

Практический Инструмент по
адвокации увеличения
государственного бюджета на
программы лечения ВИЧ-инфекции

Международная благотворительная организация «Восточноевропейское и Центральное-Азиатское объединение ЛЖВ» (ВЦО ЛЖВ) - региональная «сеть сетей», которая объединяет сообщество людей, живущих с ВИЧ (ЛЖВ), из 16 стран Восточной Европы и Центральной Азии (ВЕЦА)¹ с целью повышения его влияния на расширение доступа к лечению, уходу и поддержке посредством усиления потенциала организаций ЛЖВ и проведения адвокационной² деятельности на национальном и международном уровнях.

Данный материал подготовлен Секретариатом ВЦО ЛЖВ в рамках технической и финансовой помощи группы региональной поддержки ЮНЭЙДС в Европе и Центральной Азии при экспертной помощи Романа Кобца, кандидата философских наук, преподавателя кафедры философии Национального Университета Киево-Могилянская академия, аналитического директора ОО «Идеальная страна».

Мнения, высказанные в настоящей публикации, отражают точку зрения авторов и не обязательно совпадают с официальной позицией группы региональной поддержки ЮНЭЙДС в Европе и Центральной Азии.

Цель документа: предоставить основные сведения о возможности адвокации выделения и/или увеличения государственного финансирования на программы лечения ВИЧ-инфекции в виде практического пошагового инструмента, используя принцип «learning by doing» (обучение на собственном опыте).

¹ Азербайджан, Армения, Грузия, Беларусь, Молдова, Россия, Украина, Латвия, Литва, Эстония, Польша, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан и Монголия.

² Под адвокационной деятельностью подразумевается общественная кампания, направленная на представительство и защиту прав и интересов определённой группы людей. Объектом воздействия кампаний являются государственные учреждения (организации); целью воздействия — осуществление определённых структурных изменений (например, принятие законов) в отношении группы, интересы которой таким образом отстаиваются.

Содержание

Введение	4
Бюджетный процесс и возможности адвокации выделения государственного финансирования на АРВ-препараты.	5
Формирование бюджетного запроса	5
Правительственный проект государственного бюджета - Минфин.....	6
Подготовка законопроекта – Кабинет Министров	6
Проект закона в парламенте.....	7
Процесс принятия закона о бюджете - Парламент.....	8
Решение Президента.....	10
Национальные программы по ВИЧ/СПИД и возможности адвокации выделения государственного финансирования на АРВ-препараты.	11
Для чего проводить мониторинг выполнения национальной программы по ВИЧ/СПИД?	11
Обязательства стран-членов ООН	12
Ключевые показатели и сроки отчетности.....	12
Национальные программы по ВИЧ/СПИД	13
Процесс разработки и утверждения национальных программ по ВИЧ/СПИД.....	14
Мониторинг выполнения национальной программы по ВИЧ/СПИД	14
Приложение 1: Бюджетный процесс и задачи по адвокации выделения государственного финансирования на АРВ- лечение.....	16
Приложение 2: Мониторинг выполнения Национальной программы по ВИЧ/СПИД	20

Введение

Выделение государством средств на лечение ВИЧ-инфекции, как впрочем, и на другие цели, возможно только на основании закона о государственном бюджете. Поэтому для выполнения поставленной цели – выделения или увеличения государственного финансирования на программы лечения ВИЧ-инфекции – необходимо чётко понимать бюджетный процесс и на основании этого планировать, готовить и реализовывать собственные адвокационные мероприятия.

Бюджетный процесс в целом охватывает этапы подготовки, рассмотрения, утверждения, отчёта правительства о его выполнении и внесения изменений к нему. Бюджетный процесс регулируется законодательно и определяет: перечень органов власти, принимающих в нём участие, порядок их взаимодействия, типы, сроки и возможные варианты принятия решений, последующие сценарии развития бюджетного процесса (в зависимости от принятых решений). Для того, чтобы чётко понимать, на каком этапе находится процесс подготовки и рассмотрения проекта закона о государственном бюджете, какой орган власти и какое решение должен принять, и соответственно каким образом общественной организации, представляющей интересы ВИЧ-позитивных людей, выстроить работу с ним, необходимо изучить весь пакет нормативно-правовых актов, регулирующих бюджетный процесс.

В некоторых странах, несмотря на предусмотренное законодательно (документально зафиксированное) обязательство государства, деньги де-факто могут не выделяться вовсе или же выделяться в значительно меньшем объёме от предусмотренного или необходимого. Как правило, правительство мотивирует такой «секвестр» (уменьшение финансирования) отсутствием «финансово-экономических возможностей». В этом случае даже выделение ранее определённых бюджетных ассигнований превращается в мало предсказуемый процесс ежегодного «торга», в который вступают практически все получатели государственных средств. Адвокационные усилия общественных организаций в такой ситуации приобретают особый смысл и иногда решающее значение. Аналогичная ситуация возникает и в случае отсутствия государственных обязательств (зафиксированных законодательными актами или документами государственной политики) в отношении финансирования АРВ-лечения для ВИЧ-позитивных граждан.

