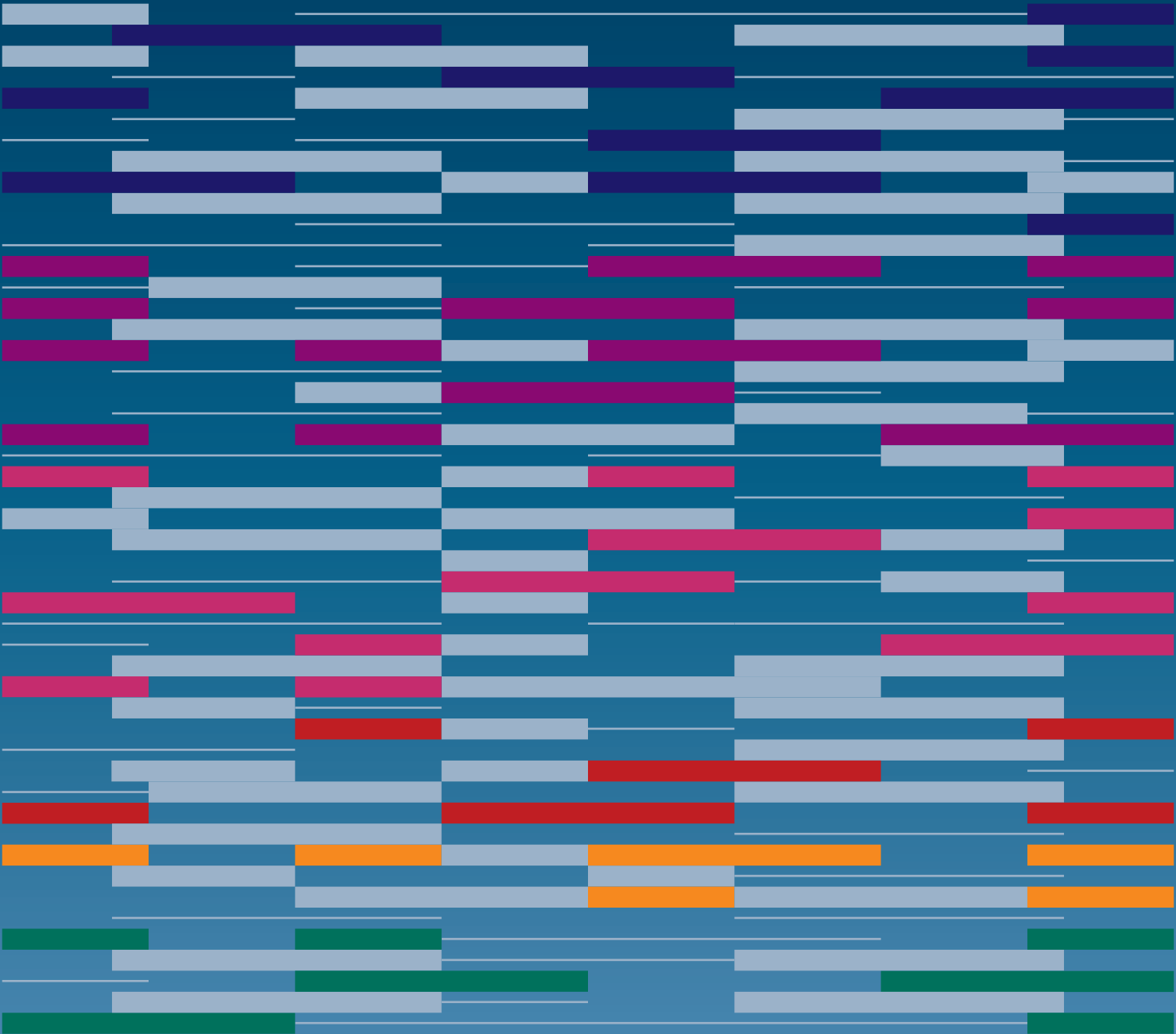


Серия для участников осуществления программ,
поддерживаемых Глобальным фондом

Уроки, извлеченные на местах
Управление и финансирование в сфере здравоохранения



Отчет о функционировании модели
Странового координационного комитета

Термины и сокращения

ВИЧ	вирус иммунодефицита человека
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГТО	Группа технической оценки
ГТЦ	Германское агентство по техническому сотрудничеству
ДМР	Департамент международного развития Соединенного Королевства
КО	конфессиональная организация
ЛЖСВС	люди, живущие с ВИЧ/СПИДом
МАФ	Местный агент Фонда
МЗ	министерство здравоохранения
МиО	мониторинг и оценка
МПС	Межстрановая программа по ВИЧ/СПИДу
МПФ	менеджер портфолио Фонда
НКС	Национальный комитет по СПИДу
НПО	неправительственная организация
ОР	основной реципиент
ПЕПФАР	Чрезвычайный план Президента США для оказания помощи в связи со СПИДом
ПРООН	Программа развития ООН
СКК	Страновой координационный комитет
СПИД	синдром приобретенного иммунного дефицита
ТБ	туберкулез
ШСП	широкосекторальный подход
ЮНЭЙДС	Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу
КРС+	Карибская региональная сеть людей, живущих с ВИЧ/СПИДом
МТЕФ	Комплексное среднесрочное планирование расходов в рамках жестких бюджетных ограничений по секторам
PMI	Президентская инициатива по борьбе с малярией
TNCM	Национальный координационный комитет Танзании
TACAIDS	Танзанийская комиссия по СПИДу
GLIA	Инициатива по СПИДу для региона Великих озер

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
РЕЗЮМЕ	6
ВВЕДЕНИЕ	9
ТЕМАТИЧЕСКИЕ ОБЛАСТИ	11
ПАРТНЕРСТВО И ЛИДЕРСТВО	11
УПРАВЛЕНИЕ И УЧАСТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	17
ПРАКТИКА НАДЗОРА В СКК	24
ФИНАНСИРОВАНИЕ СЕКРЕТАРИАТА СКК	30
ВЫБОР ОСНОВНЫХ РЕЦИПИЕНТОВ И СУБРЕЦИПИЕНТОВ	35
КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ	44
ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ МЕЖДУ СКК, ОР И МАФ	49
ГАРМОНИЗАЦИЯ И СОГЛАСОВАНИЕ	53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	59

РУАНДА: Эпидемия СПИДа осиротила миллионы детей, оставив их на произвол судьбы, как эту руандийскую семью, состоящую из братьев, сестер и их двоюродного брата. По состоянию на 1 июня 2008 года осуществление программ, поддерживаемых Глобальным фондом, позволило предоставить основной уход и поддержку 2,8 миллиона сирот и уязвимых детей во всем мире.



Страновой координационный комитет (СКК) является краеугольным камнем в архитектуре Глобального фонда с момента создания организации в 2001 году. СКК осуществляют на практике основные принципы Глобального фонда, состоящие в обеспечении ответственности стран за реализацию программ и создании партнерств путем установления сотрудничества с участием многих заинтересованных сторон.

На протяжении последних семи лет модель СКК постоянно изменялась благодаря неоценимому вкладу и напряженной работе тысяч членов СКК во всем мире, а также щедрой поддержке со стороны доноров и других партнеров в виде затрат времени и ресурсов, выполнения взятых обязательств.

СКК несут ответственность за мобилизацию ресурсов в странах путем разработки и представления в Глобальный фонд заявок, которые отражают анализ отставаний в национальных стратегических планах. Они также осуществляют надзор за освоением грантов в целях достижения успешных результатов. Для выполнения этих функций необходимы динамичные и открытые партнерские отношения между многими заинтересованными сторонами. В этом отчете приведены уроки, извлеченные из опыта работы СКК на основе исследования 40 практических примеров в 20 странах. Отчет охватывает восемь тематических областей и содержит интервью, которые были проведены в сентябре и октябре 2007 года и в которых приняли участие приблизительно 628 человек.

Представленные в отчете практические примеры показывают, что СКК, продолжая преодолевать трудности, в то же время впервые добились выведения деятельности организаций гражданского общества, людей, живущих с заболеваниями, и частного сектора

на институциональный уровень. Открытость и прозрачность модели СКК создают условия, позволяющие отдельным людям и сообществам, наиболее пострадавшим от трех заболеваний, в сотрудничестве с правительствами и другими партнерами играть активную роль в мобилизации и распределении ресурсов.

Надеемся, что это серьезное исследование практических примеров поможет лучше понять роль СКК в процессах демократизации здравоохранения и позволит СКК во всем мире воспользоваться опытом друг друга, чтобы продолжить работу по улучшению жизни людей и сообществ, живущих со СПИДом, туберкулезом (ТБ) и малярией или пострадавших от этих заболеваний.

Исполнительный директор
Доктор Мишель Д. Казачкин

Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией был создан в 2002 году для финансирования смелых программ борьбы с тремя заболеваниями. К настоящему времени организация предоставила в общей сложности 10,7 млрд. долл. США для финансирования более чем 550 программ в 136 странах (июль 2008 г.). Принципы, заложенные в основу Глобального фонда, включают применение упрощенного и инновационного процесса распределения грантов посредством рациональных, эффективных и прозрачных механизмов выделения средств; поддержку программ, которые отражают национальную ответственность за их исполнение и предусматривают разработку и осуществление программ самими странами; а также ориентацию на высокую результативность освоения ресурсов путем их направления на достижение ясных, измеримых и устойчивых результатов. Центральное место в архитектуре Глобального фонда занимает СКК. Структура и концепция СКК направлены на отражение принципов национальной ответственности и принятия решений при широком и активном участии заинтересованных сторон.

СКК играет ключевую роль в обеспечении доступа страны к финансовым ресурсам и качественного осуществления программ. Принципы Глобального фонда в отношении СКК¹ применяются на практике в разных странах различным образом и в различной мере. На протяжении нескольких последних лет опыт создания и управления деятельностью СКК свидетельствует о возникновении ряда привлекательных моделей и новой практики. В этом отчете, подготовленном на основе 40 практических примеров в восьми тематических областях и охватывающем 19 стран, описано несколько моделей СКК и опыт, накопленный после создания

Глобального фонда. В отчете сделана попытка представить беспристрастное и сбалансированное описание лучших моделей, а также выявить наиболее сложные, вызывающие озабоченность области деятельности СКК.

Тематические области

Отчет включает восемь тематических областей: партнерство и лидерство, управление и участие гражданского общества, практика надзора в СКК, секретариат СКК, выбор основных реципиентов (ОР) и субреципиентов, конфликт интересов, обмен информацией между СКК, ОР и Местным агентом Фонда (МАФ), гармонизация и согласование.

В исследовании по теме «Партнерство и лидерство» показано, как модель партнерства в рамках СКК способствовала переосмыслению отношений между правительством и гражданским обществом в сфере общественного здравоохранения. СКК представляет собой основу, которая объединяет главные заинтересованные стороны в борьбе против трех заболеваний и выполняет, таким образом, общие арбитражные функции в разрешении противоречащих интересов, оказывает поддержку гражданскому обществу в странах, где правительства включились в межсекторальное взаимодействие, видя в этом создание дополнительных преимуществ. Чем шире действенное участие неправительственных организаций (НПО) в СКК, тем эффективнее он работает. Однако необходимость укреплять голос гражданского общества в СКК особенно там, где правительства играют доминирующую роль в сфере здравоохранения, а гражданское общество слишком слабо для эффективного участия, не ослабевает.

Изучение практических примеров **управления и участия гражданского**

общества позволило выявить основные проблемы структурного характера, препятствующие участию гражданского общества в СКК. К ним относятся низкие технические возможности организаций гражданского общества, трудности в получении доступа к информации, касающейся СКК, несмотря на ее наличие в Интернете, а также трудности взаимодействия с избирательными группами от гражданского общества, особенно в таких крупных странах, как Индия и Эфиопия. СКК, которые строго следуют продуманным планам и имеют четкие управленческие структуры, механизмы и процедуры, работают гораздо лучше, чем комитеты, которые строят свою работу на ситуативных решениях и осуществляют свою деятельность бессистемно. Изучение практических примеров позволило выявить ряд полезных и воспроизводимых механизмов управления, включая утверждение мандата СКК, создание групп технической оценки новых заявок и подкомитетов для выполнения надзорной деятельности, применение прозрачных методов выбора ОР, создание веб-сайтов СКК и регулярное проведение заседаний группы технической оценки деятельности ОР. Гражданское общество часто подвергается критике за отсутствие навыков, необходимых для эффективного участия в работе, однако для обеспечения ведущей роли СКК важно создать культуру взаимодействия и атмосферу взаимного уважения между правительством и гражданским обществом, чтобы стимулировать вклад гражданского общества, учитывать его мнение и поощрять высказывание различных точек зрения.

Поведенные исследования по теме **практика надзора в СКК** позволили установить, что качественные процессы и процедуры надзора невозможны без качественного управления. Кроме того, эффективный надзор обеспечивает до-

¹ Глобальный фонд. Измененное и дополненное руководство по цели, структуре и составу Страновых координационных комитетов и

стижение программных целей. Однако еще далеко не все четко понимают, в чем заключается роль СКК в сфере надзора. Более глубокое понимание этого вопроса будет способствовать повышению качества выполнения СКК своих функций в этой области. Улучшению надзора со стороны СКК будут способствовать также улучшение связей между членами СКК, качественная подготовка заседаний СКК и сильный, хорошо функционирующий секретариат СКК. Изучение опыта в этой сфере позволило выявить ряд наглядных примеров практики надзора, включая тщательную подготовку заседаний СКК и своевременное распространение документации заседаний, проведение регулярных инспекционных поездок на места с четко установленными задачами, а также введение прозрачных механизмов надзора за деятельностью ОР и субреципиентов.

Трудно переоценить ключевую роль хорошо работающего **секретариата СКК** для обеспечения успешной деятельности комитета. Изучение практических примеров по этой тематике показало, что без сильного секретариата СКК не может быть сильного СКК. Независимый секретариат с четко определенными функциями помогает СКК эффективнее выполнять свои обязанности по надзору благодаря укреплению потенциала для анализа материалов оценки и для организации инспекционных поездок на места. Секретариаты СКК работают лучше, когда их финансирование и служебные помещения «нейтральны» (т.е. предоставлены не членами СКК) и когда в их мандатах проведено четкое разграничение между их обязанностями и компетенцией других органов СКК. Укрепление секретариатов СКК путем предоставления по мере возможности нейтрального и прогнозируемого финансирования из нескольких источников, а также нейтральных служебных

помещений может значительно повысить общую эффективность СКК.

Практика **выбора ОР и субреципиентов** претерпела значительные изменения за последние несколько лет – от значения на основе случайного выбора с применением временных процедур до более регламентированного, прозрачного и объективного процесса. Исследования в этом тематическом блоке показали, что с повышением прозрачности при выборе ОР и субреципиента повышается качество освоения грантов. Использование объективных и измеряемых критериев выбора является основным элементом прозрачной процедуры выбора, которая обеспечивает доверие выбранному кандидату и устраняет подозрения в коррупции. Однако, несмотря на имеющиеся положительные тенденции, необходимо продолжить работу по улучшению положения в этой области, в частности в отношении выбора субреципиентов.

Конфликты интересов в СКК, как и в других подобных организациях или структурах, могут происходить, когда, например, реципиент гранта является одновременно членом СКК с правом голоса – такая ситуация порождает вполне обоснованное опасение в возникновении конфликта интересов. Практические примеры показывают, что проблема конфликта интересов еще недостаточно изучена. Даже в случаях существования политики смягчения конфликта интересов члены СКК часто не осведомлены о ее содержании, что практически сводит ее на нет. Поэтому необходимо добиваться повышения осведомленности членов СКК по вопросам, касающимся конфликта интересов и способов их урегулирования. В некоторых случаях целесообразно воспользоваться услугами внешних независимых организаций для разрешения конфликта интересов в СКК.

Изучение опыта в **области обмена информацией между СКК, ОР и МАФ**, подтверждает важность роли МАФ и показывает, насколько неверно СКК и другие заинтересованные стороны нередко ее понимают. Исследование практических примеров свидетельствует также о том, что рабочие отношения между этими тремя сторонами можно значительно улучшить благодаря последовательному применению МАФ *Внутригосударственного протокола обмена информацией*. Кроме того, следует добиваться повышения компетенции МАФ по вопросам осуществления программ², чтобы они могли эффективнее выполнять свою роль в архитектуре финансирования Глобального фонда. Они также должны всегда присутствовать на заседаниях СКК в качестве наблюдателей, когда их приглашают на заседания, чтобы использовать эту возможность для разъяснения своей роли членам СКК.

Согласно принципам Глобального фонда «Страновые координационные комитеты должны при любой возможности строить свою работу на основе существующих механизмов и в увязке с ними для разработки планов на национальном уровне». Практические примеры в области гармонизации и согласования показали, что СКК в своей деятельности применяют различные подходы. Если Танзания стремится улучшить гармонизацию с существующими национальными структурами путем расширения функций СКК, то в Мозамбике плотная интеграция с другими механизмами общественного здравоохранения значительно ограничила независимость СКК. Эти два примера показывают степень зависимости процессов гармонизации и согласования в СКК от конкретного национального контекста и имеющихся условий и структур.

² Этот аспект был учтен в ходе тендера для выбора МАФ Глобального фонда в 2007 г.

НИКАРАГУА: Многие общины, пользующиеся поддержкой Глобально фонда, затронуты одновременно несколькими эпидемиями. Семьи, проживающие в одной из отдаленных общин в районе Блюфилд, получают прикроватные противомоскитные сетки для предупреждения малярии и лечение от туберкулеза в рамках программ, финансируемых Глобальным фондом.



За период после своего создания в 2002 году Глобальный фонд стал крупнейшим учреждением, финансирующим программы борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией. Утвержденное финансирование более 550 программ в 136 странах составляет 10,7 млрд. долл. США. Фонд финансирует программы, отражающие национальную ответственность за их исполнение, разрабатываемые и осуществляемые в рамках национальных партнерств, дополняющие уже предпринимаемые меры в ответ на три заболевания на основе согласования усилий. В дополнение к принципам страновой ответственности, гармонизации и согласования деятельности в области общественного здравоохранения Глобальный фонд привержен идее активного присутствия всех заинтересованных сторон на всех уровнях архитектуры Глобального фонда. В основе этого глобального частно-государственного партнерства лежит понимание того, что межсекторальный подход, охватывающий все соответствующие заинтересованные стороны, может оказать значительное воздействие на снижение уровня инфицирования, заболеваемости СПИДом, ТБ и малярией и смертности от этих болезней.

Одна из основных инновационных особенностей Глобального фонда заключается в центральном положении партнерства всех соответствующих секторов общества и особом значении концепции «финансирования на основе результативности», согласно которой выплата средств осуществляется в зависимости от достижения доказуемых, измеряемых и действенных результатов. Концепция финансирования на основе результатов не является новой, однако Глобальный фонд впервые внедряет практические механизмы реализации этого подхода с соблюдением

сбалансированности между требованиями отчетности и необходимостью обеспечения эффективности.

СКК являются краеугольным камнем на уровне архитектуры Глобального фонда, а частно-государственные партнерства – на страновом уровне. СКК занимают центральное место в приверженности Глобального фонда принципам страновой ответственности, совместного принятия решений, открытости и построения партнерских отношений с особым упором на участие гражданского общества в разработке программ, управлении ими и освоении грантов. Правительства, частный сектор и гражданское общество во многих странах совместно работают над решением важнейших вопросов, касающихся осуществления программ. Это стало не только серьезным фактором укрепления устойчивости национальных усилий в борьбе с тремя заболеваниями, но и катализатором демократических процессов, позволяющих гражданскому обществу, включая уязвимые и маргинализированные группы населения, принимать участие в национальных процессах принятия решений³.

В рамках общей ответственности за мобилизацию ресурсов Глобального фонда в странах-реципиентах СКК координируют процесс представления заявок на получение грантов и подачи запросов на выплату средств, осуществляют выбор ОР и надзор за освоением всех грантов Глобального фонда. СКК должны также обеспечивать связь между программами, поддерживаемыми Глобальным фондом, и другими национальными программами в сфере развития и здравоохранения, а также согласование этих программ.

В 2004 году Глобальный фонд опубликовал *Руководство по цели, структуре,*

³ Глобальный фонд. Развивающееся партнерство: Глобальный фонд и гражданское общество в борьбе со СПИДом, ТБ и малярией, Женева, 2007 г., с. 29.

составу и финансированию Страновых координационных комитетов и Квалификационные требования для получения гранта (Руководство по СКК), которое периодически подвергается пересмотру в целях отражения стратегических перемен. Полнота применения этого руководства различными СКК колеблется в широких пределах. По мере улучшения знаний СКК по вопросам широкого участия и управления в последнее время в мире появился ряд новых привлекательных моделей и систем.

В сентябре и октябре 2007 года Глобальный фонд инициировал изучение 42 практических примеров деятельности национальных СКК, чтобы зафиксировать уроки как положительной, так и отрицательной практики применения принципов СКК. В итоге было проведено 40 практических исследований в восьми тематических областях – партнерство и лидерство; управление и участие гражданского общества; практика надзора в СКК; финансирование секретариатов СКК; процедуры выбора ОР и субреципиентов; обмен информацией между СКК, ОР и МАФ; конфликт интересов; гармонизация и согласование (см. Таблицу 1 ниже).

Данный отчет резюмирует эти практические примеры и представляет обзор разнообразного опыта СКК, накопленного за время существования Глобального фонда.

Методология

Для проведения исследования было отобрано 20 стран, причем часть этих стран принимали участие во Второй области исследований (*Партнерская среда*) в рамках Пятилетней оценки Глобального фонда. При выборе стран во внимание принимался также опыт Секретариата и знание динамики в сфере практики и управления СКК в восьми регионах Глобального фонда. Из 42 запланированных практических исследований в 20 странах не были проведены только два исследования в Иордании, поскольку не удалось своевременно определить консультанта. Перед началом исследования практических примеров было проведено четыре установочных семинара, по одному в каждом из следующих городов: Франкфурт, Йоханнесбург, Куала-Лумпур и Вашингтон. Цель этих семинаров, проведенных до начала исследования, заключалась в том, чтобы ознакомить консультантов со сферой работы, задачами и методикой

и свести до минимума разброс данных при их сборе и при подготовке отчетов. Кроме того, были разработаны и розданы всем консультантам инструкции с вопросами по каждой теме. Методы сбора данных включали (i) изучение соответствующей литературы Глобального фонда, относящейся к СКК, и документации по конкретным странам (заявки на гранты, протоколы заседаний, пособия по вопросам управления, механизмы выборки и т.д.); (ii) проведение 628 подробных интервью с основными заинтересованными сторонами Глобального фонда в странах, включая членов СКК, лиц, ответственных за осуществление программ, и МАФ; а также (iii) по одному обсуждению в целевой группе в каждой стране с участием некоторых крупных избирательных групп СКК (например, от гражданского общества и людей, живущих с ВИЧ/СПИДом или пострадавших от него). Анализ данных, полученных в результате интервью с членами СКК и заинтересованными сторонами, проводился в форме составления резюме ответов всех респондентов по каждой тематической области.

