутствием качественной фасилитации диалога.

# Основные проблемы

## НЕДОСТАТОЧНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОДДЕРЖКА

Центральным противоречием процесса (и результата) разработки РКЗ от региона MENA является ограниченность политической поддержки программ по ВИЧ-инфекции в регионе, направленных на мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, секс-работников и/или трансгендеров, однако при этом ожидается, что РКЗ продемонстрирует политическую поддержку заявки в странах региона. Основной формат этой демонстрации – поддержка РКЗ со стороны СКК или НПС стран-участниц. **Только в одной стране (Египте) есть СКК, что означает, что коллектив по разработке РКЗ должен был получить прямую правительственную поддержку заявки (через НПС); при этом правительства обычно осуществляют уголовное преследование гомосексуальности и секс-работы, а также имеют сложные отношения с сообществом трансгендеров, характеризующиеся репрессивностью.** Было получено только одно выражение поддержки, что сделало невозможным утверждение заявки. Несмотря на дух сотрудничества среди представителей НПС, политическая реальность осложнила их возможности по обмену информацией о поддержке и финансовыми данными на своевременной и комплексной основе. Эти сложности усложняются тем, что для получения поддержки необходим английский язык, при этом основными языками, на которых говорят в странах-участницах, являются арабский и французский языки.

Еще одним фактором дисквалификации заявки был статус RANAA как незарегистрированной организации в Ливане. Реальность состоит в том, что заявка RANAA на регистрацию заняла больше времени, чем было запланировано. Коллектив подготовки заявки считает, что кризис беженцев из Сирии, а также другие конфликты, повлияли на смену приоритетов ливанского правительства, тем самым усложнив своевременную регистрацию. Однако более масштабная политическая поддержка РКЗ правительством с большой вероятностью помогла бы в разработке заявки.

## ВОЗМОЖНОСТИ

В регионе MENA существует недостаток ресурсов и политической поддержки для разработки и осуществления программ профилактики и лечения ВИЧ-инфекции для основных затронутых групп населения. Это связано в основном с сильнейшей маргинализацией мужчин, имеющих сексуальные отношения с мужчинами, трансгендеров и секс-работников. Даже помимо основных затронутых групп в регионе MENA существует минимальная инфраструктура по ВИЧ-инфекции, и почти ничего из этой инфраструктуры не основано на сообществах. Тем не менее, Глобальный фонд использовал те же принципы и инвестиции в разработку региональной заявки MENA, что и в регионах, имеющих значительную инфраструктуру программ, финансирования и адвокации в связи с ВИЧ. В настоящее время предложенному ОР требуются дополнительные инвестиции для развития его возможностей эффективной работы в качестве ОР. Даже с учетом имеющихся у ОР опыта, мотивации и важных партнерств, ему было бы полезно получить поддержку для развития его технического и человеческого потенциала. Несмотря на это, Глобальный фонд хочет видеть организацию гражданского общества ОР по региону MENA, а ЮНЭЙДС и Альянс выразили уверенность в том, что эту роль может сыграть RANAA. Этому пожеланию должны соответствовать достаточные инвестиции, поддержка и ожидания. Однако, применяя стандартный пакет ресурсов и внимания, Глобальный фонд в недостаточной степени учел уникальность ситуации в регионе MENA.

## КОНТЕКСТ: КОНФЛИКТ И МАРГИНАЛИЗАЦИЯ

В последние годы регион MENA находится в состоянии интенсивных конфликтов. В Йемене происходит вооруженный конфликт. Египет переживает результаты насильственной революции, при этом получая угрозы от таких структур, как «Исламское государство» и страдая от нестабильности на границе с Ливией. С теми же проблемами сталкивается и Алжир. Ливан и Иордания граничат с Сирией, где сегодня протекает, пожалуй, самая кровавая гражданская война. Эти значительные угрозы безопасности, вкуче с социальными, культурными и юридическими барьерами к оказанию качественных услуг по ВИЧ-инфекции мужчинам, имеющим сексуальные отношения с мужчинами, трансгендерам и секс-работникам, создают ситуацию, характеризующуюся ограниченными возможностями и/или желанием правительств стран удовлетворять потребности основных уязвимых групп населения. Возможно, это является основной причиной того, почему необходимы региональные программы.