И хотя в каждом из государств региона существуют своя особенная структура органов власти, их полномочий, порядок подготовки, рассмотрения, принятия, анализа выполнения и внесения изменений в государственный бюджет, мы все же попытаемся найти общий алгоритм, который можно использовать в странах ВЕЦА для адвокации увеличения государственного бюджета на программы лечения ВИЧ-инфекции.

Бюджетный процесс и возможности адвокации выделения государственного финансирования на АРВ-препараты.

В этом разделе мы попытаемся определить задачи (чего следует добиться) и указать возможные инструменты адвокации на разных этапах бюджетного процесса (как можно повлиять на субъекта решения). В виду ограниченности объема изложения мы сосредоточимся лишь на рассмотрении тех стадий бюджетного процесса, которые завершаются принятием закона о государственном бюджете.

Как уже упоминалось, бюджетный процесс в целом охватывает этапы подготовки, рассмотрения, утверждения, отчёта правительства о его выполнении и внесения изменений к нему. В целом, он регулируется законодательно: базовые параметры бюджетного процесса, как правило, упоминаются в Конституции, в большинстве стран существуют специальные законы, посвященные этим вопросам («Бюджетный Кодекс»). Кроме того, детальное регламентирование участия отдельных органов власти в бюджетном процессе осуществляется другими законами и подзаконными нормативными актами (законы о правительстве, президенте, парламенте, комитетах/комиссиях парламента, регламенты правительства и высшего законодательного органа страны, положения о Министерстве, бюджетном комитете/бюджетной комиссии).

Формирование бюджетного запроса

Как правило, разработка законопроекта о государственном бюджете является прерогативой правительства. Непосредственно эта работа внутри правительства начинается с процесса формирования бюджетных запросов. Бюджетный запрос – заявка и обоснование сумм, которые планируется выделить в составе будущего государственного бюджета для решения, в нашем случае, задачи по обеспечению людей, живущих с ВИЧ, АРВ-лечением.

Бюджетный запрос готовится органом исполнительной власти, отвечающим за политику в сфере здравоохранения (далее по тексту - Министерство здравоохранения (Минздрав)), и направляется органу исполнительной власти, отвечающему за финансовую политику (далее по тексту - Министерство финансов (Минфин)). Сроки, формы и порядок направления бюджетных запросов определяются специальными инструкциями.

Для подготовки запроса Минздрав собирает информацию о необходимом финансировании путём обращения к своим службам, предприятиям, медучреждениям, научно-исследовательским организациям, которые непосредственно отвечают за организацию АРВ-лечения в стране. На этом этапе критически важно спрогнозировать и обосновать реальную потребность в АРВ-препаратах на следующий год. Это, в свою очередь, предполагает анализ текущей ситуации с АРВ-терапией (количество нуждающихся в лечении, количество получающих АРТ, прогноз увеличения нуждающихся в АРТ, схемы лечения, виды препаратов и т.п.). Дело в том, что соответствующие обоснования о необходимости выделения сумм, подготовленные на этом этапе, могут стать решающими с точки зрения выделения правительством соответствующих ассигнований. Все последующие аргументы «за» или «против» выделения этих сумм будут обосновываться или, соответственно, оспариваться исходя из этих данных.

В случае если потребности ассигнования определены ранее принятыми документами (международными обязательствами, специальными программами или планами социально-экономического развития и т.п.), тогда они будут являть собой своеобразный «потолок», выше которого вопрос о финансировании правительством рассматриваться не будет.

Общественной организации, представляющей интересы ВИЧ-позитивных людей, крайне важно помочь Минздраву подготовить обоснование необходимости выделения соответствующих бюджетных средств. Важно помнить, что в случае отсутствия адекватного бюджетного запроса в последующем добиться увеличения выделения бюджетных средств практически нереально. Сотрудничество с Минздравом на этом этапе бюджетного процесса должно быть неформальным и не привлекать к себе особого внимания. Для этого можно использовать существующие механизмы: различные рабочие группы и совещательно-консультативные органы (общественные/координационные/ экспертные советы и прочее).

Правительственный проект государственного бюджета - Минфин

На основании полученных бюджетных запросов Минфин готовит правительственный проект Государственного бюджета. На этапе подготовки правительственного проекта государственного бюджета Минфин вступает в переговоры с Минздравом (как, впрочем, и со всеми остальными органами исполнительной власти) и пытается сократить тот объём финансирования, который фигурирует в соответствующем бюджетном запросе. Поэтому крайне важно обеспечить принципиальную «переговорную позицию» Минздрава. Для этого необходимо владеть убедительной и достоверной аргументацией, обосновывающей необходимость запрашиваемого финансирования (научный прогноз развития эпидемии, динамики протекания заболеваний, результаты диагностики, перечень необходимых препаратов и их количество с учетом необходимости изменения схем лечения и прочее).

Не менее существенным риском, нежели неготовность Минздрава обосновать суммы, запрашиваемые в соответствующем бюджетном запросе, является возможность «пожертвовать» часть суммы, запланированной на АРВ-препараты, дабы уберечь от сокращения объём финансирования по другим статьям затрат в сфере «здравоохранения» (к примеру, на лечение и профилактику сердечно-сосудистых, онкологических заболеваний, сахарного диабета или гемофилии).