Таблица 1 – Матрица исследования практических примеров

ТЕМА ИССЛЕДОВАНИЯ	СТРАНЫ
Практика надзора в СКК	Болгария, КРС+, Эфиопия, Кения, Перу, Таджикистан, Танзания, Замбия
Финансирование секретариатов СКК	Камбоджа, Гондурас, Мали
Обмен информацией между СКК, ОР и МАФ	Мали, Нигерия, Перу, Замбия
Конфликт интересов	Ямайка, Кения, Зимбабве
Управление и участие гражданского общества	Камбоджа, Эфиопия, Гондурас, Индия, Кения, Румыния, Таджикистан, Танзания
Гармонизация и согласование	Камбоджа, Мозамбик, Нигерия, Танзания
Партнерство и лидерство	Гондурас, Малави, Нигерия, Перу, Замбия
Процесс выбора ОР и субреципиентов	Эфиопия, Кения, Румыния, Шри-Ланка, Танзания

ТЕМАТИЧЕСКИЕ ОБЛАСТИ

ПАРТНЕРСТВО И ЛИДЕРСТВО

Основная цель широкого представительства в составе СКК заключается в стремлении обеспечить общую ответственность, функциональный подход к разработке программ и применение трудовой этики, ориентированной на достижение высоких результатов. Успех зависит от способности членов комитета работать как равноправные партнеры в составе СКК и брать на себя выполнение лидерской роли. Для изучения опыта в сфере партнерства и лидерства в СКК были проведены исследования практических примеров в **Гондурасе, Малави, Нигерии, Перу и Замбии**.

Акцент при проведении исследования практических примеров был сделан на том, как партнерства и лидерство в СКК содействуют расширению охвата глобальных ответных мер против ВИЧ/СПИДа, ТБ и малярии. Особое внимание уделялось роли и взаимодействию между членами СКК, в частности между гражданским обществом, правительством и частным сектором, а также преимуществам и трудностям, связанным с их участием в работе комитета. Исследования практических примеров позволили выявить ряд характерных особенностей лидерства в СКК, способствующих эффективному управлению СКК и активному участию всех членов в принятии решений. Извлеченные уроки относятся к следующим сферам:

Важность создания процессов эффективного управления, связанного с принятием решений.

- Прозрачный процесс выбора руководства СКК.
- Изменения в руководстве СКК.
- СКК как частно-государственное партнерство.
- Процедуры СКК, отражающие принцип национальной ответственности.

Для лучшего понимания вопросов этого тематического блока целесообразно напомнить об основных принципах Глобального фонда, связанных⁴ с СКК. В целом СКК должны:

- Отражать национальную ответственность.
- Соблюдать установленные партнерствами на национальном уровне процедуры принятия решений и их осуществления, которые основаны на существующих региональных и национальных программах, дополняют их и согласованы с ними, в целях поддержки национальных стратегий, приоритетов и партнерств.
- Строить свою работу, по возможности, на основе существующих механизмов разработки программ на национальном уровне и в увязке с ними.
- Работать в соответствии с национальными стратегическими планами, например на основе программ борьбы с конкретными заболеваниями и национальных стратегий в сфере здравоохранения, и в увязке с более широкой координационной деятельностью на национальном уровне, включая стратегии сокращения масштабов нищеты и широкосекторальные подходы.
- Широко представлять все заинтересованные стороны, каждая из которых выражает интересы той или иной активно работающей избирательной группы в целях борьбы с одним, двумя или тремя заболеваниями.
- Иметь гендерно-сбалансированное представительство.

⁴ Глобальный фонд, Руководство по цели, структуре, составу и финансированию Страновых координационных комитетов и Квалификационные требования для получения гранта, Женева, 2005 г.

Пересмотр отношений между правительством и гражданским обществом в сфере общественного здравоохранения

Изучение практических примеров в целом показало, что модель партнерства СКК, ее требования, касающиеся участия многих заинтересованных сторон и отношения ко всем членам комитета как к равным партнерам, доказала свою эффективность. Обязательное включение в комитет отдельных людей и сообществ, затронутых тремя заболеваниями или живущих с ними, в процессы разработки заявок и надзора за освоением грантов улучшило функционирование программ здравоохранения благодаря использованию опыта и знаний людей, непосредственно предоставляющих услуги в рамках реализации программ.

Руководящие принципы и рекомендации для СКК объединяют основные заинтересованные стороны по трем заболеваниям, предусматривают достижение компромиссных решений в случае расхождения интересов⁵. Однако в некоторых странах развитие модели СКК пошло еще дальше и привело к пересмотру характера отношений между правительством и гражданским обществом. Благодаря статусу равноправного партнера в рамках СКК голос гражданского общества приобретает все большее значение в процессах принятия решений на национальном уровне. Правительство, со своей стороны, начинает признавать гражданское общество в качестве равноправного партнера, а межсекторальное сотрудничество – как дополнительный вклад в сферу здравоохранения.

Реальные партнерства

Если практические примеры четко указывают, что правительства на-

чинают признавать гражданское общество равноправным партнером, в исследованиях ничего не сказано о том, какой опыт гражданское общество приобретает в результате участия в работе СКК. Тем не менее, было бы обоснованным предположить, что гражданское общество смогло, по крайней мере, лучше понять функции правительства и осознать важную роль каждого сектора в принятии мер в ответ на три заболевания. В одиночку неправительственный сектор не в состоянии решать проблемы, создаваемые тремя заболеваниями. В целом, как представляется, взаимоотношения в рамках СКК во многих странах развивались в направлении от вынужденного «брака по расчету» к реальному партнерскому сотрудничеству при росте взаимного уважения. Поэтому создание партнерств не только соответствует требованиям Глобального фонда, но позволяет обеспечить такое положение, при котором сравнительные выгоды всех партнеров способствуют решению проблем, обусловленных тремя заболеваниями.

Хорошие примеры преобразования отношений между секторами в эффективное сотрудничество и признание правительством гражданского общества в качестве равноправного партнера зарегистрированы в **Гондурасе** и **Перу**. В Перу роль СКК выполняет Национальный орган по межведомственной координации в здравоохранении (CONAMUSA). Он включает представителей государственного сектора, НПО, людей, затронутых тремя заболеваниями, религиозных групп, академических учреждений и двусторонних и многосторонних агентств по развитию. Однако частный сектор в этом комитете, как и во многих других СКК, не представлен, при этом гражданское общество представляет 41% общего числа членов CONAMUSA,

что отвечает рекомендованному Глобальным фондом минимальному 40-процентному показателю представительства неправительственных секторов. Эффективное руководство со стороны Министерства здравоохранения Перу и проводимая им активная работа с целевыми группами населения постепенно сформировали широкое партнерство между государственным сектором, международными организациями и гражданским обществом, включая НПО и представителей различных групп людей, живущих со СПИДом и туберкулезом. МЗ приняло активный подход к вовлечению в работу других министерств, НПО и основных пострадавших групп населения. Однако на последующих этапах развития СКК министерство здравоохранения значительно снизило свою активность в комитете. Это позволило представителям гражданского общества включиться в работу и взять на себя основную лидирующую роль и в итоге – осуществление надзора за реализацией программ.

В Перу сотрудничество между правительством и гражданским обществом способствовало созданию новых рабочих отношений между этими двумя секторами. Применяя модель партнерства СКК, МЗ пришло к пониманию того, что межсекторальный подход имеет существенные преимущества, и приняло более открытый подход к работе с другими секторами, особенно с гражданским обществом. Открытость МЗ в отношении других секторов и разделение обязанностей в СКК стали важным этапом в отходе от вертикальной модели управления здравоохранением в этой стране.

Подобным образом в Гондурасе наблюдались положительные изменения во взаимоотношениях между гражданским обществом и правительством

⁵ См. Малави, с. 17.

в результате их совместной работы в СКК. Сотрудничество с правительством в условиях равноправного партнерства укрепило гражданское общество. По данным отчетов, организации гражданского общества постепенно укрепили свои структуры в ходе выполнения программ, финансируемых за счет грантов Глобального фонда в стране. Сегодня политическое пространство их деятельности и влияние значительно увеличились. Дополнительным положительным результатом стало активное участие в СКК организаций, представляющих людей, живущих с ВИЧ. Практический пример Гондураса показал, что их членство в СКК способствовало повышению качества мероприятий, финансируемых Глобальным фондом. Организации гражданского общества в Гондурасе, как представляется, извлекли пользу как из своего участия в СКК, так и в программах, поддерживаемых Глобальным фондом. Однако если голос гражданского общества в Гондурасе слышен сейчас сильнее чем когда-либо, это сектор все еще нуждается в дополнительном укреплении.

Как поистине новая идея воспринимается широкий межсекторальный подход к принятию решений в **Румынии**, стране с традиционно сильным централизованным государственным управлением. Под эгидой СКК впервые собрались вместе высокопоставленные политические и государственные деятели, ученые, представители международных организаций, доноров и гражданского общества для обсуждения стратегических и оперативных вопросов. Благодаря СКК Румыния приняла совершенно новаторский подход в интересах общества. Трудности в борьбе с эпидемиями ВИЧ/СПИДа и туберкулеза в значительной мере удастся сократить путем координации работы, совместного принятия реше-

Дополнительная ценность СКК

Изучение практических примеров показывает, что преимущества модели СКК заключаются в следующем:

- Использование сильных сторон всех участников борьбы с тремя болезнями путем создания механизма их объединения в качестве равноправных партнеров.
- Укрепление голоса гражданского общества, его популярности и его технического потенциала в борьбе с тремя болезнями.
- Улучшение показателей работы правительства в области борьбы с тремя болезнями путем включения в работу гражданского общества в качестве «контролера» и активной стороны, заинтересованной в повышении результативности и, тем самым, качества надзора.

ний и распределения ответственности за достижение результатов среди всех заинтересованных сторон.

Заслуживает внимания тот факт, что развитие СКК во многих странах происходило в направлении от органа с правительственным большинством до более справедливого партнерского механизма, обеспечивающего более равноправное сотрудничество между правительством и гражданским обществом, как например в **Шри-Ланке**⁶ и **Гондурасе**. Пример Гондураса четко показывает, чем активнее гражданское общество в СКК, тем лучше он работает. Пример Гондураса позволяет также сделать вывод о том, что с повышением качества представительства и уровня участия гражданского общества значительно повышается эффективность СКК.

Значение сильного и прозрачного руководства

Положительно характеризуя руководство СКК, его часто называют «прозрачным», «последовательным», «всесторонним» или «демократичным».

Хороший пример того, что имеется в виду под словами «прозрачность руководства СКК», мы видим в **Нигерии**, где решения принимаются членами СКК коллективно и демократично, а протоколы распространяются членам заблаговременно до начала очередного заседания, на котором они утверждаются участниками. Характерные черты руководства СКК в Нигерии включают:

- способность и готовность выслушать и с уважением отнестись к мнению членов;
- поощрение активного участия всех членов в ходе заседаний СКК;
- быстрое реагирование на потребности членов в консультациях и помощи;
- четкое понимание роли и обязанностей членов СКК.

Положительные и отрицательные характеристики лидера

Исследование практических примеров в этом тематической области выявило определенные характеристики или качества, которые укрепляют или ослабляют лидерство в СКК.

⁶ См. также Шри-Ланка, Выбор ОР и субреципиентов, IV, с. 36.

Исследования высветили следующие наиболее важные качества руководителей СКК, особенно его председателя: открытость, прозрачность и быстрота реагирования. Кроме того, председатель СКК должен хорошо владеть коммуникативными навыками, чтобы эффективно содействовать информационным потокам и работе коммуникационных механизмов. Это требование справедливо в отношении любого руководителя, независимо от того, представляет ли он правительство, гражданское общество или международную организацию. Исследования показали, что руководитель характеризуется отрицательно, если он:

- не может управлять участием и работой многопрофильных групп, например обеспечить должное

участие гражданского общества;

- не имеет четкого понимания функций СКК или обязанностей ОР, субреципиентов и МАФ;
- недостаточно компетентно управляет стратегическими процессами;
- руководит без должного энтузиазма или мотивированности⁷;
- пропускает заседания СКК, отдавая приоритет выполнению своих обязанностей в правительстве, а не в СКК [случай председателей, представляющих государственный сектор];
- применяет директивный стиль ведения заседаний, настаивая на собственной «повестке дня» вместо достижения консенсуса.

СКК в **Замбии** входит в число 36 СКК, которыми руководят предста-

вители гражданского общества, а не правительства, как это бывает чаще всего. В данном случае речь идет о положении факторе, способствующем поддержанию баланса интересов и властных полномочий членов СКК. С другой стороны, практический пример Замбии показывает отсутствие доступа председателя СКК к правительству как недостаток с учетом необходимости согласовывать свою работу с любыми инициативами правительства, которые могут быть полезны для решения вопросов, касающихся борьбы с тремя заболеваниями. Поэтому председателям, представляющим гражданское общество, рекомендуется постоянно поддерживать тесные отношения с правительством и информировать членов СКК обо всех новых договоренностях, обязательствах или других изменениях на политическом или

ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЛИДЕРА В ЛИЦЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СКК

- Имеет опыт в продвижении новаторских идей.
- Пользуется уважением членов СКК и имеет большой опыт работы в комитете.
- Обладает навыками управления конфликтами и посредничества между различными заинтересованными сторонами.
- Пользуется большим уважением и поддержкой в правительстве.
- Ответственный и открытый.
- Способен побуждать к действию, мобилизовать и вселять энтузиазм в партнеров по СКК.
- Доказал твердую приверженность борьбе со СПИДом, ТБ и малярией⁸.
- Обладает прекрасными коммуникативными навыками.
- Применяет подход, ориентированный на достижение результатов.
- Имеет хорошие навыки ведения заседаний.
- Организован (обеспечивает своевременную подготовку протоколов заседаний и другой документации, хорошо прорабатывает повестку дня, умеет определять приоритеты).
- Обладает способностью работать в сложных условиях.
- Поддерживает обмен информацией между членами СКК.

⁷ Для иллюстрации названных характеристик см. Замбия, с. 14.

административном уровне в области здравоохранения. Несмотря на выводы, сделанные на основе примера Замбии, следует отметить, что председательство гражданского общества вовсе не исключает осуществления прямых контактов с государственным сектором при помощи других членов СКК, представляющих государственный сектор, и их избирательных групп.

В целом личные качества председателя СКК играют важнейшую роль для обеспечения эффективной работы комитета. Честность, открытость, умение вести дискуссию, приверженность и высокий авторитет – ценные качества председателя СКК. В большинстве случаев не столь важно, какую избирательную группу представляет председатель; определяющим фактором для обеспечения эффективного функционирования СКК являются его или ее личные качества.

Управление процессом смены руководства СКК и необходимость укрепления руководящих функций

Изучение практических примеров показало, что весьма важно произвести смену лидера при возникновении сложностей в осуществлении руководства или, что бывает чаще, по истечении срока полномочий руководителя.

В **Малави** бывший председатель (Главный секретарь МЗ) был также ОР грантов по малярии и ТБ. Осознавая, что такая двойная роль создает конфликт интересов и мешает ему беспристрастно выполнять свои обязанности, бывший председатель инициировал смену руководства, и в качестве нового председателя демократическим путем был избран один из высокопоставленных служащих Государственного казначейства. В Нигерии руководство СКК столкнулось с трудностями вследствие неправильного понимания своих

функций и обязанностей, а также в результате конфликта с одним из ОР. Смена руководства в июне 2006 года получила широкую поддержку, этот процесс был воспринят с доверием и пониманием. Нынешний стиль руководства характеризуется открытостью, прозрачностью, целенаправленностью, эффективностью и динамичностью, и это уже ощутимо способствовало улучшению работы СКК.

В целом исследования показали, что крайне сложная роль руководителя СКК, предполагающая в высшей степени «межперсональный» характер работы, требует оказания ему большей поддержки и дальнейшего совершенствования. Необходимо вложение дополнительных средств в укрепление руководящего звена СКК, не ограничиваясь только уровнем председателя комитета. Все представители, входящие в состав СКК, являются руководителями своих избирательных групп и могут получать консультации для обеспечения сбалансированности между задачами СКК и потребностями и ожиданиями своих избирательных групп, а также использовать программы укрепления потенциала для повышения собственных навыков руководства. Кроме того, заинтересованные стороны, участвующие в программах борьбы с туберкулезом, часто оказываются на втором плане на фоне интересов борьбы с ВИЧ/СПИДом. Эта проблема должна решаться с точки зрения общего руководства. Подготовка руководителей СКК должна предусматривать обмен опытом и распространение навыков эффективного руководства с участием руководителей других структур и с применением учебных и наставнических программ.

РЕЗЮМЕ

Активное участие гражданского общества и применение принципа равноправия всех членов СКК как равных партнеров – основные условия для обеспечения успеха новаторского частно-государственного партнерства СКК. СКК призваны объединить основных партнеров в борьбе против трех болезней и сбалансировать их часто несовпадающие интересы. Это отвечает принципам широкого и открытого участия. Исследования практических примеров позволяет говорить о появлении нового типа отношений между государством и гражданским обществом в области общественного здравоохранения. СКК позволили укрепить гражданское общество в странах, в которых правительство стало использовать межсекторальное сотрудничество в качестве полезной модели. В то же время, несмотря на эту положительную тенденцию, гражданское общество еще нуждается в дополнительном укреплении во многих странах, где правительства, контролирующие сферу здравоохранения, исключают гражданское общество, обладающее слишком низким потенциалом для осуществления эффективной деятельности. Руководящая роль имеет ключевое значение для функционирования СКК; стиль руководства может как укрепить, так и разрушить его. Например, активно поощряя гражданское общество участвовать в заседаниях СКК и высказывать свое мнение, руководитель может укрепить присутствие гражданского общества в комитете. Значительной поддержкой руководству СКК могло бы стать создание специального бюджета для укрепления руководящих функций – возможно, как части финансирования секретариата СКК – или содействие наращиванию потенциала путем обмена опытом, например с применением метода интерактивного обучения по Интернету по принципу «равный – равному» и с участием руководителей СКК разных стран.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- Оказывать поддержку гражданскому обществу в укреплении его участия путем выделения средств для наращивания потенциала в области управления проектами и их реализации, мониторинга и оценки (МиО), финансового менеджмента и развития местных партнерств.
- Содействовать проведению более качественных консультаций между гражданским обществом и его избирательными группами, выделяя для этого необходимые средства.
- Находить творческие методы подготовки руководителей СКК и обмена опытом (например, интерактивное обучение по Интернету по принципу «равный – равному»), использовать примеры наилучшей практики руководства путем создания и распространения соответствующих материалов или введения программ подготовки руководителей СКК.
- Проводить оценку результативности работы руководства СКК и при необходимости осуществлять смену руководства в целях повышению уровня открытости, расширения охвата работы и улучшения реагирования на возникающие проблемы.
- Продолжать содействие расширению представительства в СКК заинтересованных секторов (частного сектора, основных целевых групп населения, женщин, профсоюзов и т.д.).

Члены СКК, как и члены Правления Глобального фонда, несут ответственность за управление средствами грантов Глобального фонда на национальном уровне. В Камбодже, Гондурасе, Индии, Кении, Румынии, Таджикистане и Танзании было проведено исследование восьми практических примеров в целях изучения факторов, влияющих на осуществление управленческих функций, в частности на уровень участия гражданского общества.

Слабый голос гражданского общества в СКК

Во многих странах голос гражданского общества в СКК не слышен, его следует укреплять. Изучение практических примеров в данной тематической области свидетельствует о наличии обеспокоенности в отношении «значимого участия» этого сектора. Например, в **Малави** выступления представителей гражданского общества на заседаниях часто носят скорее описательный, а не аналитический характер (они сообщают о том, что происходит на местах вместо того, чтобы предлагать продуманные варианты решения вопросов технического, политического и стратегического характера⁹).

Кроме того, складывается впечатление, что лидеры гражданского общества часто недостаточно хорошо осведомлены о последних событиях, многие из них не в состоянии привести в соответствие требования по осуществлению программ с одной стороны и политикой и стратегией – с другой. В **Шри-Ланке**,

где правительство до сих пор воспринимается в качестве главной движущей силы СКК, нет ясности в отношении того, как можно добиться значимого участия гражданского общества. По словам одного из респондентов исследования: «СКК развивается в направлении идеальной модели, и за последний год был достигнут определенный прогресс. В работу включилось больше НПО, но для последовательного расширения участия требуется дальнейшее укрепление руководящих функций».

В ответ на такие оценки и/или фактически имеющиеся недостатки в отношении участия гражданского общества в СКК необходимо укреплять потенциал гражданского общества для обеспечения его более эффективного вовлечения в работу СКК и в осуществление программ.

В дополнение к сферам, указанным выше, СКК Шри-Ланки внес ряд предложений о создании зонтичных организаций и сообществ, а также о выделении средств для осуществления регулярного обмена информацией между избирательными группами.

⁹ См Малави, с. 15.

СФЕРЫ УКРЕПЛЕНИЯ ПОТЕНЦИАЛА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА СОГЛАСНО ВЫВОДАМ, СДЕЛАННЫМ В ХОДЕ ИССЛЕДОВАНИЙ

- Управление проектами и их осуществление, включая подготовку отчетов
- Управление данными и их использование
- Процессы МиО
- Финансовый менеджмент
- Укрепление лидерства на местах
- Политические и стратегические вопросы
- Улучшение понимания экономических аспектов трех эпидемий и других технических вопросов
- Понимание принципов и процедур Глобального фонда, относящихся к СКК и ОР; техническая поддержка при разработке программ и составлении заявок¹⁰
- Навыки информационно-пропагандистской деятельности

Структурные препятствия расширению участия гражданского общества

- **Технический потенциал**
Потенциал организаций гражданского общества – особенно расположенных в изолированных или сельских районах – по разработке технически обоснованных заявок довольно ограничен по сравнению с возможностями правительства или международных организаций гражданского общества.
- **Доступ к информации**
Доступ организаций гражданского общества к наиболее важной информации всегда затруднен.
- **Трудности взаимодействия с избирательными группами**
Организации гражданского общества, особенно в странах с большой территорией и/или слабо развитой коммуникационной и транспортной инфраструктурой,

часто сталкиваются с серьезными затруднениями в осуществлении взаимодействия со своими избирательными группами.

- **Плохая организация СКК**
Недостаточный уровень обмена информацией, за что ответственно руководство СКК, часто ставит членов гражданского общества в невыгодное положение: у них не остается времени для изучения важных документов накануне заседаний, поскольку они получают эти документы в последнюю минуту.