## МОДУЛЬНЫЙ ШАБЛОН

Как указывали другие группы по разработке РКЗ, использование Модульного шаблона, являющегося частью раздела РКЗ по мониторингу и оценке, оказалось проблематичным для коллектива из региона MENA. **«В регионе, имеющем слабые возможности эпидемиологического надзора по ВИЧ-инфекции и ограниченные данные с разбивкой по основным затронутым группам, в котором почти отсутствуют оценочные данные о количестве этих групп»,** говорит один из участников интервью, **«почти невозможно составить индикаторы, основанные на реальной ситуации. Практически отсутствует базовая информация, которую можно использовать для измерения успеха».**

# Основные извлеченные уроки и рекомендации

## 1. Шаблон региональной концептуальной записки в недостаточной степени учитывает потребности региональных программ.

Региональные программы важны, потому что они сильно отличаются от национальных программ. Они основаны на том, что они должны содержать дополнительные преимущества по сравнению с национальными. На практике региональные программы позволяют негосударственным организациям обойти структурные барьеры, препятствующие доступу к услугам (например, в том, что касается стигмы и дискриминации). Таким образом, региональные программы направлены скорее не на «жесткие цели», например, на охват лечением и снижение заболеваемости ВИЧ, а на факторы контекста, включая политическую среду и развитие возможностей организаций гражданского общества и сетей основных затронутых групп по реализации программ и надзору. Несмотря на важные различия между национальными и региональными программами, Глобальный фонд в настоящий момент использует один и тот же шаблон для обоих типов концептуальных записок, что значительно ограничивает возможности групп по разработке РКЗ.

В частности, Модульный шаблон для мониторинга и оценки, используемый в большинстве концептуальных записок, не соответствует целям и практике многих региональных концептуальных записок. Зачастую он требует исходных данных, которые невозможно получить – например, надежных эпидемиологических данных. Это несоответствие приводит к значительным сложностям для консорциумов, разрабатывающих РКЗ. Глобальный фонд продемонстрировал свою осведомленность об этом разрыве, но только в некоторых случаях. Как кажется, Глобальный фонд использует эту осведомленность только после того, как группы по разработке РКЗ инвестируют значительные ресурсы (зачастую безуспешно) в обеспечение соответствия заявок требованиям для Модульного шаблона. Имеющийся опыт показывает, что инструмент для отслеживания выполнения рабочего плана лучше подходит для мониторинга и оценки региональных программ.

**Рекомендация 1.a: Организовать рабочую группу для обзора процесса разработки РКЗ, шаблона заявки и связанного с ней протокола.** Рабочая группа, отчитывающаяся перед Комитетом Глобального фонда по стратегии, инвестициям и воздействию, может предлагать общие и междисциплинарные рекомендации по поводу того, как наилучшим образом сформировать и поддержать процесс разработки РКЗ и переделать шаблон заявки так, чтобы он лучше соответствовал заявленным целям и потребностям пользователей. Рабочая группа должна включать сотрудников Секретариата Глобального фонда, организации, реализующие региональную программу, представителей гражданского общества и технических партнеров (например, ЮНЭЙДС). Рабочая группа по РКЗ должна рассмотреть подход, используемый в настоящее время, начать работу с авторами заявок (как успешных, так и отклоненных), чтобы понять, с какими сложностями связано использование шаблона и протокола РКЗ, и сформулировать рекомендации по пересмотру этих документов Глобальным фондом. Рабочая группа по РКЗ должна также рассмотреть и прокомментировать все письменные рекомендации для авторов РКЗ.

**Рекомендация 1.b: Пересмотреть шаблон Региональной концептуальной заявки.** Шаблон РКЗ должен быть пересмотрен и переписан так, чтобы он точно отразил контекст и цели региональных программ. Одно из исправлений, которые могут быть сделаны немедленно – внедрение инструмента для отслеживания выполнения рабочего

плана как структуры для мониторинга и оценки «по умолчанию», вместо Модульного шаблона, основанного на данных.

## **2. Требование поддержки со стороны СКК / НПС представляет значительные трудности при разработке РКЗ.**

Региональные программы направлены на решение вопросов, которые не могут или не хотят решать страновые программы. Особенно в случаях отсутствия политической воли на уровне стран получение поддержки со стороны СКК или НПС при разработке РКЗ может оказаться трудной или невозможной задачей. Глобальный фонд признал эту проблему, позволив группам разработки РКЗ «продемонстрировать попытки» получить такую поддержку вместо демонстрации самой поддержки. Тем не менее, Глобальный фонд не представил рекомендации относительно того, что может считаться такими попытками, и имели место случаи дисквалификации заявок по причине недостаточной поддержки СКК / РКЗ в сложных ситуациях (см. опыт региона MENA в Примере из практики 3 выше).