Поэтому для поддержки последовательной позиции Минздрава в его переговорном процессе с Минфином, общественным организациям, представляющим интересы ВИЧ-позитивных людей, целесообразно провести дополнительные адвокационные мероприятия: пресс-конференции, массовые мероприятия под офисом Президента и Премьер-министра, серию публикаций в СМИ, кампанию массовых обращений с требованием выделить необходимое финансирование и прочее.

Подготовка законопроекта – Кабинет Министров

Подготовленный Минфином проект государственного бюджета рассматривается, обсуждается и принимается коллегиальным решением правительства (Кабинетом Министров) на его заседании. Решение о принятии правительством проекта государственного бюджета оформляется соответствующим постановлением и в виде законопроекта передается в высший законодательный орган государства (парламент).

Значение этого этапа бюджетного процесса крайне важно, ведь, как правило, парламент рассматривает именно правительственный проект Госбюджета.

На этом этапе крайне важно не только получить доступ к содержанию подготовленного Минфином проекта государственного бюджета (что, зачастую, само по себе, является очень сложной задачей), но и суметь определить общую сумму, предусмотренную этим документом на АРТ. Финансирование на эти цели может быть распределено между многими статьями проекта бюджета, что зависит от принятой в каждой стране своей бюджетной классификации и кодификации. Для этого им понадобится экспертная помощь со стороны специалистов по вопросам публичных финансов.

С точки зрения адвокационных целей, на этом этапе крайне важно не допустить по итогам правительственного обсуждения сокращения запланированных ассигнований на обеспечение лечения ВИЧинфекции, или же добиться их увеличения в том случае, когда проектом бюджета предусмотрено выделение меньшей суммы от запрашиваемой. Тут решающая роль принадлежит позиции министра здравоохранения, который во время дебатов на заседании правительства должен «отстоять» соответствующий объем финансирования. В таких случаях проведение акций с целью привлечения общественного внимания к вопросу обеспечения АРВ-лечением за 1-2 дня до даты рассмотрения правительством проекта Государственного бюджета было бы крайне полезно.

Проект закона в парламенте

Утвержденный правительством проект закона поступает на рассмотрение парламента. Сначала высший законодательный орган готовит правительственный законопроект к рассмотрению, затем на пленарных заседаниях принимает его, как правило, в 2-3 чтениях.

Проект бюджета к рассмотрению на пленарном заседании высшего законодательного органа готовит бюджетный комитет/бюджетная комиссия парламента. Именно сюда поступают предложения по изменению его статей от других комитетов/ комиссий, депутатских групп и фракций, отдельных депутатов. Именно бюджетный комитет/бюджетная комиссия принимает решения о том, какие из этих предложений учитывать или не учитывать в том проекте бюджета, который выносится на рассмотрение пленарного заседания высшего законодательного органа (в режиме первого, второго или третьего чтения, в зависимости от особенностей парламентской процедуры каждой страны). Анализ правительственного проекта бюджета проводится также экспертными подразделениями парламента, а также органом парламента бюджетного контроля (так называемой «Счётной палатой»).

Существенной проблемой для влияния на процесс парламента принятия проекта закона о государственном бюджете может стать очень короткий срок, предусмотренный для изучения правительственного проекта бюджета депутатами, их группами и фракциями, парламентами комитетами / комиссиями.

Ключевую роль в вопросе парламента решения по выделению средств на АРВ-лечение принадлежит: бюджетному комитету / бюджетной комиссии парламента, комитету / комиссии парламента по вопросам здравоохранения, депутатским группам и фракциям, образующим большинство в составе парламента.

Очень важно, чтобы, в случае, когда правительственный проект бюджета не предполагает выделение необходимой суммы на АРВ-лечение, с соответствующим предложением выступил профильный парламентский комитет или группа влиятельных депутатов из состава правящего большинства. Важно также в этом вопросе заручиться поддержкой экспертных подразделений парламента и также органа парламентского бюджетного контроля («Счётной палаты»).

Минздрав также имеет возможность солидаризироваться с таким предложением и выступить с соответствующей просьбой во время рассмотрения проекта бюджета на заседании профильного комитета и при подготовке сопроводительных и разъяснительных документов к проекту государственного бюджета, который от имени правительства подается на рассмотрение высшего законодательного органа.

При этом важно помнить, что при внесении предложений об увеличении финансирования на АРВ- лечение требуется указать, за счет сокращения каких статей бюджета предлагается осуществить такое увеличение. Поэтому следует ознакомиться с критическими анализами расходной части бюджета, который проводят Счётная палата, независимые аналитические центры, ведущие деловые издания и быть готовым предложить возможный вариант сокращения бюджетных ассигнований на другие цели.