В **Индии** респонденты жаловались на то, что «вся важная информация СКК находится у правительства, а большинство НПО недостаточно информированы». Представители гражданского общества вынуждены самостоятельно искать информацию, чтобы эффективно участвовать в обсуждениях и принятии решений в СКК.

Плохая организация СКК в **Кении** препятствует участию гражданского общества и снижает его эффективность. Низкий уровень связи и обмена информацией в сочетании с крайне неудовлетворительным состоянием отчетности, что обуславливает задержку в получении средств, – это основные указанные членами СКК проблемы, препятствующие участию гражданского общества в работе комитета.

В **Танзании** возможности большинства организаций гражданского общества – особенно находящихся в сельской местности – представлять технически обоснованные заявки достаточно ограничены, что в свою очередь препятствует их участию в освоении грантов Глобального фонда и в конечном итоге не позволяет обеспечить расширение охвата и повышение устойчивости программ. Некоторые организации гражданского общества испытывают трудности в соблюдении требований обеспечения определенного уровня результативности для получения финансирования – основного принципа отчетности Глобального фонда. Кроме того, ряд слабых сторон организаций гражданского общества, расположенных в сельской местности, обусловлены их изолированностью и неразвитой коммуникационной инфраструктурой Танзании, что ограничивает их доступ к информации о грантах Глобального фонда через Интернет. Сообщения о трудностях при обмене информацией между представителями гражданского общества в СКК и их избирательными группами были получены во всех 40 странах, где проводились исследования практических примеров.

Ограниченный обмен информацией между представителями гражданского общества в СКК и их избирательными группами был отмечен в качестве «основного препятствия эффективному участию организаций гражданского общества» в

СКК Индии. Индия – это большая страна, в которой существуют тысячи НПО. Из-за огромного количества НПО оповещение всех членов СКК от избирательных групп гражданского общества о важных решениях комитета затруднено. Только по программам ВИЧ и ТБ в настоящее время в Индии работают более 3000 НПО. Не меньшую трудность представляет собой также получение информации от избирательных групп для использования ее при принятии решений в СКК. Отмечалось, что ограниченные ресурсы – это одна из важнейших причин, помешавших созданию механизмов взаимодействия с избирательными группами.

Из **Эфиопии** сообщалось, что получение информации от избирательных групп в порядке обратной связи спонтанно и происходит практически только на уровне руководства организаций гражданского общества, но не их членов. Для сближения СКК с представленными в нем избирательными группами гражданского общества на основе примера Эфиопии рекомендовано создавать региональные суб-СКК, чтобы дополнить работу федерального СКК.

Применяемая в **Индии** выборная процедура определения состава избирательной группы от НПО является хорошим примером продуманного использования интернет-технологий. Однако эта же процедура является примером того, как подобные методы могут стать препятствием участию многих организаций гражданского общества, если они не имеют доступа к Интернету или если этот доступ ограничен. Несмотря на то, что объявление о приеме заявок от кандидатов в состав избирательных групп НПО было опубликовано в крупнейших газетах, на веб-сайте СКК и на других серверах рассылки, охватить огромное число организаций, не имеющих доступа к Интернету, оказалось невозможным. Тот факт, что зарегистрироваться

попытались лишь 284 организации, говорит либо о том, что большинство НПО не знали об этом объявлении, либо предварительно установленные критерии выбора были слишком строгими и исключающими (например, требование минимального финансового оборота на уровне 125 тыс. долл. США, что является слишком высокой планкой для НПО в Индии). Это автоматически исключило многие низовые НПО из участия в избирательной группе. Наряду с тем, что эта выборная процедура представляет собой пример прозрачности и объективности, она также показывает, что несоответствующие критерии, «завышающие планку», могут препятствовать участию в деятельности СКК важных заинтересованных сторон.

Другим фактором, препятствующим более эффективному участию НПО в **Индии**, является то, что сами НПО часто зависят от государственного финансирования. Исследование показало существование нездоровых отношений «подрядчик-поставщик» между правительством и гражданским обществом. Многие респонденты высказывали мнение, что эти отношения отрицательно сказываются на эффективности участия гражданского общества в СКК. Как представляется, представители гражданского общества в СКК не склонны высказывать мнения, которые могут подорвать их деловые отношения с правительством, что компрометирует их как представителей интересов общины. Несмотря на то, что государственное финансирование организаций гражданского общества является достаточно распространенной практикой, потенциальные проблемы, поднятые на примере Индии, вполне могут быть актуальными для организаций гражданского общества и в других странах. В период, истекший после завершения исследования и до подготовки данного отчета, критерии выбора были смягчены.

Представительство в СКК людей, живущих с тремя заболеваниями

Люди, живущие с ВИЧ/СПИДом или затронутые им, обычно представлены в СКК должным образом, однако это не всегда можно сказать о сообществах людей, живущих с туберкулезом и малярией или затронутых ими. Это объясняется тем, что во многих странах не имеется организаций, представляющих эти сообщества. Такое различие между сообществами отчасти обусловлено высокой степенью стигмы и дискриминации, еще существующей в отношении людей, живущих с ВИЧ/СПИДом, и это объединяет людей в целях защиты своих прав и поиска способов защиты своих интересов.

Пример **Индии** показывает, что еще многое предстоит сделать, чтобы обеспечить должное представительство в СКК женщин. Только 9 из 32 членов СКК – женщины, т.е. лишь 28% общего состава комитета. В итоге исследования примера Индии рекомендовано разработать специальное руководство по вопросам представительства и участия женщин в СКК.

Механизмы управления СКК

Наличие механизмов и протоколов управления существенно облегчает работу СКК.

Мандат и система заместителей

Руководство по управлению СКК, или мандат, является весьма важным документом для организации работы СКК. СКК во всех странах, в которых были проведены исследования, имели свой мандат. Мандат устанавливает, в частности, роль и обязанности членов СКК; процедуры выборов и правила представительства избирательных групп; порядок выборов председателя и заместителя председателя; а также

Полезные для СКК механизмы и протоколы управления

- Руководство по управлению: базовый документ, описывающий процедуры выборов и ротации членов, нормативы проведения заседаний, кворум, участие, выборы заместителей и т.д. Иногда этот документ называют мандатом.
- Национальные группы оценки: подкомитеты СКК, включающие технических экспертов по трем болезням, которые осуществляют проверку и оценку заявок, а также вырабатывают рекомендации для СКК.
- Подкомитеты по различным вопросам, таким как мониторинг и оценка, финансы.
- Систематизированные процедуры выбора ОР.
- Методы голосования: голосование поднятием руки при принятии простых решений; тайное голосование при принятии решений конфиденциального характера по сложным вопросам; члены, имеющие особую заинтересованность по конкретным вопросам, должны воздержаться от голосования и покинуть зал заседаний.
- Система заместителей: каждый член СКК может назначить заместителя, который должен принимать участие в заседаниях в его отсутствие и который уполномочен голосовать от имени того члена, которого он замещает. Член СКК обязан регулярно информировать своего заместителя по соответствующим вопросам.
- Выездные совещания СКК.
- Веб-сайт СКК.
- Секретариат СКК.
- Механизмы надзора (примерный перечень):
 - ход освоения грантов;
 - создание рабочей группы для ежеквартальной оценки: комитет для оценки работы ОР, заседания которого проходят ежеквартально;
 - ежеквартальное проведение заседаний по вопросам надзора для рассмотрения представляемых в СКК письменных отчетов основного реципиента о ходе освоения гранта;
 - рассмотрение специальных отчетов по итогам надзора, осуществляемого техническими/целевыми рабочими группами и заинтересованными сторонами, не являющимися членами СКК;
 - регулярное осуществление инспекционных поездок на места группами в составе членов и нечленов СКК.

правила, касающиеся процедуры принятия решений. Руководство по управлению является базовым документом, регламентирующим функционирование СКК. Многие страны сообщили о значительном улучшении работы СКК после разработки и ввода в действие мандата. После разработки мандата важно ознакомить членов СКК с его содержанием и порядком использования.

Пример **Танзании** показал, что несмотря на наличие в Страновом координационном комитете Танзании (TNCM) подробного руководства, о «нем [мандате] знают немного и его редко применяют». В объяснение приводится «отсутствие чувства ответственности» членов СКК за его разработку, которая должна было проводиться в консультациях со всеми заинтересованными сторонами. В ряде стран такие директивные документы были разработаны специальными комитетами и утверждены на заседании СКК.

Система заместителей является полезным средством обеспечения надлежащего представительства и кворума. Согласно этому порядку избирательная группа выбирает заместителя, который должен замещать ее главного представителя на тех заседаниях, на которых он не может присутствовать. Заместители могут также голосовать от имени членов СКК, которых они замещают. Член СКК обязан регулярно информировать своего заместителя по соответствующим вопросам. О наличии системы заместителей сообщается в исследованиях в трех странах: **Камбодже, Индии и Танзании**. Во всех трех странах система признана эффективной, ее следует считать эффективной и образцовой практикой (для этого в Индии и Камбодже разработаны четкие пособия). Использование заместителей подтверждает важность участия в заседаниях СКК и то, что члены участвуют в работе комитета от имени своих избирательных групп, а не в личных интересах.

Использование Интернета в работе СКК

Значение Интернета в области развития постоянно возрастает. СКК также стали чаще использовать сеть в качестве инструмента в решении стоящих перед ними задач. В **Румынии** Интернет является основным официальным коммуникационным каналом СКК помимо заседаний. СКК Румынии располагает информативным и удобным веб-сайтом на румынском и английском языках¹¹, который регулярно обновляется секретариатом СКК. На нем можно найти информацию о последних событиях, освоении грантов и деятельности ОР и субреципиентов. Веб-сайт позволяет также осуществлять обратную связь с секретариатом СКК по текущим вопросам. Кроме того, все члены СКК от гражданского общества имеют собственные сайты, на которых они размещают информацию о своей работе и освоении грантов Глобального фонда.

В **Индии** Интернет используется для выборов представителей гражданского общества с августа 2006 года. На веб-сайте СКК работает онлайн-механизм регистрации кандидатов и проведения голосования, о нем сообщается в национальной прессе и в Интернете. В результате применения этого интерактивного процесса для участия в выборах была зарегистрирована 121 организация. Окончательный результат публикуется на веб-сайте СКК Индии, а выбранным организациям направляются официальные сообщения. Несмотря на отсутствие критериев выбора (см. выше «Структурные препятствия расширению участия гражданского общества»), это прекрасный пример эффективного метода работы СКК с использованием интернет-технологий.

Отсутствие понимания сути механизмов управления: важность их разработки в процессе консультаций

Исследования показывают, что даже в случаях наличия механизмов управления члены СКК часто не имеют представления об их содержании. Многие члены СКК никогда не получали копию мандата. Например, в **Танзании** подробное руководство по СКК разработано, однако члены комитета не ознакомлены с ним, и оно не применяется надлежащим образом. Одно из объяснений заключается в том, что не все члены СКК участвовали в его разработке; другая причина – ротация членов СКК и недостаточно хорошая подготовка новых членов комитета. Относительно новые механизмы управления СКК в Танзании могут быть полезны для расширения возможностей членов гражданского общества и их участия, а также для осуществления принципа прозрачности в работе структур Глобального фонда. Но для этого члены СКК должны, прежде всего, их применять на практике, правильно понимать и поддерживать.

Вполне очевидно, что к разработке всех механизмов управления СКК важно привлекать их конечных пользователей. Это будет способствовать повышению уровня ответственности, лучшему пониманию и точному соблюдению соответствующих процессов и процедур.

Исследование практических примеров свидетельствуют о том, что для улучшения понимания процессов и механизмов управления СКК, используемых для совершенствования его работы, необходимо проводить подготовку новых членов СКК и разъяснять им суть этих процессов. Это в свою очередь будет способствовать повышению качества участия в работе и заседаниях

¹¹ Доступен по адресу: <http://www.ccmromania-gfatm.com/index.php?lang=en>.

СКК. Незнание механизмов управления касается также сферы конфликта интересов.

Практическое применение в СКК механизмов управления

В ходе исследований оказалось довольно сложно определить, в какой степени СКК используют механизмы управления в своей текущей деятельности. Однако было четко установлено, что каждая страна применяет свои подходы к разработке и использованию таких механизмов. Одни страны, например **Эфиопия**, активно применяют механизмы управления, чего нельзя сказать о других. Существует крайняя необходимость добиваться их использования во всех СКК. Секретариат Глобального фонда опубликовал на своем веб-сайте несколько примеров руководящих документов по вопросам управления, однако об этом знали лишь немногие респонденты. Поэтому членам СКК рекомендуется регулярно просматривать веб-сайт Глобального фонда.

Коммуникационные стратегии СКК в целях улучшения управления

Коммуникация является одним из важнейших аспектов работы СКК, учитывая характер и уровень ответственности комитета. Весьма эффективным инструментом улучшения работы СКК является коммуникационная стратегия; ей посвящена одна из рекомендаций, содержащихся в Руководстве по СКК. Необходимо совершенствовать потоки информации между членами СКК, их избирательными группами и различными заинтересованными сторонами на национальном уровне. Устойчивые каналы связи полезны также для улучшения качества надзора и взаимодействия между всеми партнерами Глобального фонда, такими как ОР, МАФ, субреципиенты и другие национальные координационные механизмы. Комму-

никационная стратегия может охватывать, в частности, такие сферы, как подготовка заседаний СКК и контроль над исполнением решений, обучение новых членов СКК, информирование о механизмах управления СКК и порядке надзора в СКК, проведение консультаций с избирательными группами и осуществление обратной связи.

РЕЗЮМЕ

Управление СКК можно значительно улучшить путем разработки и применения механизмов управления, поэтому весьма важно повышать уровень знания о них среди членов СКК и способствовать их применению. Применение коммуникационной стратегии СКК существенно улучшает работу комитета, способствует, в частности, повышению качества подготовки заседаний, распространению информации о механизмах управления и должна предусматривать создание удобного веб-сайта СКК. Кроме того, для активизации участия гражданского общества в СКК необходимо расширить возможности его представителей.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- СКК должны стремиться к тому, чтобы коммуникационные стратегии служили улучшению информационных потоков и углублению понимания механизмов управления его членами и избирательными группами.
- Обеспечивать участие всех заинтересованных сторон в разработке механизмов управления СКК в целях повышения ответственности и практического применения этих механизмов.
- Разъяснять новым членам СКК их роль и обязанности, значение механизмов управления и необходимость активной работы членов СКК.
- Повышать уровень знаний о механизмах управления следующими способами:
 - размещать информацию о них на веб-сайтах СКК (см. последнюю рекомендацию ниже);
 - активно продвигать принципы широкого участия и открытости, чтобы голос гражданского общества был услышан;
 - обеспечивать открытое и своевременное информирование членов гражданского общества по вопросам деятельности СКК;
 - способствовать увеличению количества членов СКК от гражданского общества, представляющих людей, живущих с тремя заболеваниями, женщин и других уязвимых групп населения; и
 - поощрять представителей гражданского общества активно участвовать в работе заседаний СКК и обсуждении вопросов, высказывать свое мнение.
- Создавать по мере возможности веб-сайты СКК и размещать на них как минимум следующую информацию: состав СКК, мандат и другие механизмы управления, включая руководящие материалы Глобального фонда по вопросам управления; график проведения заседаний СКК и повестки дня; решения СКК; сведения об организациях и представителях, входящих в состав СКК; данные по освоению грантов и о деятельности ОР и субреципиентов.

Надзор за внедрением грантов – это основная обязанность СКК. Исследование практических примеров показало, как СКК выполняют свою роль по надзору, и позволило определить ряд полезных методов надзора, используемых СКК во всем мире. Особое внимание в рамках исследований уделялось вопросу о том, выполняют ли СКК свои обязанности по надзору, и если нет, то что этому мешает. Чтобы помочь СКК улучшить выполнение их надзорных функций, приведен ряд примеров наилучшей практики.

Надзорная роль СКК

Осуществление надзора за разработкой заявки, переговорами по гранту и освоением грантов является основной функцией и обязанностью СКК. В Руководстве по СКК указано, что СКК должны иметь план осуществления надзора. Без такого плана СКК могут не получить права на финансирование. Надзор является также важной функцией в управлении СКК. Его цель состоит в том, чтобы обеспечить реализацию программных мероприятий в соответствии с соглашением о выплате гранта путем:

- указания стратегического направления для ОР;
- проверки соблюдения принципов и процедур Глобального фонда;
- осуществления финансового контроля (включая независимый аудит) и выполнения основных рекомендаций.

Основная цель надзора состоит в обеспечении эффективного использования ресурсов – денежных и кадровых – в интересах страны. Выполнение надзорных функций СКК представляет собой довольно сложную задачу, поскольку архитектура ответственности СКК относительно нова и еще не прошла той проверки, которую выдержали традиционные финансирующие агентства и

системы финансирования здравоохранения.

Отсутствие понимания надзорной роли

Из перечня всех функций и обязанностей СКК понимание сути надзора является, пожалуй, наиболее поверхностным. Для большинства членов СКК он представляет собой новую концепцию. Исследование практических примеров показало, что во многих случаях имеет место как неправильное представление о роли и обязанностях СКК по надзору, так и низкий уровень осведомленности по этому вопросу в целом.

О серьезных изъянах в сфере надзора свидетельствует, например, изучение примера Кении. Если в руководстве по управлению четко прописаны функции и обязанности членов СКК, то в нем практически ничего не сказано о надзорной роли комитета. Руководство посвящено в основном организации процессов управления, а о вопросах надзора сказано очень мало. Члены СКК в целом не имеют представления о надзорной роли комитета. Согласно выводам исследования, внимание СКК Кении сконцентрировано главным образом на оперативном руководстве процессами освоения средств гранта, что является ролью ОР, а не СКК. Концепция надзора должна быть основана на обеспечении долгосрочной эффективности гранта.

Одна из серьезных проблем, указанных респондентами в ходе исследования, проводимого в **Таджикистане**, заключалась в непонимании того, что ожидается от членов СКК, т.е. что они могут и чего не могут делать в сфере надзора, и в какой степени они могут влиять на процесс реализации существующих проектов Глобального фонда. Члены СКК выразили заинтересованность лучше понять суть надзорных функций СКК согласно решениям, касающимся

деятельности Глобального фонда. Они также хотели бы разобраться, как они могут влиять на выделение и перераспределение средств в рамках существующих проектов. Данный вопрос указывает на общее неверное представление о надзорной роли СКК: за выделение и перераспределение средств между статьями бюджета несет ответственность ОР, а не СКК. Однако в тех случаях, когда в бюджет предлагается внести существенные изменения, например при переносе средств из одной стратегической задачи в другую, ОР должен провести тщательный анализ возможных последствий такого перераспределения и получить согласие СКК.

Пробелы в области коммуникаций и логистики

Откуда возникает неправильное понимание этого вопроса? Во многих исследованиях сообщалось о том, что трудности в осуществлении надзорных функций СКК были обусловлены существованием пробелов в сфере коммуникаций и логистики. Например, члены СКК **Таджикистана** жалуются на рассылку уведомлений о проведении заседаний СКК со значительным опозданием, в результате чего у них остается мало времени для изучения материалов заседания и направления ответов. Респонденты отмечали, что рассылка повестки дня и материалов для обсуждения часто производится всего за день до начала заседания или даже в день его проведения.

Члены СКК **Танзании** сообщили, что комитет получает «слишком много информации», некоторые члены назвали отчеты «слишком объемными», чтобы члены СКК, работающие в течение дня в других местах, могли их подробно изучить. Во многих случаях информация также характеризовалась «слишком технической». Респонденты, опрошенные в ходе исследований, отметили,

что, по их мнению, важную информацию, необходимую им для принятия решений, было бы полезно проанализировать и обобщить, а также наметить вопросы, по которым следует принять конкретные действия. Кроме того, необходимо решить ряд вопросов, касающихся каналов связи между СКК, ОР и субреципиентами. Рекомендации СКК должны быть переданы ОР (и всем избирательным группам, представленным в СКК их членами), а ОР – субреципиентам. Однако этот канал передачи информации неустойчив. Недостатки в передаче информации от СКК основным реципиентам часто объясняются низким потенциалом секретариата СКК, качество передачи информации от членов СКК их избирательным группам также колеблется в широких пределах.

В **Кении** существуют некоторые трудности в осуществлении связи между СКК и ОР, что может отрицательно повлиять на освоение грантов в стране. ОР, субреципиенты и даже суб-субреципиенты в Кении регулярно обмениваются информацией с Секретариатом Глобального фонда в Женеве напрямую, в связи с чем СКК ощущает себя «не у дел». Члены СКК считают, что это противоречит процедуре, установленной для обмена информацией в Руководстве по управлению СКК¹². К сожалению, это не единственная проблема в области обмена информацией между основными партнерами по освоению грантов в Кении, препятствующая надлежащему исполнению надзорных функций СКК. Опрошенные члены СКК жаловались на то, что секретариат СКК «скрывает информацию», используя ее только «с выгодой для себя». Все опрошенные члены комитета считают, что секретариат СКК должен принять меры, чтобы улучшить качество распространения информации среди всех заинтересованных. Они полагают, что низкий уровень коммуникаций представляет

собой способ «утаивания» от них важной информации, что не позволяет им активно участвовать в дискуссиях и принятии решений. Некоторые члены комитета сообщили, что не получают приглашения на заседания, а когда они получают приглашения, то у них уже не остается времени ознакомиться с повесткой дня и документами заседания. Некоторые респонденты отмечали наличие определенных признаков улучшения ситуации, предпринимаются эффективные попытки исправить положение, касающееся качества связи между СКК и ОР.

Случай, описанный в Кении, отнюдь не является исключением. Наличие таких проблем свидетельствует о необходимости обеспечить глубокое понимание и четкое разъяснение роли и обязанностей в рамках СКК. Совместные «семинары» могут способствовать установлению нормальных рабочих отношений между СКК и ОР в целях повышения эффективности процесса освоения грантов.

Улучшается ли понимание сути надзорных функций СКК?

Низкий уровень подготовки заседаний – это лишь одна из ряда общих проблем в сфере коммуникаций, препятствующих выполнению членами СКК их надзорных функций. В то же время наметились и другие более серьезные проблемы. Как представляется, СКК еще не в полной мере готовы выполнять закрепленную за ними роль по надзору. Несмотря на то, что ответственность СКК за осуществление надзора достаточно четко сформулирована в руководствах Глобального фонда, многие СКК уделяют основное внимание разработке заявок в целях обеспечения финансирования, а вопрос эффективности использования этих средств отошел на второй план. Отсутствие механизмов надзора

¹² См. Кения, с. 18.