Помимо политических сложностей в связи с получением поддержки РКЗ со стороны СКК / НПС, этот процесс также требует значительных трудовых затрат и ресурсов. В конкретном регионе СКК могут использовать разный график встреч, у них могут быть разные интересы или приоритеты участия в разработке РКЗ (они склонны инвестировать мало финансовых или политических ресурсов в эти программы); в результате, от групп разработки РКЗ требуются значительные усилия, чтобы добиться поддержки от СКК. Зачастую телефонных звонков и обмена информацией по электронной почте бывает недостаточно, и группам разработки РКЗ приходится ездить в страны-участницы с единственной целью – получить (или попытаться получить) поддержку. Это требует значительных временных и ресурсных затрат.

### **Рекомендация 2.а: Провести обзор требований к поддержке РКЗ со стороны СКК / НПС.**

Глобальный фонд должен провести обзор существующих требований к получению поддержки от СКК / НПС в том, что касается ценности и реалистичности получения такой поддержки. Вот несколько вопросов, которыми стоит руководствоваться при проведении такого обзора: Как можно определить ценность поддержки РКЗ со стороны СКК / НПС? Что можно считать примерами эффективных подходов? Что можно считать попытками получить поддержку? Как можно упростить этот процесс? Какую роль могут или должны играть Секретариат Глобального фонда и Секретариаты СКК в процессе получения поддержки? Рабочая группа по РКЗ (Рекомендация 1.а.) могла бы играть основную роль в таком обзоре.

## **3. Сложность и ресурсоемкость процесса разработки РКЗ не соответствует возможностям большинства организаций гражданского общества, а также непредсказуемости результатов конкурса.**

Как было отмечено в вышеприведенных примерах из практики, успешная разработка РКЗ может занять до 20 месяцев и обойтись более чем в 200 000 долларов США, без какой-либо гарантии получения средств по результатам этих инвестиций. (Новая) модель финансирования включает шаги по упрощению процесса подачи заявок и повышению предсказуемости результатов, однако эти улучшения не касаются региональных программ.

Стандартный размер финансирования Глобального фонда на разработку РКЗ – 10 000 долларов – намного меньше 71-215000 долларов, потраченных в каждом из трех изученных регионов. При условии состоятельности процесса, как в случае РКЗ, это может стать барьером для лидерства основных затронутых групп населения. Для сетей затронутых групп нереалистично рисковать сотнями тысяч долларов, и такая стратегия не является устойчивой. Выдвигая такие требования и не оказывая дополнительной

финансовой поддержки. Глобальный фонд усиливает динамику, которая осложняет возможности лидерства организаций основных затронутых групп в разработке региональных программ.

**Рекомендация 3.а: Использовать процесс Выражения заинтересованности для скрининга заявок, а затем оказывать более интенсивную поддержку ВЗ, рекомендованным для разработки РКЗ.** Изначально ВЗ являлись скрининговым процессом, при помощи которого можно было проводить обзор разных РКЗ, дисквалифицировать их, рекомендовать для разработки РКЗ и даже комбинировать. Глобальный фонд должен вернуться к этому подходу и расширить его использование. ВЗ должны быть результатом конкурса. Заявки, выбранные на этой стадии, должны затем трансформироваться в процесс разработки концептуальных записок (примерно как в случае СКК, где есть определенный уровень доступного финансирования), и Глобальный фонд будет работать с группой разработки РКЗ для создания качественной концептуальной записки, которая будет профинансирована.

**Рекомендация 3.б: Повысить стандартный размер финансирования разработки РКЗ, отражая реальную стоимость их разработки.** Если убрать компонент конкурса из разработки РКЗ, это предположительно сократит количество заявок, и Глобальный фонд сможет взять обязательство профинансировать все РКЗ. Повышение стандартного размера средств на разработку РКЗ до 100 000 долларов позволит обеспечить его лучшее соответствие реальной стоимости этого процесса (как показывают изученные примеры). В качестве следующего шага после получения приглашения подать РКЗ в полном объеме от консорциумов авторов заявок может потребоваться подать проектный бюджет.

#### **4. При соответствующей поддержке сети основных затронутых групп населения имеют возможности для участия и лидерства в процессе разработки концептуальных записок.**

В изученных нами примерах из практики сети основных затронутых групп населения обычно не имели возможностей направлять процесс разработки РКЗ. В некоторых случаях их возможности были ограничены до такой степени, что это даже не позволяло обеспечить их значимое участие в этих процессах. Все три региональные заявки были разработаны с намерением развить возможности сетей основных затронутых групп и других организаций гражданского общества, чтобы дать им возможность направлять разработку РКЗ и программы в конце предложенной трехлетней программы.