Кроме того, организации, представляющей интересы ВИЧ-позитивных людей, обязательно следует приложить адвокационные усилия и к тому, чтобы средства, предусмотренные на АРВ-лечение, попали в перечень так называемых «защищённых» (от возможности сокращения или «секвестрования») статей государственного бюджета. Это гарантирует со стороны правительства выделение их в полном объеме, несмотря на возможные проблемы с формированием доходной части государственного бюджета и соответствующей необходимостью сокращать финансирование.

Процесс принятия закона о бюджете - Парламент

Собственно принятие Государственного бюджета в виде соответствующего закона происходит на пленарном заседании высшего законодательного органа государства. Как правило, это происходит в двух чтениях. Для принятия закона о бюджете достаточно простого парламентского большинства (50% + 1 голос от количества депутатов, определенного Конституцией государства). То, что именно голосуется парламентом во время первого и второго чтения законопроекта о Государственном бюджете, зависит от национального законодательства той или иной страны.

В основном, в первом чтении принимается предлагаемая правительством структура законопроекта и главные макроэкономические показатели (общая сумма государственных доходов и расходов, размер и способ покрытия бюджетного дефицита и т. п.), уже не подлежащие изменениям. А депутаты, их группы и фракции и парламентские комитеты / комиссии получают возможность вносить свои предложения по конкретным статьям законопроекта в период подготовки бюджета ко второму чтению. Все депутатские предложения голосуются (поддерживаются или отклоняются) парламентом во втором чтении. Предложение того, какие поправки из предлагаемых учитывать или нет, принимает бюджетный комитет / бюджетная комиссия высшего законодательного органа. Согласно логике рассмотрения законопроектов за основу берется не правительственный проект бюджета, а

предложения бюджетного комитета / бюджетной комиссии. При этом каждое не поддержанное предложение может (по требованию его автора) голосоваться отдельно в т.н. «постатейном» (по каждой статье) режиме. После принятия во втором чтении в большинстве случаев Закон о Государственном бюджете принимается «в целом» (отдельное голосование).

В некоторых странах главные события, связанные с принятием правительственного проекта закона о государственном бюджете в высшем законодательном органе, происходят во время первого чтения. Именно при подготовке к нему готовятся предложения от парламентских комитетов / комиссий, депутатских групп и фракций, отдельных народных избранников. И именно при рассмотрении проекта бюджета в первом чтении происходит принятие / отклонение таких предложений. На второе чтение в таком случае выносится уже доработанный правительством с учётом внесенных изменений во время первого чтения проект бюджета, который голосуется практически в неизменённом виде, как во втором чтении, так и в целом.

Иногда проект государственного бюджета рассматривается парламентом в третьем чтении. Во время такого рассмотрения дебатуются и принимаются только отдельные статьи законопроекта, которые не удалось согласовать (поддержать необходимым количеством голосов) во втором чтении. После принятия этих статей в третьем чтении парламент окончательно голосует за закон о государственном бюджете.

При планировании адвокационных действий на этом этапе важно:

1. Вступить в переговорный процесс с депутатскими группами и фракциями. Дело в том, что депутаты голосуют по принципу консолидированной фракционной / групповой дисциплины, а не профессиональной принадлежности (как члены того или иного комитета / комиссии парламента).
2. Обеспечить то, чтобы во время презентации проекта государственного бюджета и его обсуждения со стороны депутатов постоянно звучали вопросы и заявления о недостаточности предусмотренных средств для надлежащего обеспечения АРВ-лечением.
3. Просить депутатов-авторов предложений об увеличении бюджетных ассигнований на АРВ-терапию настаивать на голосовании их поправок, несмотря на их отклонение решением бюджетного комитета / бюджетной комиссии парламента.
4. Накануне решающего рассмотрения бюджета (когда голосуются предложения о внесении изменений к подготовленному проекту государственного бюджета) провести акции, направленные на привлечение общественного внимания к вопросу эффективности и необходимости АРВ-лечения: пресс-конференции, ток-шоу, флеш-мобы, протестные акции, перформансы, кампания массовых обращений. Депутаты зависят от общественного мнения, потому что хотят быть переизбранными. А для этого они склонны «идти навстречу избирателям» по таким, по их мнению, «незначительным» (с точки зрения сумм бюджетных ассигнований) вопросам.

Решение Президента

Окончательное решение по Закону о Государственном бюджете принимает Президент. Без его подписи ни один закон не может «вступить в силу». Президент имеет право не согласиться с принятым парламентом законом и отправить его назад вместе со своими предложениями по его изменению (так называемое «право вето»). Парламент, большинством в 2/3 от своего конституционного состава, может отклонить президентские предложения, и тогда глава государства должен подписать закон в том виде, в котором его принял высший законодательный орган страны. Впрочем, такое развитие событий в странах нашего региона встречается крайне редко.

На этом этапе важно помнить о том, что президентское «вето» - это еще один этап бюджетного процесса, когда можно добиться увеличения бюджетных ассигнований на лечение ВИЧ-инфекции. Для этого необходимо, чтобы Президент направил соответствующее предложение в парламент. Для этого крайне важно наладить постоянное сотрудничество с соответствующим подразделением (Администрации / Секретариата / Канцелярии Президента). Кроме того, рекомендуется проведение прямых публичных акций (пресс-конференции, массовые обращения, флеш-мобы, пикеты, театрализованные постановки и прочее) с обращениями, адресованными Президенту (как гаранту прав и свобод граждан, в первую очередь, права на жизнь) «ветировать» закон, не предусматривающий выделения необходимых сумм для лечения граждан своей страны.