усугубляет трудности, существующие в некоторых СКК, поскольку многие ОР занимают чрезмерно доминирующее положение в структуре комитета и не оставляют СКК возможности надлежащим образом выполнять закрепленные за ними надзорные функции. С появлением новых моделей надзора в СКК должно увеличиться количество СКК выполняющих надзор и другие возложенные на них обязанности. Можно назвать следующие основные элементы этих моделей:

- Четко структурированный план осуществления надзора с активным участием гражданского общества.
- Сильный и хорошо работающий секретариат, поддерживающий СКК.
- Качественные протоколы обмена информацией и отчетностью (например, ежеквартально) между СКК и ОР.

Механизмы и образцы надлежащей практики надзора

Хороший пример надлежащей практики в сфере коммуникаций отмечен в **Таджикистане**, где объявления о проведении заседаний СКК и документы заседаний рассылаются заблаговременно. Кроме того, члены СКК получают сводные отчеты с четко сформулированными вопросами, по которым СКК должен принять конкретные меры или решения. Такая вспомогательная работа существенно повышает активность и эффективность их участия в заседаниях.

Эффективные механизмы и процедуры надзора, разработанные СКК **Эфиопии**, включают:

- Ежемесячные заседания СКК со стандартными пунктами повестки дня, на которых заслушиваются устные доклады о ходе освоения грантов.

- Ежеквартальные заседания в целях проведения мониторинга, на которых рассматриваются письменные отчеты ОР о ходе освоения грантов.
- Специальная отчетность по надзору, подготавливаемая техническими/целевыми рабочими группами и заинтересованными сторонами, не являющимися членами СКК.
- Инспекционные поездки на места, осуществляемые группами в составе членов и нечленов СКК каждые шесть месяцев.

Поездки на места осуществляются в Эфиопии для решения шести следующих задач:

1. Лично оценить ход работ.
2. Обсудить ход освоения гранта с правительственными структурами, другими заинтересованными сторонами и субреципиентами для получения точной оценки текущего положения дел.
3. Оценить административный и технический потенциал государственного сектора, партнеров и лиц/организаций, ответственных за освоение гранта, для определения сильных и слабых сторон.
4. Проверить уровень компетентности и приверженности лиц, принимающих решения, лиц/организаций, ответственных за освоение гранта, и групп гражданского общества на региональном и областном уровнях.
5. Определить возможности повышения качества и своевременности подготовки информации о ходе работ для ускорения процесса выделения средств.
6. Рекомендовать/предпринять меры на основе данных с мест.

СКК Эфиопии также разработал техническое задание для инспекционных поездок на места, включающее задачи, методы, периодичность поездок и состав групп для каждого региона.

Эти механизмы и процедуры систематизируют работу СКК по определению и решению текущих вопросов, с которыми сталкиваются ОР и субреципиенты. Кроме того, в состав СКК входят высококвалифицированные опытные представители различных избирательных групп, которые, благодаря своим знаниям в различных сферах, также могут участвовать в решении многих вопросов.

В целях улучшения своих надзорных функций СКК **Замбии** создал в конце 2006 года два подкомитета: один по финансам и аудиту, другой по МиО. Эти подкомитеты служат для расширения надзорных функций СКК в двух основных сферах. Не позднее, чем за две недели до начала заседания СКК основной реципиент представляет письменные отчеты в оба подкомитета, которые проводят свои заседания, по крайней мере, за неделю до той даты, когда СКК планирует рассмотреть документы и подготовить отчет для представления председателю СКК. Любые предложения ОР по изменению планов работы по осуществлению программ сначала должны быть поданы для утверждения в подкомитеты. Эта процедура позволила вовлечь многих членов СКК в процессы обмена отчетной информацией между ОР, МАФ и Глобальным фондом. Члены подкомитетов также участвуют в поездках на места. Кроме того, СКК Замбии ввел порядок, согласно которому ОР отчитываются на каждом заседании СКК, чтобы дополнить специальную довольно сложную систему табличных отчетов, требующихся в связи с большим количеством компонентов гранта

и основных реципиентов. В настоящее время МАФ также стали чаще посещать заседания СКК. Представление отчетов на заседаниях СКК дополняется также инспекционными поездками на места членов подкомитетов, оценкой индикаторов отчетов и подробным обсуждением соответствующих вопросов с участием ОР и субреципиентов.

Хороший пример качественного и прозрачного надзора ОР отмечен в **Болгарии**. На каждом ежеквартальном заседании СКК ОР:

- информирует о деятельности, проведенной в предыдущем квартале, включая финансовый отчет и отчеты о ходе осуществления программы, о ходе закупок, об определении субреципиентов и о любой другой деятельности, имеющей отношение к освоению гранта;
- представляет копию квартального отчета о ходе работ и годовой отчет о достигнутых результатах, включая пояснения в отношении прогресса на отдельных направлениях и возможного несоответствия данных; и
- предлагает проект плана работы на следующий квартал.

Эта модель надзора направлена на выявление возможных препятствий и повышение прозрачности в процессе освоения грантов.

Заслуживает внимания пример качественного надзора за деятельностью субреципиента в **Перу**. Эта модель включает проведение ежемесячных и ежеквартальных заседаний для рассмотрения информации, полученной в порядке обратной связи, и применение систем МиО, основанных на интернет-технологиях¹³. Субреципиенты могут использовать и обновлять автоматизированную систему отчетности по МиО

в режиме онлайн. ОР автоматизировал также большую часть отчетных и финансовых процедур, связанных с внедрением грантов, что облегчает мониторинг финансовой деятельности субреципиентов. Эта основанная на интернет-технологии система управления доказала свою эффективность в применении системы финансирования на основе результативности. Кроме того, ОР разработал систему индикаторов эффективности и результативности грантов для осуществления мониторинга и оценки работы субреципиентов. Обновление индикаторов осуществляется ежегодно с учетом показателей работы многих партнеров. СКК и ОР создали и внедрили замечательный механизм отчетности для мониторинга результатов работы на протяжении всего периода освоения гранта¹⁴.

На примере **Танзании** описан инновационный механизм надзора, способствующий совершенствованию системы принятия решений СКК, который пока еще находится на начальной стадии разработки. «Информационное табло освоения гранта» – это своего рода сводный отчет, который отражает основные мероприятия и достижения по внедрению программы, например фактические и целевые показатели эффективности, данные о финансовом менеджменте и управлении программой. Для облегчения восприятия в нем используется цветовое кодирование для обозначения как положительных результатов (отмеченных зеленым), так и вопросов, требующих особого внимания (отмеченных желтым или красным цветом). Этот механизм преобразует огромный массив данных по МиО в управляемую информацию, позволяющую принимать компетентные решения. Удобство его использования способствует также участию всех избирательных групп в работе СКК, предоставляя заинтересованным сторонам легкий

доступ к информации как непосредственно через веб-сайт СКК, так и путем отправки отчетов в электронном виде избирательным группам СКК и другим заинтересованным сторонам на национальном уровне. Концепция информационного табло была разработана подразделением «Науки управления для здравоохранения» компании «Решения для управления грантами» (GMS), она представляет собой лишь один из примеров чрезвычайно важной помощи, которую получают СКК от широкого круга партнеров.

Из практического примера Танзании не вполне ясно, полностью ли функционально информационное табло и способствует ли оно улучшению информационных потоков. Не исключено, что на обработку поступает слишком большой объем информации или члены СКК еще не научились использовать информационное табло. В любом случае данный инструмент заслуживает дальнейшего изучения и развития, особенно с учетом интереса к этой модели со стороны других СКК.

Роль сильного секретариата СКК для укрепления надзорных функций

Невозможно переоценить значение сильного секретариата СКК. Его можно назвать единственным наиболее важным «инструментом» надзора в СКК. Это наглядно видно на примере СКК **Таджикистана**. Укрепление и расширение потенциала в области надзора в значительной степени зависит от создания секретариата, работающего полный рабочий день. После того, как секретариат взял на себя ответственность за организацию заседаний СКК, рассылку отчетов и поддержку коммуникации в периоды между заседаниями, члены СКК стали получать повестку дня заседаний и другую важную документацию заблаговременно, а общее понимание

¹³ Систему МиО, основанную на интернет-технологиях, в Никарагуа использует также основной реципиент.

¹⁴ См. Перу, сс. 11-12.

задач СКК существенно улучшилось. Начиная с марта 2006 года секретариат СКК Таджикистана организовал пять заседаний комитета, четыре форума национальных партнеров Глобального фонда¹⁵, помог в проведении 12 конференций и семинаров по трем заболеваниям. Все эти мероприятия в той или иной мере были посвящены вопросам надзора за осуществлением на национальном уровне мер в ответ на ВИЧ/СПИД, ТБ и малярию и использованы в качестве механизмов распространения опыта и надлежащей практики среди различных партнеров.

Важная роль сильного секретариата СКК в поддержку надзорных функций комитета подтверждается взаимозависимостью функций комитета. Содействуя осуществлению мер надзора, секретариат может также способствовать укреплению управленческих функций в СКК. Хорошо работающий секретариат может содействовать укреплению и расширению управленческого механизма и тем самым улучшению понимания сути надзорных функций СКК.

¹⁵ Форум партнеров – это механизм, разработанный СКК Таджикистана для проведения консультаций по широкому кругу вопросов с участием сообществ, занятых в сфере борьбы с ВИЧ/СПИДом, ТБ и малярией. Этот консультационный механизм, в работе которого участвуют от 50 до 70 заинтересованных сторон, позволяет партнерам, не являющимся членами СКК, осуществлять обмен информацией и опытом, принимать участие в принятии решений СКК.

РЕЗЮМЕ

Эффективные процессы и процедуры надзора столь же важны, как и эффективное управление для достижения программных целей. Рассмотренные практические примеры указывают на необходимость улучшения положения в таких областях, как подготовка заседаний СКК, понимание роли и обязанностей комитета, устранение серьезных препятствий в сфере коммуникаций между сторонами, участвующими в деятельности СКК. Суть принадлежащих СКК надзорных функций для многих еще недостаточно ясна, и, как представляется, не все СКК готовы к выполнению своих обязанностей в области надзора. По мере своего становления СКК будут постепенно и неуклонно укреплять свои надзорные функции. Однако уже сейчас имеется ряд воспроизводимых примеров надлежащей практики и практических моделей. Они включают заблаговременную подготовку и распространение документов заседаний СКК; проведение регулярных инспекционных поездок на места с четко определенными задачами; введение прозрачных механизмов надзора за деятельностью ОР/ субреципиентов, такие как регулярная отчетность субреципиента на заседаниях СКК о мероприятиях, проведенных в предыдущем квартале; квартальные отчеты о ходе работ и годовые отчеты о достигнутых результатах, а также составление планов работы субреципиентов на очередной квартал.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- Распространять стратегические руководящие материалы, содержащие разъяснения в отношении каналов обмена информацией между СКК, ОР и субреципиентами и описывающие передовую практику и механизмы в области надзора в СКК, основанные на положительных примерах, приведенных в данном отчете.
- Укреплять секретариаты СКК в целях поддержки надзорных функций комитетов.
- Своевременно распространять документы СКК среди всех членов.
- Секретариаты СКК должны готовить и распространять сводные отчеты, содержащие основную информацию, которую члены СКК могут быстро и легко воспринимать.
- Воспроизводить практику надзора СКК Болгарии (на каждом ежеквартальном заседании СКК основной реципиент информирует о деятельности, проведенной в предыдущем квартале, включая финансовый отчет и отчеты о ходе осуществления программы, о ходе закупок, об определении субреципиентов и о любой другой деятельности, имеющей отношение к освоению гранта).
- Секретариат Глобального фонда должен продолжить оказание поддержки в разработке инновационных механизмов надзора (например, введение Информационного табло освоения гранта СКК) и при необходимости поддерживать их внедрение другими СКК.

В этом разделе рассматривается вопрос о том, как секретариат СКК может содействовать повышению результативности работы комитета. В частности, будут рассмотрены функции хорошо работающего секретариата и обусловленные этим преимущества, структура эффективного секретариата, способы повышения его профессионального уровня и виды финансирования, обеспечивающие независимость в деятельности секретариата.

История вопроса о секретариатах СКК

Секретариаты СКК были введены в большинстве стран в качестве административной и вспомогательной структуры для содействия эффективному выполнению роли и обязанностей СКК. СКК разработали ряд соглашений о предоставлении СКК секретариатских услуг. В некоторых странах, обычно с некрupным портфелем грантов и ограниченным институциональным потенциалом, функции секретариата СКК часто выполняют ОР. В других странах секретариатские услуги обеспечивают министерства здравоохранения, национальные комитеты по СПИДу, партнеры по развитию и НПО. В странах, где СКК могли обеспечивать финансирование для покрытия своих административных расходов до того, как средства на это стал выделять Глобальный фонд, были созданы независимые секретариаты, подотчетные СКК, ответственные за координацию мероприятий и проверку исполнения всех решений.

В первый период существования Глобального фонда финансирование СКК было ограничено согласно принципам национальной ответственности и взаимодополняемости ресурсов. Ожидалось, что СКК будут объединять ресурсы таким образом, чтобы направлять их на реализацию программ и поддержку соответствующих структур, а внутренние партнеры-доноры

и национальные правительства будут покрывать административные расходы СКК. Однако со временем выяснилось, что СКК нуждаются в поддержке такого объема, который редко удается получить, а дефицит ресурсов не позволяет им выполнять свою роль в сфере управления и надзора. В итоге Глобальный фонд дважды менял свою политику финансирования: по результатам 5-го раунда СКК было разрешено подавать заявки на получение невозобновляемой разовой суммы на двухлетний период при условии представления плана поиска дальнейшего финансирования.

При выделении средств в установленных Секретариатом пределах (от 25 до 50 тыс. долл. США) учитывался размер и число компонентов гранта. Когда стало ясно, что многим СКК средств не хватает, Правление Глобального фонда (ноябрь 2007 г.) приняло на своем шестнадцатом заседании решение, позволяющее СКК подавать заявки на сумму не более 43 тыс. долл. США ежегодно¹⁶. (Эта цифра была определена на основе средних показателей, полученных в результате изучения деятельности двух СКК.) Ренее помощь по поддержке деятельности СКК часто оказывали ОР, особенно в странах с небольшими грантами и ограниченным институциональным потенциалом. В других случаях такую помощь оказывали министерства здравоохранения, национальные комитеты по СПИДу или другие партнеры по развитию (например, ПРООН). Однако в целом, когда СКК могли обеспечивать свое финансирование, четко прослеживалась тенденция создания секретариатов, занимающиеся исключительно своей работой по соображениям как эффективности, так и независимости.

Исследование практических примеров СКК было заказано и проведено до утверждения новой политики финансирования СКК.

¹⁶ Исследование практических примеров было проведено до введения этих изменений в политике.

ФУНКЦИИ СЕКРЕТАРИАТА СКК КАМБОДЖИ

- Помогать СКК и подкомитетам в подготовке скоординированной национальной заявки, включая управление процессом ее подачи, рассмотрения и доработки контрольными комитетами, а также координация работы перед ее представлением в Глобальный фонд.
- Содействовать улучшению качества проведения заседаний СКК и подкомитетов, включая осуществление связи с внешними заинтересованными сторонами.
- Своевременно прочитывать, анализировать, обобщать и распространять информацию среди членов СКК и подкомитетов в целях содействия процессу принятия решений в СКК и его комитетах на основе достоверной, научно-подтвержденной информации.
- Готовить краткие резюме основных документов для перевода на кхмерский язык.
- Обеспечивать синхронный перевод дискуссий на кхмерский язык.
- Координировать составление повестки дня заседаний.
- Правильно фиксировать в протоколах суть обсуждений и решений заседаний.
- Отслеживать посещение и участие в заседаниях членов СКК и подкомитетов.
- Поддерживать связь с членами СКК и содействовать их участию в заседаниях.
- Служить основным координатором для обеспечения связи между менеджером портфолио Фонда (МПФ) и СКК.
- Предоставлять экспертное мнение по всем руководствам и процедурам Глобального фонда.
- Обеспечивать проведение всех мероприятий в соответствии с нормами и руководящими указаниями Глобального фонда и сообщать о любых нарушениях.

Очевидные преимущества функциональных секретариатов СКК

Результаты исследования практических примеров по всем тематическим областям свидетельствуют о том, что для удовлетворения административных потребностей СКК чрезвычайно большое значение имеет наличие в достаточной мере финансируемого, правильно работающего и «нейтрального» секретариата СКК. Во всех исследованиях отмечалась особая дополнительная ценность сильных секретариатов СКК и подчеркивалось, что эффективность работы СКК возрастала в результате укрепления его секретариата.

Секретариаты СКК многофункциональны

Чтобы понять суть многочисленных последствий, обусловленных наличием слабого или сильного секретариата СКК,

необходимо провести оценку сфер его деятельности.

Сильный секретариат СКК, сильный СКК

Изучение трех практических примеров подтвердило, что хорошо работающий секретариат СКК способствует повышению результативности СКК. Например, в **Камбодже** все респонденты констатировали улучшение работы СКК после создания в полной мере финансируемого секретариата. В **Мали** исследование показало улучшение системы обмена информацией после создания секретариата: своевременное распространение документов заседаний СКК среди членов комитета и других заинтересованных сторон, хотя рабочая нагрузка и была слишком высока для одного сотрудника секретариата.

Последствия слабости секретариата СКК

Соответственно, изучение примеров показало, что наличие слабого секретариата СКК отрицательно сказывается на деятельности комитета. Например, в секретариате СКК **Индии**, в штате которого работает только один человек, ощущается недостаток финансирования, секретариат не в состоянии оказывать необходимую координационную поддержку деятельности СКК. Это затрагивает такие сферы, как распространение информации и документов к заседаниям СКК, анализ информации по надзору за освоением грантов. Для обеспечения надлежащей работы по этим вопросам потребуются наличие квалифицированного персонала и дополнительное финансирование.

Серьезные недостатки в работе СКК обусловлены слабостью секретариата

¹⁷ Более подробно в отношении этого аспекта см. с. 41.

СКК **Мали**, его единственный сотрудник работал в Департаменте статистики и планирования МЗ. Не имея бюджета на текущие расходы, он осуществлял поддержку деятельности СКК в одиночку, выполняя функции секретаря и курьера, организуя и координируя все заседания комитета. Когда секретариат, в конце концов, нанял шофера, Постоянный секретарь оплачивал его жалование из своего кармана. Выполнение некоторых задач, таких как переписка и канцелярская работа, неизбежно приостанавливалось, когда Постоянный секретарь осуществлял поездки на места, а офис закрывался. Иными словами, недостаток финансирования секретариата СКК отрицательно сказался на обеспечении информацией как членов СКК, так других заинтересованных сторон.

В **Камбодже** респонденты сообщали, что отсутствие секретариата серьезно повлияло на деятельность СКК. В связи с некачественной подготовкой заседаний СКК все члены комитета, занимающие высокие руководящие должности в своих организациях, были вынуждены затрачивать гораздо больше времени, чем это было бы необходимо, для самостоятельной подготовки к заседаниям. Иногда ОР распространяли в СКК объемные документы непосредственно перед началом заседания, не оставляя времени или оставляя слишком мало времени для их надлежащего изучения. Многие члены комитета не могли ознакомиться с документами такого большого объема, в результате чего решения принимались без должного информационного обеспечения. Кроме того, отсутствие секретариата усложняло получение разъяснений по решениям, принятым на предыдущих заседаниях СКК.

Важность наличия «нейтрального» секретариата СКК

Во всех исследованиях подчеркивалась важность существования «нейтрального» или «независимого» секретариата

СКК для поддержки деятельности комитета. Некоторые респонденты считают, что беспристрастность секретариата оказывается под сомнением в случаях, когда его финансирует конкретный донор, правительство или какая-либо другая сторона, участвующая в деятельности СКК. Для правильного функционирования СКК должен быть нейтральным органом, не имеющим никаких обязательств перед его членами. Поэтому было предложено обеспечить финансирование секретариатов СКК «безо всяких условий», иными словами, из источников, не заинтересованных в получении какой-либо прямой выгоды из средств Глобального фонда в стране. Если финансирование или предложение предоставить помещение для секретариата СКК исходит от члена СКК или другого заинтересованного лица (например, от организации, являющейся ОР или субреципиентом), это может потенциально ориентировать деятельность секретариата СКК в пользу донора. В случаях, когда речь идет о небольших суммах, СКК должен признать в этом потенциальный конфликт интересов и стремиться разрешить его, как и в случае всех других конфликтов интересов.

Однако для многих СКК принцип «независимых» или «нейтральных» источников финансирования выглядит идеализированным в условиях ограниченных ресурсов. Вполне очевидно, что этот принцип должен применяться с учетом размера запрашиваемого финансирования и стремления партнеров-доноров внести свой вклад в денежной или неденежной форме.

В **Кении** секретариат СКК работает в помещении МЗ, которое обеспечивает также его финансирование и предоставило для него одного из своих сотрудников. Другие ресурсы, такие как офисная техника и канцелярские принадлежности, также предоставлены министерством здравоохранения. С одной стороны это

можно считать проявлением стремления правительства обеспечить эффективное освоение гранта, с другой стороны это может быть воспринято как дискредитация принципа независимости и беспристрастности секретариата СКК. Этот пример иллюстрирует дилемму, стоящую перед некоторыми СКК. В конце концов, хорошо, что в стране есть организации, в частности МЗ, которые оказывают помощь СКК, предоставляя им материальные и финансовые ресурсы. Этому не следует препятствовать. Но с другой стороны важно, чтобы такая помощь не использовалась в целях приобретения доминирующей роли или установления порядка работы СКК. Заинтересованные стороны и члены СКК должны знать о потенциальных конфликтах интересов и соответствующим образом их разрешать в случае возникновения.

Поскольку трудно предположить, что в большинстве стран может существовать один надежный нейтральный источник, предоставляющий финансирование и инфраструктуру и способный полностью покрыть все расходы, необходимо искать другие решения. Решение вопроса об обеспечении нейтральности секретариата не может сводиться к поиску финансирования из одного источника. Было бы предпочтительнее распределить финансовую нагрузку, по возможности, между несколькими партнерами – самим Глобальным фондом, партнерами по развитию, правительством и другими местными источниками. Расширение базы финансирования имеет ряд преимуществ: это позволяет секретариату СКК быть менее зависимым от интересов третьих сторон, реальных или предполагаемых; содействует последовательному привлечению национальных субъектов к деятельности Глобального фонда и повышает устойчивость финансирования. Например, в случае прекращения финансирования из одного источника, средства продолжают поступать из других.