**Рекомендация 4.а: Внедрить тему развития потенциала организаций гражданского общества и сетей основных затронутых групп населения в шаблон РКЗ .** В связи с тем, что региональные программы создаются не по запросу правительств, региональные организации гражданского общества должны иметь возможность эффективно разрабатывать, осуществлять и управлять этими программами. От каждой РКЗ должен требоваться план развития потенциала организаций гражданского общества или основных затронутых групп. Рабочая группа по РКЗ также должна предлагать внести соответствующие изменения в шаблон РКЗ.

#### **5. Циклический процесс разработки концептуальной записки является сильной стороной процесса, однако в рамках Секретариата Глобального фонда существует недостаточный уровень координации коммуникаций по поводу региональных концептуальных записок.**

Получение прямых рекомендаций и обратной связи от сотрудников Глобального фонда в течение всего процесса разработки РКЗ всегда рассматривалось как положительная сторона (новой) модели финансирования. Начиная с ВЗ, продолжая рабочими вариантами РКЗ, ГТО, постоянная коммуникация в целом помогла укрепить РКЗ. Однако, на основе опыта многих участников интервью, рекомендации Глобального фонда были недостаточно последовательными и точными. Группам по разработке РКЗ поступали запутанные, а

иногда и просто противоречивые послания по поводу шаблона и процесса. Процесс был циклическим для авторов заявок, и в течение всего процесса разные отделы Глобального фонда предоставляли обратную связь в разное время. Для групп по разработке РКЗ основными контактами с Секретариатом Глобального фонда обычно служили назначенные Менеджеры портфолио фонда, сотрудники Департамента по вопросам сообществ, прав и гендера, и представители Группы технической оценки. ГТО принимало окончательное решение, но у некоторых респондентов не возникло впечатления, что другая коммуникация всегда соответствовала рекомендациям ГТО.

**Рекомендация 5.a: Усовершенствовать циклический процесс, упростив рекомендации и коммуникацию Секретариата Глобального фонда по вопросам РКЗ.** Рабочая группа по РКЗ должна провести обзор существующих внутренних процессов и протокола на предмет предложения рекомендаций для авторов заявок, ответа на вопросы и решения проблем. Затем рабочая группа по РКЗ может представить конкретные рекомендации или помочь определить приоритеты упрощения коммуникации и уменьшения количества противоречивых посланий авторам заявок.

# Заключение

Региональные программы важны, потому что они направлены на решение проблем, общих для стран - например, на трансграничные мероприятия и структурные барьеры, препятствующие доступу к программам. Тем самым, региональные программы закрывают важный пробел в национальных программах. Однако текущий процесс не позволяет реализовать потенциал региональных программ. В отчете *«Новая модель финансирования Глобального фонда: Первые результаты для региональных организаций гражданского общества, подающих заявки»*<sup>9</sup> ICASO документирует похожий опыт Евразийской сети снижения вреда по разработке первой региональной заявки от гражданского общества в рамках (новой) модели финансирования. В отчете отмечено, что качественное проведение регионального диалога требует значительного финансирования – для приглашения партнеров из разных стран, перевода, фасилитации, распространения результатов, получения обратной связи и рекомендаций. Кроме того, Гражданское общество нуждается в центре оказания качественной технической поддержки заявок, направленной на решение проблем с правами человека, адвокацию, снижение вреда, укрепление систем сообществ и других вопросов, и посвященной «важнейшим факторам» законодательства и политики снижения вреда. Более того, Глобальный фонд должен сделать так, чтобы шаблоны и инструменты мониторинга результатов деятельности авторов заявок отражали потребности авторов, чьи концептуальные записки не всегда могут использовать стандартные количественные индикаторы результативности.

Безусловно, все эти вопросы существовали еще до появления (новой) модели финансирования. Давно назрела необходимость внедрить развитие потенциала, техническую поддержку и элементы гибкости, позволяющие обеспечить значимое участие гражданского общества и организаций основных затронутых групп населения в процессах. Глобальный фонд должен использовать возможности, которые предоставляет (новая) модель финансирования, чтобы превратить заявленную приверженность повышению воздействия программ борьбы с тремя заболеваниями в реальные действия.

---

<sup>9</sup> ICASO, *Новая модель финансирования Глобального фонда: Первые результаты для региональных организаций гражданского общества, подающих заявки*. 2014. <http://www.icaso.org/?file=23955>