Сотрудничество с аппаратом Президента в целом представляется крайне важным. Ведь, как показывает опыт, в странах, где правительство формируется Президентом, позиция, заявленная главой государства о необходимости выделения необходимого бюджетного финансирования на цели надлежащего обеспечения АРВ-лечением, может стать решающей на всех без исключения этапах бюджетного процесса.

Завершая краткое описание бюджетного процесса и возможных адвокационных усилий со стороны общественных организаций, представляющих интересы ВИЧ-позитивных людей, направленных на выделение бюджетных ассигнований для обеспечения необходимого лечения, представляется необходимым посоветовать в этом процессе использовать следующую аргументацию:

1. Приводить свидетельства успеха в лечении АРВ-препаратами как контроля за развитием эпидемии ВИЧ/СПИД за счёт ранее выделенных денег государственного бюджета.
2. Всевозможные свидетельства из практик других стран, где государственное финансирование АРВ-лечения дает устойчивые позитивные результаты (снижение темпов роста эпидемии, смертности).
3. Прогнозы резкого ухудшения эпидемической ситуации в ближайшие 2-3 года, в случае недостаточности или же полного отсутствия государственного финансирования АРТ.
4. Позиции политических сил по борьбе с социально-опасными заболеваниями, изложенные в программных документах.
5. Взятые на себя государством международные обязательства в этой сфере.

С целью практического применения изложенного материала предлагается заполнить недостающие ячейки в Приложении 1. *«Бюджетный процесс и задачи по адвокации выделения государственного финансирования на АРВ-лечение»*.

Национальные программы по ВИЧ/СПИД и возможности адвокации выделения государственного финансирования на АРВ-препараты.

В некоторых странах бюджетный процесс носит «технический» характер. Правительство автоматически планирует, а парламент выделяет ту сумму финансирования, к примеру, на закупку АРВ-препаратов, которая предусмотрена другими законодательными актами или документами государственной политики (специальной государственной / национальной стратегией/ программой, рассчитанной на несколько лет, программой деятельности правительства, планом социально-экономического развития или среднесрочным (3-5 лет) бюджетным планированием, международными договорами и т.п.).

В таком случае усилия общественной организации, представляющей интересы ВИЧ-позитивных людей, необходимо сфокусировать не на бюджетном процессе, а на подготовке и обосновании целесообразности принятия изменений к соответствующим документам.

В странах нашего региона, как правило, таким документом является Национальная программа по ВИЧ/СПИД (далее по тексту - Программа), речь о которой пойдет в этом разделе.

В случае, если Программа находится на стадии разработки, организациям, представляющим интересы ЛЖВ, важно сосредоточить свои усилия на включении четких целей, задач, показателей и сроков в отношении доступа к АРТ.

В случае, если Программа находится в процессе утверждения, организациям, представляющим интересы ЛЖВ, важно сосредоточить свои усилия на работе с Минздравом, Минфином, Кабинетом министров и Парламентом, с тем, чтобы предложенные показатели Программы и бюджет не были изменены в худшую сторону.

В случае, если Программа утверждена и находится в процессе реализации, организациям ЛЖВ важно сосредоточить усилия на проведении мониторинга прогресса достижения поставленных целей.

Для чего проводить мониторинг выполнения национальной программы по ВИЧ/СПИД?

Мониторинг (другими словами «отслеживание») — систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решения, а также, косвенно, для информирования общественности или прямо — как инструмент обратной связи в целях осуществления проектов, оценки программ или выработки политики. Он несёт одну или более из трёх организационных функций:

- Выявляет состояние критических или находящихся в состоянии изменения явлений окружающей среды, в отношении которых будет выработан курс действий на будущее;
- Устанавливает отношения со своим окружением, обеспечивая обратную связь в отношении предыдущих удач и неудач определенной политики или программ;
- Устанавливает соответствия правилам и контрактным обязательствам.

Таким образом, результаты проведения мониторинга выполнения Национальной программы по ВИЧ/СПИД, дают возможность организации ЛЖВ привлечь внимание ключевых заинтересованных сторон к вызовам обеспечения устойчивого доступа к АРТ в своей стране, и, при необходимости, внести изменения в существующие подходы реализации Программы.

Обязательства стран-членов ООН

Кроме этого, важно учитывать, что в международных отношениях под мониторингом понимают деятельность международных организаций по контролю над исполнением государствами своих обязательств по международным договорам. Мониторинговые механизмы могут быть различного характера: к ним относятся, например, Европейский суд по правам человека, международное наблюдение за выборами и прочее.

В случае с Национальной программой по ВИЧ/СПИД важно помнить о таком мониторинговом механизме, как Генеральная Ассамблея ООН по ВИЧ/СПИД и обязательства стран-членов ООН, которые отражены в декларациях. Большинство национальных программ по ВИЧ/СПИД ссылаются на эти декларации и выражают намерение страны достичь универсального доступа.