Улучшение структурной организации и повышение ответственности секретариатов СКК

Секретариаты СКК должны совершенствовать свою организационную структуру и повышать уровень ответственности. В первую очередь следует четко сформулировать роль, задачи, объем работ и потенциал, необходимые для обеспечения работы секретариата. Следует разработать годовые планы работы и бюджеты СКК с четко определенными измеряемыми целевыми показателями и использовать их как основу для составления предложений в отношении потенциальных источников финансирования. Для эффективной мобилизации ресурсов СКК должен составить карту всех имеющихся и потенциальных ресурсов – пожертвований в денежной форме и неденежной форме – и рассмотреть, каким образом их можно наиболее эффективно распределить между мероприятиями или расходами, предусмотренными в плане работы. До осуществления найма персонала секретариата следует произвести оценку потребностей в сотрудниках, имеющих опыт работы в сфере мобилизации ресурсов. Кроме того, сами члены СКК должны участвовать в работе по формированию ресурсов. Во-вторых, СКК должны отчитываться за использование получаемой финансовой помощи, для чего может потребоваться создание соответствующего потенциала. В-третьих, наличие отдельного счета для покрытия текущих расходов, которыми может пользоваться секретариат, могло бы избежать задержек, которые часто случаются при переводе средств через правительственные структуры или ОР. Такое последовательное повышение профессионального уровня секретариатов СКК будет в перспективе укреплять их независимость, в частности путем расширения возможностей получения устойчивого финансирования из различных источников.

Составляющие успешной работы одного из секретариатов СКК

Члены Странового координационного комитета **Камбоджи** с самого начала поняли, в чем заключаются преимущества сильного секретариата СКК. СКК, который изначально располагал слабым потенциалом, разработал для секретариата ряд принципов и подходов, которые хорошо показали себя на практике и которыми могут воспользоваться другие страны, желающие создать сильные секретариаты СКК.

- *Признание необходимости в сильном и функциональном секретариате*
СКК на начальном этапе признал важную роль секретариата для координации административных аспектов работы СКК и концентрации усилий СКК на достижении основных целей своей работы. СКК исходил из того, что обязанность страны эффективно использовать крупные суммы, получаемые от Глобального фонда, определяет правомерность и необходимость оптимизировать использование этих грантов путем выделения небольшой части средств на обеспечение административных вспомогательных функций. Эти соображения лежат в основе подхода СКК к донорам, финансирующим секретариат.
- *Важность обеспечения нейтрального финансирования секретариата СКК, т.е. из источников, не связанных со сторонами, участвующими в деятельности СКК, или из нескольких источников*
Ряд членов СКК (например, ОР или субреципиенты) могли бы покрывать расходы комитета за свой счет, однако СКК выбрал внешнее финансирование, признавая важность получения средств из источников, не заинтересованных принимать участие в деятельности СКК или

освоении грантов Глобального фонда. Средства секретариату предоставляет Германское агентство по техническому сотрудничеству (ГТЦ) – технический партнер по развитию, не имеющий прямой заинтересованности в ресурсах Глобального фонда. Нейтральность финансирования секретариата СКК весьма важна, учитывая его участие в управлении большинством функций СКК, включая выбор ОР, хотя предоставление секретариатских услуг основным реципиентом может допускаться в странах с ограниченным институциональным потенциалом или небольшим числом национальных партнеров.

- *Преимущество расположения секретариата СКК в нейтральных помещениях*
Желательно, чтобы служебные помещения секретариата, также как и его финансирование, не предоставлялись стороной, участвующей в деятельности СКК, чтобы не подвергать сомнению независимость секретариата.
- *Необходимость четкого определения функций секретариата СКК*
Может возникнуть путаница в понимании компетенции различных органов СКК, например функций секретариата и подкомитетов СКК. Описанный в данном подразделе опыт Камбоджи показывает необходимость четкого определения роли каждой структуры.
- *Финансирование из нескольких – двусторонних и многосторонних – источников*
Роль двусторонних и многосторонних агентств по развитию очень важна. В Камбодже помощь секретариату СКК оказывали многие партнеры, что было основной причиной его успешной деятельности. Помощь предоставлялась в различной форме – прямая финансовая поддержка (ГТЦ), техническая поддержка через

консультантов, предоставление дополнительных сотрудников, финансирование специальных мероприятий и консультаций и т.д. Все эти вклады имели неоценимое значение.

Размер портфолио и секретариаты СКК

Исследование практических примеров показало, что в большинстве стран секретариаты СКК либо не существуют, либо неработоспособны в полной мере, либо испытывают острый кадровый дефицит. Особенно это относится к крупным странам, получающим от Глобального фонда значительный объем финансирования. Нагляден пример **Индии**: имея в штате всего одного сотрудника, секретариат СКК не в состоянии надлежащим образом координировать деятельность СКК. Подобная ситуация зарегистрирована в **Эфиопии**. Размер финансирования секретариата СКК должен быть пропорционален общему размеру грантов, получаемых страной, и объему административной работы по их обслуживанию. Исходя из того, что СКК неизбежно несут административные расходы и могут не иметь независимых источников их покрытия, Правление Глобального фонда приняло в 2007 году пересмотренную политику финансирования СКК, согласно которой СКК могут ежегодно подавать заявки на получение до 43 тыс. долл. США для покрытия административных и других текущих расходов, включая зарплату сотрудников секретариата. Эта политика регулярно подвергается пересмотру, и, как ожидается, в 2009 году она будет снова изменена по итогам функциональной оценки уровня постоянных и переменных затрат на обеспечение деятельности СКК.

РЕЗЮМЕ

Исследование практических примеров в различных тематических областях показало, что отсутствие сильного и должным образом финансируемого секретариата СКК в значительной мере препятствует осуществлению управленческих и координационных функций СКК. Слабый секретариат СКК существенно снижает общую результативность работы СКК. Наличие слабого секретариата СКК, равно как и низкий уровень подготовки заседаний комитета, создает условия для принятия решений без должного информационного обеспечения или ослаблению надзорных функций СКК. Кроме того, финансирование секретариата СКК и/или предоставление для него служебных помещений членами СКК или другими сторонами, участвующими в деятельности комитета, может компрометировать деятельность секретариата как независимого органа. Для повышения общей результативности работы СКК необходимо продолжить укрепление секретариатов СКК путем предоставления им базового прогнозируемого финансирования из нескольких источников и «нейтральных» служебных помещений.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- Партнеры-доноры должны оказывать содействие секретариатам СКК в составлении подробных бюджетов и планов работы с четко определенными целевыми показателями. Следует четко сформулировать роль, задачи, объем работ и потенциал, необходимые для обеспечения работы каждого секретариата СКК, и составить соответствующие бюджеты.
- Поощрять финансирование секретариатов СКК из нескольких источников и укреплять их экспертную базу в области мобилизации ресурсов путем подготовки имеющихся сотрудников или найма новых работников с необходимыми навыками.
- Использовать опыт членов СКК по сбору средств, содействовать диверсификации источников финансирования секретариата СКК.
- Секретариаты СКК должны составить карту потенциальных и имеющихся национальных или внешних источников финансирования в денежной или неденежной форме.
- Осуществлять подготовку новых членов СКК (см. раздел 3.2) по вопросам, касающимся роли и функций секретариата СКК, значения устойчивого финансирования секретариата и способов поддержки членами СКК усилий секретариата по формированию ресурсов.

ТЕМАТИЧЕСКИЕ ОБЛАСТИ

ВЫБОР ОСНОВНЫХ РЕЦИПИЕНТОВ И СУБРЕЦИПИЕНТОВ

Процедуры выбора основных реципиентов (ОР) и субреципиентов претерпели значительное изменение за период, истекший после создания Глобального фонда в 2002 году. Содержавшиеся в первых отчетах сообщения о неформальных «закулисных» и часто проекционистских процессах выбора обусловили принятие Правлением в 2005 году решения о том, «что СКК следует принять и постоянно применять прозрачную документальную процедуру назначения основных реципиентов и осуществления надзора за реализацией программ». Механизмы выбора ОР и субреципиентов и их участия в управлении грантами были рассмотрены на примерах **Эфиопии, Кении, Румынии, Шри-Ланки и Танзании**.

Внимание в ходе исследования обращалось также на то, как процедуры выбора могут сказываться на процессах управления грантами и программами.

История вопроса

Основные реципиенты – это национальные организации, юридически ответственные за достижение целей программ и целевое использование предоставляемых Глобальным фондом средств. Субреципиентами называются организации, с которыми ОР заключают субдоговор на оказание услуг, связанных с реализацией программ. В апреле 2005 года Правление Глобального фонда утвердило измененную редакцию Руководства для СКК, одно из новых положений которого предусматривает, в качестве условия предоставления финансирования, что СКК должны осуществлять назначение основных реципиентов с применением прозрачной и документальной процедуры. Это требование имеет целью повысить прозрачность процедур выбора и расширить круг компетентных организаций, которые могли бы участвовать в освоении грантов. Многие СКК

осуществляют на практике требование применения «открытых» и «прозрачных» процедур путем проведения тендеров на основе четко определенных критериев для выбора наиболее компетентных организаций.

Такое изменение требований, связанных с СКК, существенно изменило практику выбора ОР и субреципиентов со времени создания комитетов. Нечеткую и нередко закрытую практику заменили более регламентированные, более широкие и, благодаря применению объективных критериев выбора, более прозрачные процедуры. Однако этот процесс введения более четких процедур на основе установленных критериев еще не завершен.

«Первые годы»: отсутствие регламентированных процедур выбора ОР/субреципиентов

В Шри-Ланке создание СКК и выбор ОР были инициированы и проведены правительством. Как и во многих странах СКК Шри-Ланки был быстро создан в марте 2002 года для координирования разработки заявки 1-го раунда. Основной состав СКК был назначен министерством здравоохранения, которое определило несколько крупных авторитетных НПО, большинство которых до этого сотрудничали с МЗ по программам развития здравоохранения. Решение назначить МЗ главным ОР практически не обсуждалось¹⁸. Все заинтересованные стороны от государственного сектора и большинство представителей неправительственных организаций исходили из того, что МЗ как национальный орган власти по вопросам политики здравоохранения и проведения программ в области здравоохранения неизбежно должен играть главную роль в осуществлении инициатив, связанных с укреплением систем здравоохранения и оказанием услуг.

¹⁸ С самого начала СКК Шри-Ланки принял политику «двух ОР». В этой системе «ОР1» – правительственный департамент, отвечающий за это заболевание, тогда как «ОР2» представляет неправительственный сектор и управляет реализацией НПО мероприятий на уровне сообществ (см. Шри-Ланка, с. 36).

ВЫБОР ОСНОВНЫХ РЕЦИПИЕНТОВ И СУБРЕЦИПИЕНТОВ

Как сказал один из респондентов: «Если МЗ является органом власти в сфере здравоохранения, то он автоматически становится ОР. Секретарь [МЗ] одновременно является председателем СКК, поэтому никто против этого не возражает. Ведь он [МЗ] обладает соответствующими возможностями. Он отвечает за программы здравоохранения в стране».

В **Танзании** главным критерием выбора ОР и субреципиента в первых раундах было наличие сравнительного преимущества в управлении грантами Глобального фонда и их освоении, тогда как перечень квалификационных требований или критериев выбора не учитывался или, по крайней мере, не опубликовывался. Подобным образом СКК **Эфиопии** единогласно назначал

ОР на основании его «полномочий, обязательств и обязанностей, возлагаемых на организации, занимающиеся вопросами планирования, осуществления и мониторинга программ в области борьбы с тремя заболеваниями». ОР, отвечающий за компонент ВИЧ/СПИДа, – Управление по профилактике ВИЧ/СПИДа и борьбе с ним в Эфиопии – был назначен на основании того, что обладает «институциональными полномочиями ... координировать, контролировать и мобилизовать ресурсы для принятия национальных мер в ответ на ВИЧ/СПИД». Наконец, в Румынии вообще отсутствовали формальные процедуры назначения ОР для реализации национальной заявки 2-го раунда.

В настоящее время имеются более регламентированные процедуры

Сегодня процедуры выбора ОР и субреципиентов в каждой стране, в которой проводилось исследование практических примеров, получили существенное развитие. Например, в **Шри-Ланке**¹⁹ процесс выбора второго ОР – от неправительственного сектора в рамках реализации заявки 4-го раунда – проходил более открыто, в газетах были опубликованы объявления на трех основных языках страны с приглашением НПО «заявить о заинтересованности». Подкомитет СКК осуществлял оценку кандидатов на основании ряда базовых критериев, таких как географический охват, организационная структура и опыт управления проектами/

РАСШИРЕНИЕ КРУГА ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Глобальный фонд разработал для СКК шесть минимальных критериев, выполнение которых необходимо для получения грантов, чтобы обеспечить охват широкого круга заинтересованных сторон и справедливое участие неправительственного сектора. Гражданское общество обычно находится в менее выгодном положении по отношению к позициям правительства, даже если большинство мероприятий на уровне сообщества осуществляют НПО. Выводы исследования практических примеров показывают, что для обеспечения максимально широкого участия гражданского общества в управлении грантами и их освоении в критериях и процедурах выбора ОР и субреципиентов следует учитывать многообразие потенциальных партнеров по осуществлению программ и разнообразие их потенциала, который они вносят в укрепление национальных мер в ответ на три заболевания. Необходимые для этого условия включают:

- Процедуры, позволяющие получить предложения от максимально возможного количества потенциальных реализующих организаций (СКК должны использовать соответствующие СМИ и соответствующие языки).
- Минимальные требования к потенциальным ОР и субреципиентам, исключающие автоматическое отсеивание перспективных кандидатов, особенно организаций, непосредственно работающих с людьми, живущими с ВИЧ, и другими группами населения, которые могут оказаться недостаточно представленными. Для этого может потребоваться пересмотр квалификационных критериев, устанавливаемых СКК и Глобальным фондом, чтобы охватить мелкие и молодые организации.
- Укрепление потенциала организаций, которые могли бы стать ОР или субреципиентами, но не отвечают минимальным требованиям в отношении потенциала, можно рассматривать как средство вовлечения в процесс более широкого круга участников.

осуществления проектов в соответствующих областях.

На основе этой оценки СКК назначил одну организацию вторым ОР, а пять других – субреципиентами. Начиная с 6-го раунда процесс выбора ОР осуществлялся в целом в следующем порядке:

1. Создание подкомитетов по выбору кандидатов по каждому заболеванию.
2. Опубликование в газетах объявления на трех основных языках страны с приглашением заявить о заинтересованности принять участие в разработке заявки и/или реализации проекта (как и в 4-м раунде, в объявлениях не уточнялось, принимаются ли заявления от потенциальных ОР, субреципиентов или тех и других).
3. Направление кандидатам вопросника в целях оценки их возможностей выполнять функции ОР или субреципиента.
4. Рассмотрение заполненных вопросников подкомитетами.
5. Выбор организации, получившей наиболее высокую оценку.

Вопросник составлялся в целях получения подробной информации в отношении уровня квалификации потенциальных кандидатов в области финансового менеджмента и контроля над осуществлением проектов, географического охвата и опыта борьбы с тремя болезнями. Каждый ответ оценивался в баллах (выставляемых, например, за каждый год работы, каждый функционирующий филиал на уровне района, наличие квалифицированных бухгалтеров, продолжительность и стоимость реализованных проектов и т.п.). Хотя этот выборный механизм и позволяет повысить уровень соревновательности, он создает преимущества более опытным и более крупным организациям в

КОММЕНТАРИЙ ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДА

Некоторые страны используют метод «приема предложений» (или опубликования объявлений с предложением заявить о заинтересованности), позволяющий расширить круг участников разработки национальной заявки и одновременно выявить наиболее перспективных потенциальных кандидатов для управления программами и их осуществления. Однако преимущества этого полезного и прозрачного метода часто сводятся на нет в связи с отсутствием обратной связи. Отклоненные кандидаты, которым предлагается заново подать свое предложение в следующем раунде без предоставления им каких-либо комментариев в отношении их предложений в предыдущем раунде, считают, что зря тратили свои усилия.

СКК могли бы с большей отдачей применять метод приема предложений как прекрасную возможность выявления организаций с необходимым потенциалом (который следует лишь несколько укрепить), способных стать субреципиентами или даже ОР в будущих раундах и таким образом внести свой вклад в глобальные усилия по расширению охвата мерами в ответ на три заболевания.

ущерб более мелких, пусть даже и не менее квалифицированных организаций.

Что касается выбора субреципиентов в Шри-Ланке, их назначения в рамках 1-го раунда делались практически без участия сектора НПО, хотя за эффективность их работы в итоге несли ответственность ОР. К отставке второго ОР привело, скорее всего, то, что у одного из «навязанных» субреципиентов возник ряд серьезных проблем в связи с использованием денежных средств и отчетностью. С учетом этого урока СКК разработал более коллегиальный и открытый подход к выбору субреципиентов. Так же как и процедура выбора ОР, выбор субреципиентов был тесно увязан с разработкой заявки. В целях определения потенциальных субреципиентов грантов 6-го и 7-го раундов в национальных СМИ были опубликованы объявления с приглашением заявить о заинтересованности участвовать в разработке заявки и реализации проектов по каждому заболеванию, были также

назначены соответствующие выборные подкомитеты. Организации, заявившие о заинтересованности принять участие в разработке заявки, были приглашены на семинар по вопросам составления заявок. После этого заинтересованным сторонам было предложено подать предложения для возможного включения в национальную заявку. Подкомитеты рассмотрели предложения НПО, и лучшие из них были включены в окончательную заявку.

В Шри-Ланке для расширения круга кандидатов объявления с предложениями заявить о заинтересованности публикуются на трех основных языках²⁰.

В целом, процесс выбора в Шри-Ланке развивался в направлении создания регламентированных, прозрачных и четко сформулированных процедур. Однако работа эта еще не завершена, и если описанный метод позволяет расширить круг участников разработки заявок и реализации программ, то укрепление

²⁰ Такой же вывод был сделан на примере Эфиопии, где выбор субреципиентов из числа предварительно отобранных организаций изначально проводил ОР. В настоящее время в стране рассматривается возможность организации процесса выбора субреципиентов по методу опубликования объявлений с предложением заявить о заинтересованности (см. Эфиопия, с. 36).

ВЫБОР ОСНОВНЫХ РЕЦИПИЕНТОВ И СУБРЕЦИПИЕНТОВ

надзорных функций СКК повысит справедливость и прозрачность. Большинство респондентов в Шри-Ланке, за исключением членов выборных подкомитетов, выразили недоверие процедурам выбора субреципиента. Один из респондентов сказал: «Я не знаю, как они выбирали субреципиентов. Люди отвечают на объявления в газетах, но я не представляю, какая потом применяется процедура».

Развитие моделей выбора ОР

Процедуры выбора ОР можно разделить на следующие категории:

- *Назначение непосредственно страновым координационным комитетом (первый ОР; 2-й раунд в Румынии, 1-й раунд в Кении, 1-й – 6-й раунды в Эфиопии, 1-й – 7-й раунды в Шри-Ланке)* Этот метод обычно использовался в ходе первых раундов приема заявок, когда структуры многих СКК еще не были полностью функциональными. Он также применяется в странах, в которых для выполнения функций основного реципиента одно из министерств или другой государственный орган власти назначается на основании законодательства или в силу полномочий этого учреждения по координации национальных мер в ответ на одно, два или три заболевания или по управлению внешней помощью.
- *Открытый/закрытый сбор предложений с последующей их оценкой на основании установленных критериев (7-й раунд в Кении, 6-й и 7-й раунды в Шри-Ланке, 6-й раунд в Румынии)* СКК разрабатывают набор критериев (с участием всех членов комитета или подкомитетами, или специальными рабочими группами). После согласования этих критериев о начале приема предложений объявляется в печатных СМИ, на веб-сайтах СКК и/или ОР, в информационных сетях

ПРОЗРАЧНЫЙ ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ПРИ ВЫБОРЕ ОР

В 6-м раунде СКК **Румынии** разработал минимальные квалификационные критерии для потенциальных ОР. Эти критерии были составлены на основе руководства Глобального фонда по оценке потенциала ОР до подписания грантового соглашения. Приглашение представить кандидатуры на пост ОР было распространено только среди избирательных групп в СКК, поскольку кандидатуры были представлены только тремя организациями, а также в связи со сжатыми сроками. Все кандидаты были приглашены на заседание СКК, чтобы представиться и ответить на вопросы. Затем СКК выбрал одного из кандидатов путем тайного голосования. Весь процесс от обсуждения критериев до объявления результатов был зафиксирован в протоколах СКК. Участники оценили это процесс как открытый и не создающий конфликта интересов.

организаций соответствующих секторов или на открытых собраниях. Если объявление распространяется только среди членов СКК, в определенных секторах или организациях, то обычно это объясняют сжатыми сроками (сбор заявлений от компетентных организаций сокращает лишь время на их рассмотрение).

- *Открытое объявление с приглашением принять участие в разработке предложений или представить кандидатуры для выполнения функций ОР или субреципиентов (6-й раунд в Танзании, 4-й раунд в Шри-Ланке)* Объявления с предложением заявить о заинтересованности принять участие в разработке предложений и/или освоении грантов публикуются в соответствующих СМИ (центральная пресса, веб-сайт СКК, веб-сайты организаций соответствующих секторов/ сообществ и т.д.), кандидаты приглашаются принять участие в одном или нескольких семинарах.
- *Оценка заявлений о заинтересованности на основании набора установленных критериев без указания*

четких процедур приема и/или оценки предложений либо без указания самих критериев (Эфиопия; 1-й, 3-й и 4-й раунды в Танзании)

- Практика, когда СКК разрабатывают специальные критерии для выбора ОР, но процедуры приема или оценки предложений были не известны большинству респондентов исследования.

Преимущества прозрачных процедур выбора ОР

Если критерии прозрачного выбора ОР были разработаны и согласованы всеми членами СКК и последовательно применяются, весь процесс можно считать справедливым. Наиболее полно эти условия выполняются в случае открытого опубликования объявлений о приеме предложений, которые затем подвергаются прозрачным процедурам оценки на основании согласованных критериев. Респонденты отмечали в ходе исследования, что в случае применения прозрачных процедур выбора все заинтересованные стороны принимают выбранного ОР как наиболее компе-

тентного для выполнения предстоящей работы, что в свою очередь повышает уровень легитимности ОР и доверия к нему. Респонденты также указывали, что ОР, выбранному по такой процедуре, свойственен более высокий уровень ответственности, чем непосредственно назначаемым организациям. Применение открытых процедур выбора позволяет также заинтересованным сторонам, особенно СКК, лучше понять роль и сравнительные преимущества правительственного и неправительственного секторов при осуществлении мер в

ответ на три заболевания, способствуя более эффективному разделению труда.