Обязательство стран-членов ООН о необходимости создания национальных стратегий по ВИЧ/СПИД впервые было отражено в параграфе 37 Декларации о приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИД «Глобальный кризис — глобальные действия» в 2001 году: *«к 2003 году обеспечить разработку и осуществление много-секторальных национальных стратегий и финансовых планов для борьбы с ВИЧ/СПИДом...»*.

Далее, в 2006 году, в Политической декларации по ВИЧ/СПИДу в параграфе 38 представители стран-членов ООН подтвердили свои обязательства: *«обещаем делать все необходимое для того, чтобы рассчитанные по расходам, всеобъемлющие, устойчивые, заслуживающие доверия и научно обоснованные национальные планы по борьбе с ВИЧ/СПИДом обеспечивались финансовыми ресурсами и осуществлялись в условиях финансовой прозрачности, подотчетности и эффективности в соответствии с национальными приоритетами»*.

В 2011 году в Политической декларации по ВИЧ/СПИДу: активизация наших усилий по искоренению ВИЧ и СПИДа в параграфе 54 звучит: *«обязуемся обновить и осуществить к 2012 году в рамках всеохватывающих, возглавляемых странами и транспарантных процессов комплексные национальные стратегии и планы по ВИЧ и СПИДу, включая планы финансирования, которые содержат цели и конкретные сроки их достижения на адресной, равноправной и последовательной основе, активизировать усилия по обеспечению всеобщего доступа к услугам по профилактике, лечению, уходу и поддержке при ВИЧ-инфекции, к 2015 году и решить проблему неприемлемо низкого охвата мерами по профилактике и лечению»*.

Ключевые показатели и сроки отчетности

Показатели отчетности о прогрессе в осуществлении глобальных мер в ответ на СПИД (известные как показатели ССГАООН) ранее предоставлялись на глобальном уровне каждые два года. Однако, начиная с 2013 года, сбор данных будет производиться ежегодно, в том числе для составления специального промежуточного отчета о прогрессе в области достижения целей, которые должны быть реализованы к 2015 году.

Ожидается, что к 31 марта 2013 года страны-члены ООН предоставили данные о результатах национальных программ противодействия СПИДу за 2012 год. Соответственно, в марте 2014 года будут представлены данные от стран за 2013 год и т.д.

Как правило, национальные программы по ВИЧ/СПИД включают в себя все показатели ССГАООН, но не ограничиваются ими. Настоящие показатели предназначены для того, чтобы помочь странам в оценке состояния национальных ответных мер и прогресса в реализации национальных целевых показателей по противодействию ВИЧ-инфекции. Детальнее с ключевыми показателями и их описанием можно ознакомиться [здесь](http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2013/GARPR_2013_guidelines_ru.pdf) http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2013/GARPR_2013_guidelines_ru.pdf

Национальные программы по ВИЧ/СПИД

Национальная программа по ВИЧ/СПИД является своеобразной единой согласованной концепцией противодействия ВИЧ/СПИД в государстве, которая является основой для координации работы всех партнеров. Утвержденные соответствующими органами власти национальные программы по ВИЧ/СПИД являются обоснованием для выделения государственного финансирования и для привлечения государством международного финансирования при необходимости.

На сегодняшний день во всех странах ВЕЦА разработаны и реализуются национальные стратегические планы по ВИЧ/СПИД или целевые программы по ВИЧ/СПИД, как в России. Как правило, первые национальные программы были разработаны после 2000 года, со сроком действия - 5 лет. На сегодняшний день в странах Восточной Европы, Центральной Азии и Кавказа имеется опыт по разработке, реализации, мониторингу и оценке, как минимум, двух национальных программ по ВИЧ/СПИД. В некоторых странах было принято значительно больше национальных программ, например, в Украине, в 2013 году разработан Проект уже 6-й Национальной программы по противодействию ВИЧ/СПИДу на 2014-2018 годы.

Согласно подходам и принципам Всемирной Организации Здравоохранения (ВОЗ)³, национальные программы по ВИЧ/СПИД определяют цели, стратегии, виды вмешательства, политику и инструкции, которыми будет руководствоваться государство:

- для предупреждения распространения вируса иммунодефицита человека (ВИЧ), и
- для снижения последствий от ВИЧ-инфекции на индивидуальном и общественном уровнях.

Единый шаблон (структура) для разработки национальной программы в странах ВЕЦА не используется, но при этом можно выделить основные блоки и приложения, которые должны быть включены в каждую национальную программу:

- анализ ситуации по ВИЧ/СПИД на момент написания программы
- цели, задачи программы, ожидаемые результаты

³ Более детальная информация о подходах и принципах ВОЗ при разработке национальной программы по ВИЧ/СПИД находится в приложении 1.

- подходы и/или руководящие принципы при реализации программы
- основные мероприятия, сроки их реализации, исполнители, показатели, и значение показателей с разбивкой по годам
- финансирование программы (источники, объемы финансирования, в том числе, и по годам)
- план мониторинга и оценки реализации национальной программы

В некоторых странах, например, в Беларуси, к программе прилагается план закупок за счет республиканского бюджета импортных медицинской техники, изделий медицинского назначения и лекарственных препаратов для организаций здравоохранения.

Процесс разработки и утверждения национальных программ по ВИЧ/СПИД

Первым этапом разработки новой программы является проведение анализа ситуации по ВИЧ/СПИД в стране, включая прогресс достижения поставленных целей предыдущей программы. На основании полученных результатов определяются приоритетные задачи для решения. Обычно для проведения анализа ситуации привлекаются международные и национальные эксперты по заказу Министерства Здравоохранения.

Как правило, ведущую роль в процессе разработки Национальной программы по ВИЧ/СПИД, занимает Министерство Здравоохранения (МЗ). Обычно формируется рабочая группа при МЗ, которая включает в себя представителей других релевантных Министерств или ведомств, международных организаций, гражданского общества, включая представителей организаций ЛЖВ. Разработка проекта Программы, как правило, проходит при технической поддержке страновых офисов ЮНЭЙДС и ВОЗ, с привлечением экспертов, по необходимости.

Проект программы обсуждается во время проведения национальной консультации со всеми заинтересованными сторонами, после чего доработанный документ передается на согласование с ведущим Министерством. Далее Министерство представляет Проект программы с бюджетом в Кабинете министров, после чего он регистрируется в Парламенте в качестве законопроекта для утверждения.

И только после утверждения Парламентом возможно выделение государственного финансирования на реализацию Национальной программы по ВИЧ/СПИД.

Мониторинг выполнения национальной программы по ВИЧ/СПИД

Первым этапом мониторинга национальной программы является понимание статуса этой программы, сроков реализации, периодов отчетности и, что очень важно, органов власти/структур, которые координируют и контролируют выполнение этой программы.

В случае если Программа утверждена, можно переходить к следующему этапу проведения мониторинга, в котором предполагается сбор и изучение всех существующих документов и приложений, упоминающийся в программе. На этом этапе важно определить приоритетные направления программы, по внедрению которых ваша организация и будет проводить мониторинг.

Опираясь на цели и задачи Стратегии ВЦО ЛЖВ по обеспечению устойчивого доступа к АРВ-лечению за средства государственного бюджета для всех, кто в этом нуждается, основными направлениями для проведения мониторинга выполнения национальной программы будут:

1. Обеспечение АРВ-лечением всех людей, живущих с ВИЧ/СПИД, и нуждающихся в АРВ-лечении согласно последним рекомендациям ВОЗ (т.е. с уровнем СД клеток меньше 500)⁴
2. Устойчивость, непрерывность и качество программ по лечению ВИЧ-инфекции.

После того, как организация определит задачи, мероприятия и показатели Программы, прогресс достижения которых она будет отслеживать, важно определить ключевые структуры и ведомства, которые отвечают за эти направления, и также наладить партнерские отношения с ключевыми людьми из этих ведомств.

После прохождения организацией всех вышеописанных этапов, алгоритм проведения мониторинга выполнения национальной программы по выбранным показателям будет выглядеть следующим образом:

По истечению сроков отчетности, определенных в Программе, организация посредством официальных каналов запрашивает у релевантного ведомства информацию о прогрессе выполнения тех или иных показателей. В зависимости от результатов официального ответа организация планирует дальнейшие действия.

С целью практического применения изложенного материала предлагается заполнить Приложение 2.

⁴ http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/new_hiv_recommendations_20130630/en/

Приложение 1: Бюджетный процесс и задачи по адвокации выделения государственного финансирования на АРВ- лечение

Этап	Решение	Срок	Кто принимает решение	Нормы законодательства	Кто участвует в подготовке решения	Адвокационная цель	Инструменты адвокации
Формирование бюджетного запроса	Бюджетный запрос		Минздрав		службы, предприятия, медучреждения, научно-исследовательские организации Минздрава	подготовить обоснование необходимости выделения соответствующих бюджетных средств	Работа в составе рабочих групп и совещательно-консультативных органов (общественных/ координационных / экспертных советов
Подготовка правительственного проекта государственного бюджета	проект государственного бюджета		Минфин		Минфин, Минздрав, Президент	не допустить сокращения того объёма финансирования, который фигурирует в соответствующем бюджетном запросе	пресс-конференции, массовые мероприятия под офисами Президента и Премьер-министра, серия публикаций в СМИ, кампания массовых обращений с требованием выделить необходимое финансирование и т.п.
Принятие правительственного проекта государственного бюджета	Постановление правительства об утверждении законопроекта о государственном бюджете		Кабинет / Совет министров		Члены правительства (Премьер-Министр, Вице-Премьер-Министры, Министры), Президент	не допустить сокращения запланированных ассигнований на обеспечение АРВ лечением, или же, добиться их увеличения, в том случае, когда и проектом бюджета предусмотрено выделение	проведение акций по привлечению общественного внимания к вопросу доступа к АРТ за 1-2 дня до даты рассмотрения правительством проекта Государственного бюджета.