Что касается участия гражданского общества, то вполне очевидно, что прозрачный и открытый процесс выбора создает условия для его справедливого участия в управлении средствами гранта. Однако исследования показали, что и критерии оценки, разрабатываемые СКК, и минимальные требования к уровню потенциала ОР, определяемые Глобальным фондом, предоставляют

существенные преимущества более крупным и авторитетным НПО. По этой причине следует рассмотреть пути и способы противодействия таким тенденциям, чтобы расширить возможности молодых организаций участвовать в выборных процессах.

Развитие моделей выбора субреципиентов

Процедуры выбора субреципиентов можно разделить на следующие категории:

- *Объявление о приеме заявлений о заинтересованности/*

ПРИМЕРЫ КРИТЕРИЕВ ВЫБОРА ОР

Применяемые в **Эфиопии** критерии выбора соответствуют установленным Глобальным фондом минимальным требованиям в отношении потенциала в четырех областях деятельности (т.е. финансовый менеджмент и финансовые системы, базовые соглашения и соглашения по программам, системы управления цепочкой закупок и снабжения, а также соглашения в сфере МиО). Кроме того, от кандидатов требуется иметь:

- соответствующий правовой статус, позволяющий им вступать в договорные отношения с Глобальным фондом;
- эффективную систему руководства и управления организацией, прозрачные системы принятия решений и отчетности;
- инфраструктуру и информационные системы, необходимые для поддержки деятельности по осуществлению программ, включая контроль над результатами работы субреципиентов и внешних временных субподрядных организаций;
- достаточный опыт межсекторального взаимодействия в области здравоохранения, включая ВИЧ, ТБ и малярию;
- возможность закупать и распределять товары медицинского назначения в соответствии с политикой закупок Глобального фонда;
- возможность собирать и регистрировать данные, отражающие ход реализации программ, с применением соответствующих мер контроля качества;
- знание вопросов, касающихся грантовых соглашений Глобального фонда и фидуциарных соглашений с реципиентами грантов, а также соответствующих стратегий;
- глубокое понимание задач, программ, соглашений об осуществлении программ и общего контекста утвержденных заявок;
- возможность составить перечни и предоставить в СКК документы в отношении ранее выполненных и текущих проектов, финансируемых донорами;
- возможность определять пробелы в своих возможностях, которые могут быть восполнены при поддержке Глобального фонда, и предлагать меры по укреплению потенциала²¹.

²¹ См. Эфиопия, с. 41.

ВЫБОР ОСНОВНЫХ РЕЦИПИЕНТОВ И СУБРЕЦИПИЕНТОВ

предварительных предложений Организациям, ответившим на открытое объявление о приеме заявлений о заинтересованности, предлагается подать предварительное предложение для включения в национальную заявку. В большинстве случаев они также должны представить краткую характеристику организации. Приоритетная тематика предварительных предложений может быть указана в руководстве по разработке заявок или объявлена в ходе семинаров по вопросам разработки заявок, проводимых для заинтересованных организаций. Такие семинары обычно включают ознакомление с деятельностью Глобального фонда и СКК, разъяснение целей, задач и рамок национальной заявки, а также с руководствами по разработке предварительных предложений. Затем соответствующий подкомитет СКК проверяет предложения на соответствие техническим критериям и производит их оценку. Организации, чьи предложения удовлетворяют критериям, назначаются субреципиентами, если их организационный потенциал соответствует определенным нормам, когда такой потенциал подлежит оценке.

- *Закрытое объявление о приеме предварительных предложений после утверждения национальной заявки*

Этот подход использовался в отношении компонентов по ТБ и малярии в заявке 7-го раунда в **Эфиопии** на стадии сбора предварительных предложений при разработке заявок (см. выше). Подать предложения было предложено только организациям, заранее отобранным ОР, затем

группа независимой оценки, созданная СКК, осуществила оценку этих предложений. Такая процедура впоследствии была применена для сбора предложений от субреципиентов по компоненту ВИЧ, однако в этом случае оценку осуществляли региональные офисы ОР (Офис по профилактике и борьбе с ВИЧ/СПИДом) без участия СКК.

Если процедуры сбора и оценки предложений согласованы, четко определены и строго выполняются, то весь процесс выбора субреципиентов можно считать справедливым и проведенным на конкурсной основе. Однако данные исследования показывают, что информирование не прошедших конкурс кандидатов о причинах отклонения их предложений дополнительно повысило бы прозрачность процесса. Это положительно сказалось бы и на их организационном развитии и способствовало бы укреплению сотрудничества с ними и/или их участию в более широких национальных программах борьбы с тремя болезнями.

Некоторые респонденты говорили о

необходимости дополнительно либерализовать критерии выбора ОР и субреципиентов, чтобы охватить все потенциально эффективные НПО. Многие НПО, активно работающие с уязвимыми группами населения, могут не соответствовать требованиям в отношении численного состава, охвата и опыта. Респонденты отметили экономию времени в случае применения закрытых объявлений о приеме предложений от организаций, заранее отобранных на основании имеющегося у них потенциала и опыта освоения грантов. Однако это преимущество следует соизмерять с риском исключения из процесса эффективных реализующих субъектов.

Хотя в руководстве Глобального фонда прямо не указано, кто именно, СКК или ОР, должен нести ответственность за выбор субреципиентов, исследование показало, что на практике этим процессом управляет СКК, особенно если он проводится до представления национальной заявки. Однако ОР в качестве членов СКК²² могут участвовать в разработке критериев выбора и оценки кандидатов. Необходимость участия ОР

ПРОВЕДЕНИЕ СЕМИНАРОВ ПО ВОПРОСАМ РАЗРАБОТКИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ СУБРЕЦИПИЕНТАМИ

Проведение семинаров по вопросам разработки предложений предоставляет потенциальным реализующим субъектам возможность больше узнать о Глобальном фонде, методах его работы и об общих целях и задачах программ, для которых осуществляется поиск средств. Это позволяет также укреплять потенциал, что особенно важно в случае молодых НПО, которые не имеют опыта в разработке предложений. Кроме того, подобные семинары дают СКК возможность разъяснить порядок оценки предложений для предотвращения возможных недоразумений, а также роль и обязанности организаций, которые будут выбраны в качестве субреципиентов.

подтверждена на опыте Шри-Ланки в 1-м раунде, когда субреципиент был назначен СКК, работающим под руководством правительства, без каких-либо консультаций с ОР.

Единственный зарегистрированный случай выбора субреципиента без участия и контроля со стороны СКК имел место в **Эфиопии** для компонента по ВИЧ/СПИДу. В этом случае респонденты признавали, что такая ситуация может создавать определенные трудности, но подтвердили, что процесс был проведен справедливо и прозрачно. При этом они отмечали, что СКК должен, как минимум, участвовать в разработке механизмов обеспечения открытости и прозрачности.

Выбирать субреципиента в период или после разработки заявки?

В руководствах Глобального фонда не указано, должен ли выбор субреципиентов быть частью процесса разработки заявок на получение грантов Глобального фонда или это следует делать после утверждения заявки. Однако с ростом числа грантов для СКК (в среднем, четыре) Глобальный фонд должен более четко представлять общий уровень потенциала субреципиентов, поскольку это имеет большое значение для оценки возможностей расширения охвата заявки²⁴. **Эфиопия** предоставляет собой прекрасный пример преимуществ и недостатков, связанных с определением субреципиента как до, так и после подачи заявки. При подготовке заявки 7-го раунда СКК пригласил заинтересованные организации подать предложения для включения в объединенную национальную заявку. Объявления были опубликованы в газете *The Ethiopian Herald* – главном печатном издании страны. О приеме предложений было также объявлено на заседаниях СКК, заседаниях Тематиче-

ЧЕТКО ОПРЕДЕЛЕННЫЙ И ПРОЗРАЧНЫЙ ПРОЦЕСС ВЫБОРА СУБРЕЦИПИЕНТА

В **Кении** приглашение заявить о заинтересованности принять участие в разработке заявки было опубликовано в центральной прессе, на веб-сайте СКК и распространено в сети организаций гражданского общества. Заинтересованным организациям было предложено подать проект предложения по конкретной приоритетной тематике вместе с кратким описанием своего потенциала. Заинтересованным были предоставлены вопросник для оценки потенциала, шаблон проекта предложения, формы плана работы и проекта бюджета, а также руководства по их заполнению. Затем СКК создал группу независимой оценки для рассмотрения заявлений о заинтересованности на основе предварительно разработанных критериев. Этот процесс включал четыре этапа:

1. Проверка предложений на соответствие квалификационным критериям (требованиям руководства по представлению предложений);
2. Оценка потенциала организаций с учетом согласованных критериев;
3. Оценка проектов предложения, плана работы и бюджета;
4. Сопоставительная оценка способности организаций решать конкретные вопросы или охватывать конкретные уязвимые группы населения.

Из 412 организаций, проявивших заинтересованность, 34 подали предложения, соответствующие квалификационным критериям для включения в национальную заявку, и были назначены субреципиентами²³.

ской группы Организации Объединенных Наций, заседаниях избирательных групп СКК и других форумах. Члены СКК выразили мнение, что одно из преимуществ выбора субреципиента до подачи заявки заключается в том, что это формирует чувство ответственности или дух партнерства по отношению к объединенной заявке, ее целям и мероприятиям. Единственным недостатком, отмеченным членами СКК, является то, что иногда не все соответствующие организации могут подать свои предложения из-за сжатых сроков. Эту проблему, как представляется, можно

решить путем применения фиксированного календаря годовых раундов.

Для компонентов по ТБ и по малярии субреципиенты были определены после утверждения заявки. ОР пригласил представить предложения в первую очередь организациям, которые были предварительно отобраны (членами технического и программного персонала ОР) на основании их опыта и репутации в сферах, указанных в приглашении. Поданные заявки рассматривались группой независимой оценки, назначенной СКК. Члены СКК Эфиопии

²² «Если предложенный в качестве ОР кандидат еще не является членом СКК, то ему следует им стать». Глобальный фонд. Фидуциарные соглашения для реципиентов грантов. Пятое заседание Правления, Женева, 5-6 июня 2003 г., с. 4.

²³ См. Эфиопия, с. 39.

²⁴ Глобальный фонд. Принципы подготовки заявок на финансирование – 8-ой раунд, Женева, 2008 г.

ВЫБОР ОСНОВНЫХ РЕЦИПИЕНТОВ И СУБРЕЦИПИЕНТОВ

отметили как преимущество отсутствие необходимости проверять потенциал организации. Очевидным недостатком этого выборного метода является отсеив некоторых перспективных организаций из числа возможных реализующих субъектов. ОР известно об этом недостатке, поэтому в ходе будущих раундов планируется публиковать открытые объявления о приеме предложений.

В исключительных случаях назначение ОР производится непосредственно Секретариатом Глобального фонда после консультаций с СКК и другими партнерами по развитию. Среди перспективных субъектов можно назвать, в частности, многосторонние, двусторонние и неправительственные организации. Если СКК не находит ни одну местную организацию на роль ОР, Глобальный фонд может принять решение, согласно которому обязанности ОР принимает на себя местное отделение одной из многосторонних организаций (например, ПРООН является ОР в 26 странах-реципиентах средств Глобального фонда) при соблюдении общего в отношении всех ОР требования о наличии минимального потенциала. Глобальный фонд исходит из того, что такое соглашение носит временный характер и действует до тех пор, пока местные организации не смогут выполнять функции ОР после приобретения необходимого потенциала.

Повышение уровня прозрачности при выборе ОР/ субреципиента способствует повышению качества освоения грантов

Как представляется, повышение четкости и прозрачности процедур положительно сказывается на качестве освоения средств грантов. Отсутствие четких критериев и процедур в **Румынии** и **Шри-Ланке** в ходе первых раундов создавали существенные затруднения в области освоения грантовых средств.

Один из ОР в Шри-Ланке был вынужден подать в отставку после возникновения трудностей во взаимоотношениях с субреципиентами, которые были выбраны с применением недостаточно прозрачных процедур. В Румынии отсутствие четких процедур выбора субреципиентов привело к срыву графика освоения средств. Об этих препятствиях уже не указывалось в отчетах в ходе последующих раундов благодаря введению более прозрачных процедур.

РЕЗЮМЕ

В процедурах выбора ОР и субреципиентов происходят очевидные перемены. В течение нескольких первых раундов финансирования большинство СКК не имели регламентированных или прозрачных процедур назначения ОР или субреципиентов. Однако в ходе последующих раундов процедуры выбора стали более структурированными и прозрачными. Трудно сказать, происходит ли это только в результате соблюдения требований Глобального фонда о соответствии квалификационным критериям для получения финансирования, однако видно, что СКК и сами начинают оценивать преимущества открытого и прозрачного подхода к выбору ОР и субреципиентов. Использование измеряемых и объективных критериев выбора является основным элементом прозрачных выборных процедур, и следует активно поощрять их применение во всех СКК. В то же время следует продолжать работу по дальнейшему совершенствованию этих процедур для повышения их прозрачности и соответствия требованиям. Разработка, официальное принятие и регулярное применение выборных механизмов и процедур позволяет повысить уровень ответственности заинтересованных сторон и уровень эффективности освоения грантов. Четкие и прозрачные процедуры и критерии выбора, разработанные в **Эфиопии** и **Румынии**, могут служить примером для стран, в которых они еще не созданы.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- Ввести прозрачные процедуры и механизмы выбора ОР/ субреципиентов, согласованные и одобренные всеми членами СКК, в целях сбора предложений от максимально возможного количества организаций. Механизмы выбора должны включать, в частности, следующие элементы:
 - подробно прописанные процедуры подачи предложений ОР/ субреципиентов;
 - методику оценки предложений ОР/ субреципиентов;
 - объективные критерии выбора;
 - вопросники, позволяющие определить, отвечают ли кандидаты на пост ОР/ субреципиента критериям выбора, следовательно, имеются ли основания для их назначения.
- Разработать и применять достаточно широкие критерии, позволяющие охватить различные НПО путем:
 - разработки процедур, допускающих участие максимально возможного количества потенциальных реализующих организаций, с использованием, например, соответствующих СМИ и соответствующих языков;
 - исключения ситуации, при которой минимальные требования к потенциальным ОР и субреципиентам автоматически отсеивают перспективных кандидатов, особенно работающих непосредственно с людьми, живущими с ВИЧ, и другими группами населения, которые могут оказаться недостаточно представленными. Для этого может потребоваться пересмотр квалификационных критериев, устанавливаемых СКК и Глобальным фондом, чтобы охватить мелкие и молодые организации;
 - укрепления потенциала организаций, которые могли бы стать ОР или субреципиентами, но не отвечают минимальным требованиям в отношении потенциала, что можно рассматривать как средство вовлечения в процесс более широкого круга участников.

СКК несут ответственность за выполнение различных функций – от разработки заявок и распределения значительных денежных средств до осуществления надзора за реализацией проектов. Вероятность возникновения конфликта интересов весьма велика, особенно в связи с тем, что многие члены СКК являются одновременно получателями финансирования и ответственными за реализацию программ, и количество таких членов СКК постоянно увеличивается. Для подробного рассмотрения этой проблемы было проведено изучение политики и процедур по смягчению конфликта интересов на практических примерах СКК **Ямайки, Кении и Зимбабве**.

История вопроса

СКК – это партнерство многих заинтересованных сторон, занимающихся не только мобилизацией значительных ресурсов, но и определением того, кто должен их осваивать. С учетом сложности этих задач, следует ожидать возникновения конфликта интересов в процессе выполнения СКК своих функций и обязанностей. Одна из сложнейших задач всех СКК заключается в минимизации конфликтов интересов корректными и прозрачными способами без ущерба для деятельности комитета и при сохранении уверенности всех партнеров в том, что они способны использовать финансовые средства профессионально и независимо от чрезмерного внешнего влияния.

В результате изучения практических примеров было установлено, что конфликты интересов чаще всего возникают:

- когда руководители/ члены комитета являются одновременно реципиентами средств;
- при голосовании в СКК с участием реципиентов;

- в деятельности секретариата СКК и комитетов по этике.

Заинтересованные стороны, не входящие в состав СКК, могут полноценно участвовать во всех заседаниях и оказывать чрезмерное влияние на процессы принятия решений, когда представляемые ими организации стремятся извлечь выгоду из обсуждений, на ход которых они пытаются воздействовать.

Конфликт интересов – это мало изученное явление, особенно в области здравоохранения, где финансирование большинства программ и управление ими осуществляет государство. Модель СКК, основанная на частно-государственном партнерстве, вступает в противоречие с существующим положением, и Глобальный фонд осознает, что для накопления соответствующих знаний и опыта потребуется определенный период времени, пока постепенно не будут введены и всеми членами СКК не станут активно применяться стратегии и методы управления конфликтами интересов в целях сокращения риска злоупотреблений.

Члены СКК и другие заинтересованные стороны в **Кении и Зимбабве** назвали ряд областей, в которых происходят конфликты интересов. Описанная ниже ситуация, существующая в Кении, – это пример изначально заложенного конфликта интересов:

- Постоянный секретарь МЗ является председателем СКК, а директор Медицинской службы (государственный орган) является одновременно председателем подкомитета по закупкам и членом СКК. Кроме того, МЗ является главным субреципиентом и отвечает за закупку крупных объемов фармацевтических препаратов и услуг.

- Секретариат СКК, в который входят исполнительный секретарь и его помощник, финансируется министерством здравоохранения и располагается в этом министерстве, а оба его сотрудника являются работниками МЗ.
- Ряд членов СКК работают в организациях, являющихся субреципиентами.
- Некоторые партнеры по развитию, включая входящих в состав СКК представителей учреждений системы Организации Объединенных Наций, стремятся «подгонять» повестку дня к сфере своих интересов и своей деятельности.

В **Зимбабве** председателем СКК является министр здравоохранения и охраны детства. Министерство является также одним из крупнейших реципиентов средств Глобального фонда, т.е. субреципиентом и ОР грантов 1-го и 5-го раундов. Это пример того, как служебное положение позволяет получать прямую финансовую выгоду и препятствует проведению объективного мониторинга и/или надзора. Если пособие по управлению конфликтами интересов и соответствующая методика формально существуют во всех рассмотренных странах, то на практике члены СКК обычно не знакомы с этими документами.

Пример Зимбабве показал, что большинство членов СКК не знали о существовании руководящих принципов или стратегических документов по управлению конфликтами интересов. Лишь немногие признали, что им было известно о существовании этих документов, но подробно с ними они не знакомились. Исследование показало, что в Зимбабве существует значительный информационный и коммуника-

ционный пробел в отношениях между членами СКК и другими заинтересованными сторонами, участвующими в реализации программ, поддерживаемых Глобальным фондом²⁵.

Политика по вопросам этики и управления конфликтами интересов была принята в Зимбабве в 2005 году, ее предварительный проект был распространен среди всех членов СКК, которым было предложено внести свой вклад в доработку документа. Однако в этой работе приняло участие лишь пять или шесть из двадцати чле-

На момент проведения исследования (сентябрь 2007 г.) ни одна форма «Заявления об интересе» не была заполнена. Комитет по этике и конфликтам интересов не сформирован, а протоколы заседаний СКК показывают, что вопросы, касающиеся конфликта интересов, не рассматривались. Все члены СКК должны получить подготовку по политике и практике урегулирования конфликта интересов.

Как показывает третий пример в этой тематической области, в **Ямайке** при выборе ОР и субреципиентов при-

КОММЕНТАРИЙ ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДА

В большинстве СКК, т.е. приблизительно в 60%, председатель СКК представляет государственный орган и одновременно является ОР. Несмотря на то, что в этом уже заложен конфликт интересов, такую ситуацию не следует считать неправильной или неконтролируемой. Нередко это целесообразно и продиктовано необходимостью. В любом случае создание систем управления конфликтами интересов весьма важно для обеспечения целостности получаемых финансовых средств и согласованности действий осваивающих эти средства субъектов.

нов СКК, поэтому только они и были знакомы с ее содержанием. Это говорит о низком уровне ответственности членов СКК за применение политики управления конфликтами интересов, что в свою очередь снижает возможности выявления таких конфликтов и решения обусловленных ими проблем.

Хотя политика по этике и управлению конфликтами интересов СКК Зимбабве содержит продуманные методы минимизации таких конфликтов, эта политика, как выяснилось, еще не применялась на практике. Рекомендованные в этой политике меры и процедуры минимизации конфликтов интересов еще не введены в действие.

меняются более прозрачные и более четкие процедуры, чем в Кении или Зимбабве, где беспристрастность этого процесса не обеспечена. Примеры всех трех стран свидетельствуют о том, что члены СКК связаны с организациями, являющимися получателями средств гранта; такая ситуация может негативно сказываться на качестве осуществления СКК надзорных функций в целом. Анализ примеров позволил сформулировать ряд рекомендаций общего характера, которые могут быть полезны при условии их адаптации к конкретной ситуации в каждой стране:

- Обеспечить беспристрастность таких вспомогательных структур,

²⁵ См. Зимбабве, с. 44.

как секретариаты СКК и комитеты по надзору/ этике.

- Организовать регулярную подготовку по вопросам управления конфликтами интересов членов СКК, сотрудников секретариатов СКК и членов комитетов, ОР и субреципиентов.
- Обеспечить получение технической поддержки со стороны других организаций в целях введения в действие политики управления конфликтами интересов.

Ямайка: хороший пример функционального плана управления конфликтами интересов

Эффективный план управления конфликтами интересов был разработан в Ямайке с участием всех заинтересованных сторон и членов СКК.

Разработкой плана, главные компоненты которого включают следующие элементы, руководил страновой офис Объединенной программы ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) в Ямайке:

- создание комитета по надзору и мониторингу;
- обязательное заполнение всеми членами СКК формы заявления о конфликте интересов на первом ежегодном заседании, рассмотрение и оценка этих заявлений всеми членами СКК на следующем заседании.

Обязанности комитета:

- контролировать вопросы, касающиеся конфликта интересов, т.е. ситуации, когда соображения личного, служебного или финансового характера могут повлиять на справедливость и объективность членов СКК в

процессе принятия решений;

- рассматривать любые сообщения о конфликте интересов и определять в случае необходимости меры реагирования;
- принимать жалобы в отношении представленных предложений на финансирование, проводить соответствующее расследование и рассматривать апелляции по этим предложениям;
- расследовать жалобы по вопросам, касающимся осуществления программ;
- урегулировать любой конфликт, возникающий между заинтересованными сторонами (ОР или субреципиента) в ходе обсуждения вопросов, в которых они заинтересованы.

В комитет по надзору и мониторингу Ямайки входят пять членов СКК. Члены СКК, являющиеся также ОР или субреципиентами, не могут быть избраны в комитет. Как минимум один член комитета должен владеть техническими вопросами, касающимися ВИЧ/СПИДа. Члены комитета могут не входить в СКК, но председатель комитета должен быть членом СКК; состав комитета ежегодно утверждается СКК. Перед назначением кандидата в состав комитета СКК рассматривает вопрос о том, имеется ли среди существующих конфликтов интересов конфликт, который должен быть урегулирован в обязательном порядке, и имеются ли способы его урегулирования. Комитет обязан докладывать СКК обо всех конфликтах интересов, уже возникших или наметившихся, в следующих областях:

- принятие решений по вопросам финансирования основным реципиентом предложений, представленных субреципиентами;
- принятие решений по вопросам финансирования основным

СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ КОНФЛИКТАМИ ИНТЕРЕСОВ В ЯМАЙКЕ

- Полное раскрытие любого конфликта интересов в устной или письменной форме.
- Отстранение заинтересованного члена комитета от выполнения председательских функций при принятии решений.
- Отстранение заинтересованного члена комитета от участия в принятии окончательного решения.
- Включение в комитет незаинтересованного члена для участия в принятии решений.
- Передача или назначение заинтересованному члену комитета обязанностей и функций, не относящихся к сути конфликта интересов.
- Рекомендация применять специальные санкции в случае сокрытия конфликта интересов.

КОММЕНТАРИЙ ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДА

Многие СКК занимаются урегулированием конфликтов интересов только для того, чтобы обеспечить соблюдение минимальных квалификационных требований Глобального фонда для получения гранта, которые предусматривают наличие письменного плана урегулирования конфликта интересов, имеющего место лишь в случае, когда ОР и председатель или заместитель председателя СКК представляют одну организацию. Это требование носит весьма ограниченный характер и не охватывает весь спектр потенциальных конфликтов интересов, обусловленных увеличением количества членов СКК, одновременно являющихся субреципиентами. Было бы благоразумнее, если бы все СКК располагали всеохватывающей политикой управления конфликтами интересов, применимой ко всем членам комитета.

реципиентом мероприятий, которые должны осуществлять ОР;

- заключение договоров о консультационных услугах, выгодных ОР или субреципиентам в финансовом или профессиональном отношении.

Необходима ли внешняя поддержка?

Изучение практических примеров показывает, что конфликты интересов создают для СКК серьезные трудности. Ситуации, когда голосующие члены представляют одновременно организации-реципиенты, могут отрицательно сказываться на качестве надзорных функции СКК и объективности принимаемых решений. Для поддержки доверия к СКК важно показать, что он способен правильно, последовательно и активно решать вопросы, касающиеся конфликта интересов. Одним из способов разрешения конфликта интересов в СКК является привлечение помощи со стороны какой-либо независимой организации. Внешняя организация, зарекомендовавшая себя в этой области, может оказать помощь СКК в разработке проекта политики управления кон-

фликтами интересов и ее применении путем рассмотрения конфликта интересов и предложения арбитражных решений. Эту роль могли бы играть международные агентства развития, такие как страновые офисы ЮНЭЙДС, национальные или международные НПО.

РЕЗЮМЕ

Все СКК сталкиваются и будут сталкиваться с конфликтами интересов. В случаях, когда реципиент гранта является также голосующим членом СКК, возникает вполне обоснованное сомнение в его беспристрастности. До настоящего времени проблемы конфликта интересов, как правило, не решались надлежащим образом. Если политика управления конфликтами интересов и существует, то члены СКК часто не знакомы с ее содержанием, и эта политика на практике не применяется. План Ямайки по управлению конфликтами интересов, включающий практические способы и механизмы надзора и исполнения, мог бы служить образцом не только эффективной политики управления конфликтами интересов, но и надлежащего подхода к разработке такой политики с привлечением и участием всех заинтересованных сторон.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- Разработать политику управления конфликтами интересов, включающую четкие процедуры разрешения конфликтов и применяемые ко всем членам комитета при любых обстоятельствах.
- Обеспечить подготовку членов СКК по вопросам управления конфликтами интересов и распространить информацию о политике управления конфликтами интересов для повышения осведомленности членов комитета по этим вопросам.
- Рассмотреть возможность привлечения внешней помощи для разработки политики СКК по управлению конфликтами интересов, включая разрешение конфликтов при содействии третьей стороны.
- СКК должны по возможности обеспечить размещение своего секретариата в «нейтральных» помещениях и его финансирование из «нейтральных» источников.

Управленческая модель Глобального фонда, основанная на результативности, требует надлежащего и своевременного обмена информацией между СКК, ОР и МАФ. Теоретически СКК получает отчеты от ОР и из других источников для осуществления своих функций по управлению и надзору. Одновременно Секретариат Глобального фонда отслеживает прогресс в достижении задач при помощи МАФ, выполняющих контрольные функции и поддерживающих постоянную связь с ОР и другими партнерами. Эти коммуникационные каналы предназначены взаимно поддерживать партнеров в целях скорейшего выявления и разрешения проблем. В идеальных обстоятельствах об основных возникающих проблемах должны знать все стороны. Секретариат Глобального фонда совместно с ОР и СКК должны принимать меры для их адекватного разрешения. Изучение опыта в этой важной коммуникационной сфере осуществлялось на примерах **Нигерии, Перу и Замбии**.

При рассмотрении примеров внимание уделялось практике обмена информацией между СКК, МАФ, ОР и в некоторой степени между другими партнерами Глобального фонда. Особое внимание было уделено определению моделей обмена информацией между СКК и МАФ, МАФ и ОР, СКК и ОР, а также путям улучшения этих моделей и выявлению положительной практики обмена информацией.

История вопроса: роль МАФ

В соответствии с основными принципами обеспечения национальной ответственности за осуществление программ и поддержание высокого уровня эффективности Секретариата с небольшим числом сотрудников, Глобальный фонд не имеет своих отделений за пределами Женевы (Швейцария). В этом состоит его существенное отличие

от обычной практики взаимоотношений с донорами, особенно с учетом объема задействованных средств. Вместо этого Секретариат опирается на МАФ, выбираемых на конкурсной основе, чтобы иметь возможность оценивать потенциал реализующих субъектов и контролировать освоение средств в странах. В обязанности МАФ входит:

- оценка потенциала ОР по реализации утвержденных заявок путем изучения бюджетов и планов работы, а также оказание содействия Глобальному фонду в проведении переговоров по гранту;
- осуществление независимого надзора за результатами реализации программ и эффективностью использования средств (проверка исполнения). Это включает проверку периодически подаваемых запросов ОР на продолжение финансирования, осуществление инспекционных поездок на места для проверки результатов и анализ ежегодных аудиторских отчетов ОР;
- анализ результативности гранта по мере приближения к Фазе 2;
- оказание содействия при закрытии гранта;
- выполнение специальных поручений Глобального фонда, таких как проведение расследований в случае получения сообщений о нецелевом расходовании денежных средств.

МАФ не является представителем Глобального фонда в стране и не выступает от лица Глобального фонда, если только специально не уполномочен на это в конкретных случаях. Он не имеет права принимать решения в отношении грантов – МАФ представляет рекомендации, а решения принимает Глобальный фонд. Он также не участвует в разработке заявок в Глобальный фонд и их реализации, не предоставляет техническую поддержку грантополучателям²⁶.

²⁶ См. Раздел Местные агенты Фонда по адресу: <http://www.theglobalfund.org/ru/lfa/?lang=ru>.

Эффективный обмен информацией между МАФ, ОР, СКК и другими заинтересованными сторонами на национальном уровне крайне важен для обеспечения ответственности и эффективное освоение средств Глобального фонда. Изучение практических примеров показало, что низкий коммуникационный уровень между МАФ и другими участниками осуществления программ в значительной мере обусловлен непониманием СКК и ОР роли и обязанностей МАФ. МАФ заключает договор с Глобальным фондом и представляет отчеты в Секретариат. Он не отчитывается перед ОР, СКК или другими заинтересованными сторонами Глобального фонда. В целях сохранения независимости и беспристрастности МАФ любое взаимодействие с СКК, ОР и другими заинтересованными сторонами на национальном уровне должно осуществляться в соответствии со страновым *Протоколом обмена информацией*, публикуемым Глобальным фондом²⁷ и описывающим механизм распространения информации в отношении сделанных МАФ выводов и обеспечения обратной связи, а также порядок направления рекомендаций основным реципиентам.

Слабые коммуникационные связи

Основная причина появления проблем, выявленная при изучении практических примеров, заключается в низком уровне коммуникационных связей между МАФ, ОР и СКК. Отмечалось определенное недоверие между всеми сторонами, усугубляемое отсутствием ясности в отношении их функций и обязанностей. В Перу изначальное отсутствие потока информации от МАФ в сторону ОР и СКК в порядке обратной связи привело к возникновению подозрений в том, что ОР не информирован о серьезных проблемах, касающихся эффективности гранта.

Как сообщалось, обмена информацией между СКК и МАФ «не существует», а канал связи работает «только в одном направлении». Кроме того, члены СКК жаловались, что Глобальный фонд обменивается информацией напрямую с МАФ, не сообщая СКК о содержании информационного обмена.

Информационный обмен между ОР и СКК также нельзя назвать оптимальным. Члены СКК считают ОР центральным звеном в обмене информацией, контролирующим каналы обмена данными с Глобальным фондом и МАФ. Такая ситуация создала впечатление о существовании информационной асимметрии в Перу, где ОР рассматривался как депо для информации, которую он использует, чтобы извлечь для себя выгоду в процессе принятия решений и последующем распределении финансовых средств и их управлении.

В **Нигерии**, несмотря на то что обмен информацией между СКК и ОР происходит регулярно, открыто и на доброжелательной основе, коммуникация между этими субъектами и МАФ осуществляется в «урезанном» виде. Некоторые члены СКК считают, что постоянный отказ МАФ от приглашений принять участие в заседаниях СКК в качестве наблюдателя негативно сказывается на информационном обмене.

При проведении исследования в **Замбии** звучали утверждения, что связь между МАФ и СКК осуществляется только в период разработки заявки или запроса на получение очередной транши гранта, когда МАФ может выявить трудности в реализации программ или разъяснить положения контракта. МАФ не сообщает СКК о своей оценке деятельности основных реципиентов, которые признавали, что получают такие оценки, но считают их «недостаточно рекомендательны-

ми и информативными». Ситуация улучшилась после того, как МАФ стал предоставлять больше информации в порядке обратной связи ОР от гражданского общества, позволяя ОР знакомиться с отчетами о результатах работы и обсуждать их до представления в Секретариат Глобального фонда. Исследование показало, что трудности в обеспечении высокой эффективности гранта возросли в результате отсутствия надлежащей связи между МАФ и ОР, представляющих правительство, которые привыкли получать любую официальную информацию в письменном виде. В соответствии со страновым Протоколом обмена информацией МАФ устно информирует ОР от правительства и ОР от гражданского общества о содержании своего отчета о результатах их работы до направления отчета в Секретариат.

Замечания ОР от правительства **Замбии** по поводу информирования МАФ объясняются неправильным пониманием обязанностей МАФ. Подобным образом критические замечания ОР от гражданского общества в адрес МАФ в отношении предоставления им «недостаточно рекомендательных и информативных» оценок объясняются убежденностью ОР в том, что МАФ должен укреплять потенциал партнеров и помогать им в соблюдении требований к отчетности. Однако в руководящих документах Глобального фонда четко указано, что в обязанности МАФ не входит укрепление потенциала ОР или оказание им технической поддержки.

Разъяснение потребностей в коммуникации и укрепление доверия

Краткий обзор потребностей и/или ожиданий СКК, ОР и МАФ в области обмена информацией позволяет понять динамику коммуникационных процессов между этими субъектами.

Для осуществления эффективного надзора за освоением гранта СКК должен получать информацию ОР об использовании средств, чтобы иметь возможность своевременно принять меры реагирования и обеспечить необходимую поддержку. Согласно стратегическому документу Глобального фонда *Фидуциарные соглашения для реципиентов грантов* ОР должен обеспечить применение эффективных механизмов представления СКК и Глобальному фонду отчетов о результатах осуществления программ и финансовых отчетов²⁸.

Если важность существования отлаженного коммуникационного механизма между этими тремя субъектами очевидна, это вовсе не означает, что все три партнера должны быть в постоянном контакте между собой. Каждая из трех сторон должна выполнять собственные обязанности в области коммуникации. Как уже отмечалось, основной обязанностью ОР является постоянное информирование СКК о ходе освоения средств. Роль МАФ в качестве «глаз и ушей» Глобального фонда на национальном уровне заключается в предоставлении Секретариату Глобального фонда независимой и объективной оценки процесса внедрения гранта. Обо всех обращениях СКК к МАФ с просьбой поделить последние данными о ходе освоения средств гранта или прокомментировать рекомендации, следует информировать ОР и Менеджера портфолио Фонда (МПФ) в Женеве. МПФ вместе с ОР и СКК подробно рассмотрит любые вопросы, касающиеся руководящей роли ОР и надзорных функций СКК. Как представляется, трудности осуществления этих трехсторонних отношений между СКК, ОР и МАФ обусловлены недоверием и неправильным пониманием протоколов обмена информацией между партнерами. Описанный ниже положительный

опыт может быть использован для укрепления доверия. Чрезвычайно важно, чтобы СКК относились к МАФ как независимым агентам с большим доверием.

Эффективная практика обмена информацией между ОР и МАФ

Исследование позволило определить примеры эффективной практики обмена информацией или сотрудничества между МАФ, СКК и ОР. В Перу, например, в программе посещения страны МПФ участвуют все три субъекта. Все стороны считают такой коммуникационный механизм полезным и эффективным. «Эффективные и подвижные коммуникационные связи», существующие также между руководящими группами МАФ и ОР, действуют в основном в форме ежемесячных официальных заседаний ОР и МАФ, проводимых для обмена информацией. Эти связи облегчают каждодневный обмен информацией по электронной почте, сотовой связи и посредством обмена файлами между сотрудниками ОР и МАФ как между равными партнерами. МАФ также участвует в ежеквартальных заседаниях ОР и субреципиентов, проводимых в порядке обмена информацией²⁹.

В Замбии МАФ наладил постоянную обратную связь с ОР от гражданского общества, что позволяет им знакомиться с содержанием отчетов о результатах их работы и обсуждать их до направления в Секретариат Глобального фонда (*там же*, с. 11). Такая практика отвечает содержащемуся в страновом *Протоколе обмена информацией* требованию, согласно которому МАФ должен устно информировать ОР о своих оценках, чтобы они имели «возможность высказать свое мнение в отношении содержащихся в них несоответствий или неточностей» до направления окончательного отчета МПФ. Более того, к такому же выводу

привели исследования всех примеров: МАФ должен, как минимум, регулярно участвовать в заседаниях СКК в качестве наблюдателя и использовать эту возможность, чтобы разъяснить членам СКК и основным реципиентам, в чем заключаются их роль и обязанности. В долгосрочном плане это будет способствовать укреплению доверия между тремя субъектами. В страновом *Протоколе обмена информацией* указано, что «МАФ должны регулярно участвовать в заседаниях СКК», а при необходимости и надлежащим образом «разъяснять ОР, СКК и другим заинтересованным сторонам в стране, в чем заключаются их роль и обязанности».

Ограничены ли возможности МАФ по надзору за осуществлением программ?

Некоторые СКК и ОР жаловались на то, что МАФ не обладает достаточными техническими навыками для мониторинга и понимания программных аспектов освоения средств гранта, вместо того, чтобы уделять все внимание только финансовым вопросам. Например, основные реципиенты в Нигерии полагают, что МАФ занимается только контролем над использованием счетов и совсем не интересуется программой, не способен понять ее суть, что, по их мнению, является столь же важными и существенными в работе МАФ. МАФ в Нигерии признает, что в вопросах, касающихся программы, он разбирается гораздо хуже, чем в финансовых вопросах. Однако сообщалось, что он принимал участие и в решении вопросов, касающихся программы, зачастую после подробного их обсуждения с ОР и получения ответов на конкретные вопросы. По мнению членов СКК **Замбии**, МАФ не располагает достаточными навыками, чтобы должным образом осуществлять надзор за техническими аспектами программ и вырабатывать соответствующие оценки.

²⁸ Глобальный фонд. *Фидуциарные соглашения для реципиентов грантов*. Женева, 2003 г., с. 4.

²⁹ Доступно по адресу: <http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/background/GFPolicy> в разделе GF-LFA_Communications_Protocol.

МАФ в Замбии, в свою очередь, уделяет основное внимание количественным показателям в отчетных формах, оставляя без внимания качественные аспекты программ.

В *Протоколе обмена информацией, регулирующим взаимоотношения между Глобальным фондом и Местными агентами Фонда*³⁰, указано, что «четкое и реалистичное понимание воздействия и последствий трех заболеваний... является важной составляющей работы МАФ. Это позволяет организовать и упростить обсуждение программных аспектов грантов». Следует заметить, что Глобальный фонд уже занялся вопросом подбора МАФ, обладающих более глубоким знанием программ здравоохранения, и объявил о приеме заявок на участие в международном конкурсе, ориентированном на организации, обладающие широкой компетенцией в таких сферах, как финансы, программы здравоохранения, управление закупками и снабжением, мониторинг и оценка.

РЕЗЮМЕ

Установление равновесия между независимостью МАФ, с одной стороны, и желанием СКК/ОР получать больше оценочной информации о результатах освоения гранта, с другой, – вопрос довольно сложный. Вполне очевидно, что коммуникационные механизмы между тремя субъектами нуждаются в совершенствовании. В частности, необходимо улучшить понимание роли МАФ в архитектуре Глобального фонда, особенно среди членов СКК и ОР. Внешение небольших новшеств и обеспечение более конструктивного сотрудничества, например, регулярное участие МАФ в заседаниях СКК или регулярный обмен информацией между МАФ и ОР, могли бы существенно изменить положение. В соответствующих случаях важно также повысить уровень компетенции МАФ по вопросам, касающимся программ здравоохранения.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- МАФ должны регулярно принимать приглашения и участвовать в заседаниях СКК в качестве наблюдателей при сохранении своей независимости.
- МАФ должны выполнять требование, содержащееся в страновом *Протоколе обмена информацией*, и сообщать основным реципиентам о своих выводах до направления окончательного отчета о результатах освоения гранта МПФ.
- Другим странам следует применять эффективную практику, например трехстороннее участие в программах посещения страны МПФ и проведение ежемесячных официальных заседаний ОР и МАФ в целях обмена информацией.
- СКК и ОР должны ознакомиться со страновым *Протоколом обмена информацией*.
- МАФ должны улучшить свои технических навыки в области аудита программ здравоохранения, управления закупками и снабжением, МиО.

³⁰ Доступно по адресу: <http://www.theglobalfund.org/en/about/structures/lfa/background/GFPolicy> в разделе GF-LFA_Communications_Protocol.

Проблема гармонизации и согласования капиталовложений в здравоохранение возникла до создания Глобального фонда, когда страны оказались «перегруженными» вертикальными программами борьбы с болезнями, участники осуществления программ стали путаться в своих обязанностях, возникли трудности в координации мероприятий, появилось дублирование в финансировании. При создании Глобального фонда уже было ясно, что его крупные финансовые ресурсы тем или иным образом, прямо или косвенно, отразятся на национальных процессах и системах. Глобальный фонд, в Правлении которого представлены все партнеры – доноры и реципиенты, – всегда отстаивал политику, направленную на дополнение национальных программ и использование странами средств Фонда для укрепления систем здравоохранения. Изучение того, насколько страны смогли продвинуться в этом направлении, осуществлялось на примерах **Камбоджи, Мозамбика, Нигерии и Танзании**.

История вопроса

Гармонизации и согласование – это два из пяти принципов Парижской декларации, которую подписали более 100 стран, чтобы повысить уровень взаимной подотчетности. Ответственность за эффективное использование помощи несут как страны-доноры, так и страны-реципиенты³¹. Согласование предполагает предоставление донорами всесторонней поддержки на основе национальных стратегий развития стран-партнеров; они должны стремиться к согласованию задач в области финансирования, чтобы сократить бремя помощи. В *Руководстве по СКК* указаны основополагающие принципы укрепления гармонизации и согласования:

Глобальный фонд финансирует программы, отражающие национальную ответственность и лидирующую роль

национальных партнерств в разработке и реализации программ, основанных на существующих региональных и национальных программах, дополняющих их и согласованных с ними, в целях поддержки национальных стратегий, приоритетов и партнерств. СКК должны, по мере возможности, проводить свою деятельность на основе и с учетом существующих на национальном уровне механизмов планирования, а также в соответствии с национальными стратегическими планами.

В Рамочном документе Глобального фонда указано, что в качестве координационного механизма «желательно использовать уже существующий орган». СКК следует создавать только в случае отсутствия надлежащей структуры. На практике довольно немногие страны, получающие средства Глобального фонда, использовали существовавшие структуры, а там где они были использованы, исследование в этой тематической области показало, что степень и формы их интеграции колеблются в значительных пределах. С другой стороны, исследование свидетельствует о том, что ряд стран, создавших СКК, в настоящее время рассматривают возможность их объединения с другими государственными механизмами, когда это можно сделать без нарушения принципов Глобального фонда.

Принцип гармонизации проявляется также на уровне состава СКК. Глобальный фонд рассчитывает на то, что в СКК будут широко представлены все национальные субъекты, участвующие в борьбе с тремя заболеваниями, включая всех соответствующих доноров и партнеров по развитию. СКК как механизм объединения заинтересованных сторон, формирующих и распределяющих ресурсы, способствуют укреплению сотрудничества между на-

³¹ ОЭСР/КСР (2005): Парижская Декларация по повышению эффективности внешней помощи доступна по адресу: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>.

циональными партнерами по развитию. Механизмы совместного финансирования позволяют объединять ресурсы для повышения эффективности оказываемой помощи путем согласования усилий партнеров. Эти механизмы находят источники финансирования для поддержки крупных (т.е. государственных) программ, включающих национальные меры в ответ на заболевания или проводимые в области здравоохранения в целом и разработанные на основе стратегии, поддерживаемой всеми партнерами. Механизм совместного финансирования определяется как соглашение между несколькими партнерами (внутренние источники и внешние доноры), согласно которому они осуществляют денежные взносы на основе единого подхода, предусматривающего совместную разработку программ и бюджета, мониторинг и оценку, а также применение общих правил программной и финансовой отчетности³². Глобальный фонд поддерживает программные подходы³³. Однако не все страны приняли механизмы общего финансирования, и Глобальный фонд в настоящий момент оказывает финансовую поддержку двум таким механизмам в **Мозамбике**. Изучение опыта СКК Мозамбика показало наличие ряда трудностей, обусловленных включением требований Глобального фонда по надзору за реализацией программ в систему совместного МиО. Результаты исследования говорят о необходимости рассмотрения Глобальным фондом других вариантов синхронизации графика выплаты средств гранта и представления отчетов с цикличностью работы механизма финансирования, хотя он и действует достаточно гибко в этом отношении. Исследование практических примеров подтверждает также, что контроль со стороны МАФ и надзор СКК обеспечивают определенный уровень безопасности инвестиций, который партнеры-доноры могли бы

принять во внимание в связи с объединением финансирования.

Танзания: расширенный СКК

СКК **Танзании** был создан в связи с объявлением о приеме заявок 1-го раунда в феврале 2002 года. Функции секретариата СКК выполняла Танзанская комиссия по СПИДу (TACAIDS). Документ, определяющий структуру, функции, состав и порядок работы СКК, был разработан в 2003 году и принят в марте 2004 года. В соответствии с измененной редакцией Руководства по СКК, принятой в 2005 году, СКК Танзании был преобразован и переименован в Национальный координационный комитет Танзании (TNCM). Задача TNCM заключается в содействии осуществлению и координации деятельности по освоению грантов Глобального фонда и всех других ресурсов, получаемых из внешних источников для борьбы с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией, в дополнение к другим программам в области здравоохранения, требующим планирования, координации и надзора на межсекторальном уровне. Расширение полномочий TNCM обусловлено необходимостью согласовать использование всех ресурсов страны, предназначенных для борьбы с эпидемиями, и свидетельствует об успешной работе первого СКК в разработке профинансированных в последствии заявок и в рациональном использовании ресурсов.

Руководящие принципы TNCM содержат подробное описание задач, которые комитет должен выполнять для повышения уровня гармонизации и согласования в Танзании. Они включают: установление и поддержание четкой координации деятельности государственного и частного секторов, гражданского общества, двухсторонних и многосторонних агентств, занятых в сфере борьбы с тремя заболеваниями; содействие согласованию действий, в

частности, Глобального фонда, Чрезвычайного плана Президента США для оказания помощи в связи со СПИДом (ПЕПФАР), Президентской инициативы по борьбе с малярией (PMI) и Межстрановой программы Всемирного банка по ВИЧ/СПИДу (МПС); учет грантов Глобального фонда в Комплексном среднесрочном планировании расходов в рамках жестких бюджетных ограничений по секторам (MTEF) – механизме координации всех имеющихся ресурсов, предназначенных для реализации программ здравоохранения в Танзании. Степень выполнения этих задач комитетом колеблется в широких пределах, а именно:

- **Установить четкую координацию.** TNCM представляет собой платформу для обмена информацией о национальных программах для большинства партнеров по развитию, включая ПЕПФАР, PMI, Фонд Мкапа и Инициативу по СПИДу для региона Великих озер (GLIA). Анализ протоколов заседаний TNCM показывает, что отчеты, представляемые этими программами в TNCM, и информация, получаемая от других участников, позволяют партнерам минимизировать дублирование и укреплять слаженность действий. В настоящее время в TNCM поступают отчеты о ходе на национальном уровне всех программ борьбы с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией. Отчеты не содержат анализа результативности программ.
- **Содействовать согласованию действий Глобального фонда, ПЕПФАР, PMI и МПС.** Значительных результатов в выполнении второй задачи TNCM не достиг. ПЕПФАР и PMI разрабатывают свои собственные программы и планы. МПС

³² Глобальный фонд. Принципы подготовки заявок на финансирование. Там же.

54 ³³ Глобальный фонд. Фидуциарные соглашения для реципиентов грантов, с. 11.

предоставляет финансовую поддержку борьбе с ВИЧ/СПИДом. TNCM концентрирует усилия на осуществлении надзора за освоением грантов Глобального фонда. Такой порядок работы пока не распространяется на другие программы. Хотя гармонизация и согласование указаны в качестве целевых задач, не было получено доказательств того, что TNCM реально стремится организовать выработку совместных оценок, проведение общих технических поездок и анализ пробелов на национальном уровне³⁴. Некоторые элементы согласования имеют место на уровне программ, однако это не является результатом целенаправленных усилий TNCM.

- **Обеспечить учет грантов Глобального фонда в MTEF.**

Руководящие принципы и вспомогательные процедуры TNCM включают подробно разработанный порядок включения грантов Глобального фонда в MTEF, однако эта процедура еще не применялась на практике. В настоящее время на уровне программ предпринимаются попытки учитывать все имеющиеся ресурсы в MTEF, однако это делается не в порядке непосредственного выполнения целевых задач, предусмотренных в руководящих материалах TNCM.

Совместные оценки, общие технические поездки и анализ пробелов на национальном уровне – это примеры практики, ориентированной на обеспечение эффективной гармонизации. В 2006 году TACAIDS предпринял проведение совместной оценки программ борьбы с ВИЧ/СПИДом. Однако TNCM не смог принять участия в этой работе, поскольку не располагает пособиями по совместной оценке программ. Не

была проведена запланированная совместная работа по анализу пробелов на национальном уровне. Проведение анализа пробелов в рамках подготовки заявки 7-го раунда не было концептуально проработано, и такой анализ не был использован.

Трудности, препятствующие согласованию мер надзора за освоением грантов с другими национальными процедурами, заключаются в отсутствии работающих национальных систем МиО, официальных процедур и каналов связи для обмена информацией между СКК и другими национальными координирующими структурами, такими как широкосекторальный подход в здравоохранении³⁵ в Танзании.

Таким образом, TNCM был создан для целей гармонизации и согласования потоков финансирования программ борьбы с ВИЧ, туберкулезом и малярией с другими программами здравоохранения в Танзании. Однако разработать удалось всего несколько процедур, хотя ни одна из них так и не была реализована на практике для выполнения этих задач. Анализ опыта этой страны позволил выработать несколько предложений относительно того, как можно повысить роль TNCM в деле гармонизации и согласования в Танзании:

- Разработать политику и рабочее руководство для всех заинтересованных сторон, особенно партнеров от неправительственных организаций, в отношении порядка участия в текущих процессах гармонизации и улучшения координации их деятельности.
- Разработать четкие руководящие принципы по проведению совместных оценок, технических поездок и анализу пробелов на национальном уровне.

- Провести подготовку всех членов TNCM по вопросам гармонизации и согласования, углубить их понимание этой задачи. Это повысит качество участия и укрепит приверженность работе по гармонизации.
- Укрепить официальные каналы обмена информацией с другими координирующими структурами, особенно со структурами на уровне ШСП.
- Укрепить секретариат TNCM и его технические рабочие группы. Эти структуры осуществляют анализ технических трудностей в области гармонизации и согласования, информируют по этим вопросам TNCM для принятия решений и ориентировки.

Мозамбик:

«модернизированный» СКК

Исследование в **Мозамбике** показало существование совершенно иного подхода к объединению усилий СКК с деятельностью других национальных учреждений. Представление первой заявки Мозамбика в Глобальный фонд в 2002 году совпало по времени с формированием ШСП в здравоохранении и созданием совместного фонда для борьбы с ВИЧ/СПИДом, при этом координационные механизмы на уровне секторов уже существовали. СКК создавался как «автономный» механизм, что было обусловлено неправильным пониманием требований Глобального фонда. Следует отметить наличие некоторой напряженности и непонимания между Глобальным фондом и отдельными страновыми партнерами по вопросам соответствия модели финансирования Глобального фонда на основе результативности принципам Парижской декларацией о гармонизации и согласовании. Однако в настоящее время СКК Мозамбика является составной частью

³⁴ Глобальный фонд требует, чтобы СКК «определили приоритетные потребности и отставания в финансировании на национальном уровне для существующих усилий по борьбе с тремя заболеваниями». См. Фидуциарные соглашения для реципиентов грантов, с. 3.

³⁵ «Широкосекторальные подходы – это особый тип основанных на программах подходов, которые применяются только на уровне всего сектора, например сектора здравоохранения, а не на уровне определенного заболевания». См. Принципы подготовки заявок на финансирование – 8-й раунд, с. 20

ШСП в здравоохранении и совместного фонда для борьбы с ВИЧ/СПИДом и их систем координации, управления и мониторинга по секторам. Надзор за использованием средств Глобального фонда осуществляется координационными механизмами ШСП в здравоохранении и совместного фонда для борьбы с ВИЧ/СПИДом. СКК проводит заседания как самостоятельный орган только в целях координации работы по подготовке заявки в Глобальный фонд, представление запроса на продолжение финансирования, решения вопросов, касающихся освоения гранта, и

выполнения специальных поручений Секретариата Глобального фонда. Он собирается по мере необходимости, тогда как другие организации, определяющие национальные стратегии и порядок осуществления надзора, проводят свои официальные заседания на регулярной основе. Большинство членов СКК в настоящее время участвуют в работе координационных механизмов ШСП в здравоохранении и совместного фонда для борьбы с ВИЧ/СПИДом. Вторичный положительный результат такой интеграции заключается в том, что представители гражданского обще-

ства и частного сектора теперь являются официальными участниками ШСП в здравоохранении. СКК Мозамбика служит примером плотного слияния СКК с существующими национальными секторальными координационными механизмами. В то же время, Глобальный фонд и Мозамбик должны усилить интеграцию механизма финансирования на основе результативности в механизмы общего финансирования.

Инновационное партнерство с ДМР

В целях установления взаимодействия с существующими структурами в Мозамбике Глобальный фонд заключил соглашение о партнерстве с Департаментом международного развития (ДМР) Соединенного Королевства, согласно которому представитель ДМР действует в Мозамбике в качестве сотрудника Глобального фонда по связям с органами ШСП в здравоохранении и совместного фонда по борьбе с ВИЧ/СПИДом. Это партнерство является инновационным примером гармонизации донорских агентств. Оно позволило сократить количество поездок сотрудников Глобального фонда в Мозамбик.

Усилия по гармонизации и согласованию в других странах

Камбоджа представляет собой пример того, какие усилия предпринимают доноры, правительство и гражданское общество в целях согласования работы различных партнеров путем создания общей платформы для разработки политики и реализации программ по здравоохранению. Уже до создания СКК в Камбодже существовали технические рабочие группы – одна по вопросам здравоохранения, другая по вопросам ВИЧ, – в рамках которых избирательные группы проводили заседания для обсуждения годовых и долгосрочных планов и предпринимали попытки коор-

Комментарий Глобального фонда: Национальные комитеты по СПИДу и СКК

По общему принципу НКС определяют политику и разрабатывают национальные стратегии только по ВИЧ, тогда как СКК отражает потребности в дополнительных финансовых средствах для существующих усилий по борьбе с тремя заболеваниями в заявках на финансирование и обеспечивает надзор за внедрением грантов. Это особенно важно в странах со значительным бременем всех трех заболеваний. Многие СКК работают независимо от НКС, чтобы избежать путаницы в области управления и выполнения конкретных функциональных задач. НКС все чаще выполняют роль технических комиссий СКК, предоставляя помощь в разработке заявок по ВИЧ и надзоре за реализацией программ по ВИЧ.

Такая динамика отношений между НКС и СКК может оказаться весьма полезной, особенно в тех случаях, когда НКС концентрирует свое внимание на формировании политики на высшем уровне и на национальном стратегическом планировании, а СКК занимается разработкой конкретных заявок и внедрением грантов.

Зачастую СКК объединяет многих партнеров, как этого еще не удавалось сделать национальным организациям, занимающимся планированием в области отдельных заболеваний. Такое широкое вовлечение заинтересованных сторон дает больше возможностей для адаптации к возросшим требованиям и оказания воздействия посредством объединения уникальных возможностей и ресурсов всех доноров, агентств по развитию и национальных заинтересованных сторон для анализа отстаиваний на национальном уровне и обеспечения надзора за внедрением гранта.

динировать свои действия. Большинство основных национальных доноров в настоящее время являются членами СКК. Кроме того, в состав Технической рабочей группы по здравоохранению входят все доноры сектора здравоохранения, а Техническая рабочая группа по ВИЧ включает все основные заинтересованные стороны в области борьбы с ВИЧ/СПИДом. Представители этих двух групп содействуют реализации правительственной программы по поддержке сектора здравоохранения. Все доноры поддержали решение правительства объединить их усилия в одну общую, возглавляемую и управляемую правительством структуру и договорились о порядке управления, однако без объединения финансирования.

В **Нигерии** респонденты сообщили, что СКК возглавил работу по объединению многосторонних и двухсторонних партнеров по развитию, местной общины и сообществ людей живущих с заболеваниями или пострадавших от них. Они совместно определяют приоритеты, составляют планы и принимают решения в отношении финансирования и реализации программ, а партнеры осуществляют совместный анализ, мониторинг и оценку. Представители этих избирательных групп входят в различные комитеты СКК и целевые группы.

РЕЗЮМЕ

СКК **Мозамбика** и **Танзании** показали два различных подхода к вопросам согласования и гармонизации. Если СКК Танзании стремится повысить уровень согласования своей деятельности с существующими национальными структурами путем расширения круга своих полномочий, то СКК Мозамбика сокращает объем своих функций, глубже интегрируясь в национальные структуры здравоохранения. Эти два примера показывают степень зависимости усилий СКК в области гармонизации и согласования от конкретного национального контекста, исходных условий и существующих структур. Пример Танзании говорит также о важности разработки соответствующих стратегий и процедур, если СКК намерен стать составной частью национальных структур.

Целесообразно было бы проанализировать причины, по которым многие страны предпочитают создавать отдельные СКК вместо укрепления существующих структур. Ряд фактов указывает на то, что многие страны создавали СКК как отдельные организации по требованию новых доноров. Однако некоторые респонденты отмечали отсутствие исходных жизнеспособных или подходящих структур, которые могли бы эффективно формировать ресурсы для борьбы со всеми тремя заболеваниями и управлять этими средствами. Даже если те или иные организации, участвующие в борьбе с ВИЧ/СПИДом, например НКС, в принципе создавались как партнерства многих заинтересованных сторон, на практике руководство ими осуществляло правительство, занимавшее в составе комитета лидирующие позиции, тогда как гражданское общество и другие неправительственные организации были недопредставлены.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

- Пересмотреть руководящие принципы управления СКК в целях более эффективного согласования деятельности комитета и других имеющихся координирующих механизмов.
- Обеспечить понимание важности этих проблем новыми членами СКК.
- Привести в соответствие сроки начала действия грантовых соглашений Глобального фонда с существующими национальными циклами планирования и отчетности.
- Глобальный фонд и его партнеры должны найти способы усилить интеграцию модели финансирования на основе результатов в механизмы совместного финансирования для улучшения процессов гармонизации и согласования.



НАМИБИЯ: Район Ошана. Мать напоминает своей дочери ежедневно принимать антиретровирусные (АРВ) препараты в целях лечения ВИЧ в одно и то же время. По состоянию на 1 июня 2008 года 1,75 миллиона человек получили АРВ-лечение, благодаря осуществлению программ, поддерживаемых Глобальным фондом.

В течение сентября и октября 2007 года 26 консультантов провели опрос приблизительно 628 человек в 20 странах, чтобы выяснить на основании их опыта, как работает модель СКК Глобального фонда. Их ответы свидетельствуют о том, что СКК накопили в этой области богатый и многообразный опыт. СКК разработали широкий ряд эффективных функциональных моделей, воплощающих основные принципы финансирования – страновую ответственность, совместное принятие решений, максимальный охват и создание партнерств. На своем пути они иногда ошибались, и мы благодарны им за честность и настойчивость в поиске путей активизации совместных усилий в расширении охвата глобальными мерами в ответ на три заболевания – ВИЧ, ТБ и малярию.

На первых этапах существования Глобального фонда СКК выполняли ряд своих функций на бессистемной основе. В последние несколько лет наблюдается качественный переход к более регламентированному и прозрачному процессам. Анализ практических примеров показывает, что СКК работают эффективнее, если они опираются в своей ежедневной практике на четкие структуры, механизмы и процедуры управления. Наличие надлежащим образом укомплектованного и оборудованного административного секретариата может, по мнению респондентов, существенно повысить общую результативность СКК и его комиссий. Важнейшее значение для повышения результативности имеет также наличие четкого мандата каждого органа СКК. Такую практику в сфере управления необходимо всячески поддерживать, сохраняя при этом гибкость местных структур и снижая уровень бюрократизма.

Модель партнерства СКК, требующая включения в состав комитета представителей неправительственного сектора

и и отношения ко всем членам как равным партнерам, способствует изменению характера отношений между правительством и гражданским обществом в секторе здравоохранения. СКК представляет собой платформу для объединения усилий различных организаций, участвующих в борьбе с тремя заболеваниями, позволяя, таким образом, увязать и сбалансировать противоречащие интересы. В отличие от всех других международных организаций, партнерства СКК с различными заинтересованными сторонами обеспечивают не только мобилизацию значительных ресурсов, но и возможность принятия самостоятельных решений в отношении распределения этих средств для финансирования национальных программ. Это предполагает высокий уровень ответственности за справедливое распределение ресурсов; это также обязывает правительства и гражданское общество принимать беспрецедентные меры по управлению конфликтами интересов.

В странах, в которых правительства смогли организовать взаимодействие и обеспечить участие многих заинтересованных сторон, значительно повысился уровень активности гражданского общества. Кроме того, повышению эффективности участия всех заинтересованных сторон в обсуждении различных вопросов и принятии решений способствуют хорошие лидерские навыки. Однако не следует останавливаться на достигнутом, необходимо продолжать усилия по решению имеющихся структурных проблем, таких как недостатки в области коммуникаций между представителями гражданского общества в СКК и их избирательными группами.

По мере укрепления и «укоренения» СКК важно, чтобы Глобальный фонд и его партнеры внимательно отслеживали их воздействие на финансирование здравоохранения в сфере борьбы с

ВИЧ, ТБ и малярией. Это исследование практических примеров показывает, что СКК стал действенным механизмом финансирования здравоохранения, в основе которого лежит национальная ответственность. Эта модель, предусматривающая широкое участие людей, наиболее затронутых тремя заболеваниями, служит вдохновляющим примером, однако развивающемуся партнерству следует постоянно уделять внимание и поддерживать его. СКК предстоит преодолеть еще много трудностей, и одна из основных заключается в поиске более эффективных путей гармонизации и согласования их функций с деятельностью других национальных механизмов.

Наконец, это исследование является богатым источником информации для изучения практики СКК. Секретариат надеется, что другие партнеры проанализируют приведенные примеры и сделают собственные выводы. Цель исследования, конечно, не заключается в том, чтобы рекомендовать какие-либо окончательные решения для СКК, здесь названы лишь некоторые извлеченные уроки. Надеемся, что другие партнеры дополнят эти практические примеры новыми исследовательскими и аналитическими работами. Для облегчения доступа к описанию всех практических примеров, последующим отчетам и их использования все эти материалы опубликованы на веб-сайте Глобального фонда.

В подготовке любого крупного глобального исследования участвуют десятки, если не сотни человек. Составление этого отчета стало возможным благодаря помощи многих специалистов, и большинство из них, респондентов исследования, мы можем поблагодарить только коллективно. Мы выражаем признательность каждому из 628 опрошенных лиц за то, что они смогли найти время в своем плотном рабочем графике и побеседовать с консультантами, проводившими исследование. Вы предоставили нам бесценную информацию в отношении возможных путей совершенствования работы СКК, и Глобальный фонд благодарен вам за этот вклад.

Группа по работе с СКК благодарит также семь организаций и 27 консультантов, которые приняли участие в реализации этого проекта и подготовили отчеты по исследованию в каждой стране:

Организации

EPOS Health Consultants

Sanigest International

TSF Eastern Africa

TSF South East Asia

TSF Southern Africa

TSF West and Central Africa

University Research Corporation

Консультанты

Oxana Abovskaya

Luca Brusati

Angela Chauduri

Клэссон Sharon & Peter Claesson

Jack Galloway

Alberto Gonima

Anna Gorter

Gondo Hesbon Olum

Joseph Julien

Workeneh Kassie

Alexander M. Kireria

Shiv Kumar

Juliet le Breton

Richard Matikanya

Tom Mogeni

Judith Morrain-Webb

Emelda Mundawarara

Greg Munro

Margaret Philomena Price

Shaun Samuels

Dorothy Southern

Notburga Timmermans

Elena Tkatchenko-Schmidt

Bamba Vadro

Sally Wellesley

Pat Youri

Особую признательность мы выражаем Christian Gladel за подготовку проекта глобального отчета, а также Michele Young из Отдела по связям Глобального фонда и д-ру Fawzia Rasheed за бесценную помощь при редактировании текста.

В подготовке этого документа приняли участие многие сотрудники Секретариата Глобального фонда, нередко выполняя эту работу в сжатые сроки, и мы благодарны за их важный вклад.

Департамент по страновым программам

Менеджеры портфолио Фонда из всех региональных отделов активно участвовали в разработке методики исследования, обмене информацией и установлении связи между заинтересованными сторонами, а также в рецензировании проектов документа.

Отдел по связям

Благодарим Beatrice Bernescut и Cheryl Toksoz из Группы по распространению печатной и аудиовизуальной продукции, а также начальника отдела по связям Jon Liden за профессионализм и терпение.

Другие рецензенты

Ronald Kamara, Uganda Catholic Secretariat; Lindiwe Chaza-Jangira (Zimba-bwe AIDS Network); Valentine Simionov (Romanian Harm Reduction Network); д-р Michel Thieren (Страновой офис ВОЗ в Камбодже); д-р Mazuwa Banda (Штаб-квартира ВОЗ); Carl Browne (Pan-Caribbean Partnership against HIV/AIDS); Lillian Mworeko (International Community of Women Living with HIV/AIDS, East African Region).

Наконец, важный вклад, заслуживающей особого признания, в подготовку документа внесла Группа Глобального фонда по работе с СКК. Bonnet Mkhweli при поддержке Caroline McArthur, Diane Crawford, Monica Takyi-Appiah и Marion Gleixner сводили и согласовывали все части документа на протяжении 12 месяцев, потребовавшихся для составления отчета.

От имени Группы по работе СКК благодарю всех, кто принял участие в подготовке этого сборника извлеченных уроков. Надеюсь, что эта информация будет рассмотрена, обсуждена и при необходимости с пользой применена.

David J. Winters

Руководитель Группы по работе с СКК.

ВЬЕТНАМ: 3,9 миллиона пациентов, больных туберкулезом, получили при поддержке со стороны Глобального фонда Краткосрочный курс лечения под непосредственным наблюдением (ДОТС), являющийся международно рекомендованной стратегией лечения туберкулеза



ФОТОГРАФИИ

- | | |
|-------------|--------------------------------------|
| Страница 4 | Руанда©Le Fonds mondial/ John Rae |
| Страница 8 | Никарагуа©Le Fonds mondial/ John Rae |
| Страница 58 | Намибия©Le Fonds mondial/ Guy Stubbs |
| Страница 62 | Вьетнам©Le Fonds mondial/ John Rae |

Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией

Chemin de Blandonnet 8
1214 Vernier Geneva, Switzerland

+ 41 58 791 1700 (телефон)
+41 58 791 1701 (факс)

www.theglobalfund.org
info@theglobalfund.org