			меньшей суммы от запрашиваемой		
Подготовка проекта бюджета к рассмотрению на пленарном заседании парламента	Проект изменений / парламентский вариант законопроекта о государственном бюджете	Бюджетный комитет / бюджетная комиссия парламента	Парламентский комитет / комиссия по здравоохранению, депутатские группы и фракции, отдельные депутаты, экспертные подразделения парламента и орган парламентского бюджетного контроля	Чтобы в случае, когда правительственный проект бюджета не предполагает выделение необходимой суммы на АРТ, с соответствующим предложением выступил профильный парламентский комитет или группа влиятельных депутатов из состава правящего большинства. Важно также в этом вопросе заручиться поддержкой экспертных подразделений парламента и также органа парламентского бюджетного контроля («Счётной палаты»).	Переговорный процесс с парламентским комитетом / комиссией по здравоохранению, депутатскими группами и фракциями, отдельными депутатами, экспертными подразделениями парламента и органом парламентского бюджетного контроля
				Включение средств, предусмотренных на АРВ лечение, в перечень так называемых	

				«защищённых» статей государственного бюджета	
Принятие парламентом Закона о государственном бюджете	Постановление парламента о принятии Закона о государственном бюджете в первом, втором, третьем чтениях и в целом	Парламент	Президент, депутатские группы и фракции	Включение необходимых объёмов финансирования лечения больных препаратами АРТ	<p>Переговорный процесс с депутатскими группами и фракциями.</p> <p>Обеспечить, чтобы во время презентации проекта государственного бюджета и его обсуждения со стороны депутатов постоянно звучали вопросы и заявления о недостаточности предусмотренных средств для надлежащего обеспечения нуждающихся больных препаратами АРТ.</p> <p>Просить депутатов-авторов предложений об увеличении бюджетных ассигнований на АРТ терапию настаивать на голосовании их поправок, несмотря на их отклонение решением бюджетного комитета / бюджетной комиссии парламента.</p> <p>Накануне решающего рассмотрения бюджета (когда голосуются предложения о внесении изменений к подготовленному проекту государственного бюджета) провести акции направленные на привлечения общественного внимания к проблеме эффективности и необходимости</p>

					АРТ : пресс-коференции, ток-шоу, флэш-мобы, протестные акции, перформансы, кампания массовых обращений
Подписан е Президентом м Закона о Государств енном бюджете	Вступление в силу Закона о Государстве нном бюджете	Президент, Па рламент	Депутатские группы и фракции	В случае необходимости Президент возвращает Закон о Государственном бюджете на рассмотрения парламента, внося (среди прочего) предложение об увеличении бюджетных ассигнований на АРТ.	<p>Наладить постоянное сотрудничество с соответствующими подразделениями Администрации / Секретариата / Канцелярии Президента.</p> <p>Проведение прямых публичных акций (пресс-конференции, массовые обращения, флэш-мобы, пикеты, театрализованные постановки и т.п.) с обращениями, адресованными Президенту (как гаранту прав и свобод граждан, в первую очередь, права на жизнь) «ветировать» закон, не предусматривающий выделения необходимых сумм для лечения больных препаратами АРТ.</p>

Опишите, пожалуйста, процесс подготовки и принятия отчета о прогрессе выполнения Программы:

Существующие мероприятия Программы, направленные на обеспечение устойчивого доступа к АРТ

Проанализируйте, пожалуйста, задачи, мероприятия и показатели НП, направленные на обеспечение устойчивого доступа к АРТ в рамках представленных ниже направлений:

1. Постепенный план перехода пациентов на АРТ из программы ГФ в программу государственного финансирования
2. Регистрация АРВ-препаратов
3. Усовершенствование национальных протоколов
4. Изменение национального законодательства, которое влияет на расширение доступа к АРТ (закон о регистрации, закон о закупках, закон об ИС, закон о ВИЧ/СПИД, который гарантирует бесплатное лечение ВИЧ+ гражданам)
5. Увеличение государственного финансирования на реализацию Программы по ВИЧ/СПИД

Другое:

Показатели Программы, прогресс достижения которых будет отслеживать организация

Определите, пожалуйста, достижение каких показателей Программы будет отслеживать ваша организация. Заполните таблицу ниже.

Показатель/ Индикатор по завершению Программы	Показатель на текущий год	Ответственная структура/орган. Контактный специалист (должность, контакты)	Статус выполнения	Комментарии/ примечания
<i>Задача 1:</i>				
<i>Мероприятие 1:</i>				
<i>Задача 2:</i>				

<i>Мероприятие 2:</i>				
<i>Задача 3:</i>				
<i>Мероприятие 3:</i>				

Список тем/вопросов для рассмотрения среди ключевых сторон

Составьте, пожалуйста, список вопросов/уточнений/предложений на рассмотрение ключевыми сторонами как по усовершенствованию самой Национальной программы по ВИЧ/СПИД, так и по процессу ее реализации:

Базовая информация:

Разделы и приложения НП:

Отчетность:

Существующие мероприятия Программы, направленные на обеспечение устойчивого доступа к АРТ:

Выполнение показателей:

Другое:
