

Фонд «Сорос-Кыргызстан»

**ИТОГИ БЮДЖЕТНОЙ АДВОКАЦИИ В
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

за 2016-2019 гг.

***ИТОГИ БЮДЖЕТНОЙ АДВОКАЦИИ В
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ за 2016-2019 гг.***

Бишкек 2020



Обзор «Бюджетная адвокация» отражает деятельность проекта «Устойчивые проекты снижения вреда», выполненную за период с 2016 – 2019 гг. СПИД-сервисными НПО под руководством ОО «Социум» совместно с партнерами из государственных структур, другими НПО, международными организациями, работающими в сфере общественного здравоохранения при поддержке института «Открытое Общество» OSI (Нью-Йорк), Фонда «Сорос-Кыргызстан». Всего в работу были вовлечены 40 неправительственных, правозащитных организаций, независимых экспертов, работающих в области ВИЧ-инфекции, других социально значимых заболеваний.

Помимо этого, более 20 организаций, представляющих органы государственной власти на национальном, муниципальном и областном уровнях, министерства, ведомства и их структурные подразделения, международные организации приняли участие в продвижении данной инициативы в качестве партнеров.

Обзор включает описание понятий бюджетной адвокации, структуру проведенных в Кыргызской Республике мероприятий, достигнутые результаты, а также разработки, выполненные в рамках проекта.

Данная публикация предназначена для сотрудников государственных, неправительственных и международных организаций, работающих в области ВИЧ-инфекции, смежных проблем, а также по вопросам бюджетирования государственной политики и межсекторального взаимодействия.

Автором текста даноого обзора «Итоги бюджетной адвокации в Кыргызской Республике за 2016-2019 гг.» является Лариса Башмакова, кандидат медицинских наук.

Помощь в подборке материалов для обзора по бюджетной адвокации оказали ОО «Социум» и другие члены Коалиции за бюджетную адвокацию.



ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	4
ВВЕДЕНИЕ	5
1. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ О БЮДЖЕТНОЙ АДВОКАЦИИ	6
2. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.....	8
2.1.Краткий обзор ситуации по ВИЧ-инфекции.....	8
2.2.Государственная политика по вопросам бюджетирования программ в Кыргызской Республике...	9
2.3.Финансирование программ в области ВИЧ-инфекции.....	11
3. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВ ПО БЮДЖЕТНОЙ АДВОКАЦИИ	13
3.1.Создание коалиции.....	13
СТРУКТУРА КОАЛИЦИИ	14
3.2.Развитие партнерства	17
3.3.Вклад в программный цикл по реализации Государственной политики.....	17
Совершенствование нормативной правовой базы, связанной с бюджетной адвокацией.....	19
Планирование и формирование приоритетов	20
Бюджетирование и распределение ресурсов	22
Мониторинг и оценка эффективности расходования средств.....	23
Действия членов Коалиции по привлечению ресурсов	24
3.4.Повышение потенциала членов коалиции и партнеров	27
Коммуникационная стратегия	32
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	33
РЕЗУЛЬТАТЫ	34
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	37
ПРОВЕДЕННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ.....	38
ПУБЛИКАЦИИ	39



СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АРТ	Антиретровирусная терапия
ВИЧ	Вирус иммунодефицита человека
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГСЗ	Государственный социальный заказ
ГФСТМ	Глобальный Фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией
ГЦПБС	Городской центр профилактики и борьбы со СПИД
КР	Кыргызская Республика
ЛЖВ	Люди, живущие с ВИЧ
ЛУИН	Лица, употребляющие инъекционные наркотики
МВД	Министерство внутренних дел
МЗ	Министерство здравоохранения
МиО	Мониторинг и оценка
МСМ	Мужчины, имеющие половые контакты с мужчинами
НПО	Неправительственная организация
НЦФ	Национальный центр фтизиатрии
ОО	Общественное объединение
ОФ	Общественный фонд
ПГ	Партнерская группа
ПРООН	Программа Развития Организации Объединенных Наций
РЦН	Республиканский центр наркологии
РЦ «СПИД»	Республиканский центр «СПИД»
СПИД	Синдром приобретенного иммунодефицита
СР	Секс работники
ТБ	Туберкулез
УСЗ	Фонд Евразия Центральной Азии
ФЕЦА	Усиление систем здравоохранения
ФОМС	Фонд обязательного медицинского страхования
ФСК	Фонд «Сорос-Кыргызстан»
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединённых Наций по ВИЧ/СПИДу
USAID	Агентство США по международному развитию (англ. United States Agency for International Development)



ВВЕДЕНИЕ

Программа Правительства Кыргызской Республики по преодолению ВИЧ-инфекции в Кыргызской Республике на 2017 - 2021 годы (далее – Программа) определяет цель, задачи и основные направления государственной политики Кыргызской Республики в области ВИЧ-инфекции. Программа включает план мероприятий, матрицу индикаторов мониторинга и оценки, бюджет и дорожную карту по переходу на государственное финансирование мероприятий по ВИЧ-инфекции. Общий бюджет Программы Правительства утвержден в размере \$48,674,064, из которых подтверждено \$33,104,953, то есть с дефицитом в размере 33%. Реализация Программы Правительства во многом зависит от внешнего донорского финансирования, которое составляет 76% от подтвержденного финансирования, а вклад государства составляет 24%¹.

Согласно среднесрочному прогнозу бюджета Кыргызской Республики на 2017 - 2019 гг, расходы на социальные цели, включая социальное обеспечение, образование и здравоохранение являются основным приоритетом². Однако расходы здравоохранения в 2017 г. составили 11,5% от общих расходов бюджета или 3,3% от ВВП. При этом дефицит финансирования здравоохранения составил 8,4%³. Кризисные явления в экономике; бремя обслуживания внешнего долга, составляющего в общем объеме расходов за 2017 год 12,0 % и 2,8 % к ВВП⁴; дефицит государственного бюджета; неустойчивость макроэкономической ситуации в Кыргызской Республике и другие экономические проблемы государства, ограничивают возможности финансирования целевых программ, в том числе связанных с ключевыми проблемами здравоохранения. В то же время, за последние годы сократилось донорское финансирование на программы по ВИЧ и туберкулезу. Основной донор – Глобальный Фонд по борьбе с ВИЧ, ТБ и малярией (ГФСТМ), который финансирует 48% от бюджета Программы Правительства КР на 2017-2021 гг., сократил объем финансирования почти наполовину по сравнению с предыдущим грантом. Кроме того, одним из условий продолжения финансирования ГФСТМ ставится увеличение доли государственного финансирования до 20% от объема затрат к 2020 году.

В связи с сокращением донорского финансирования, а также с целью привлечения дополнительных ресурсов необходимо увеличение государственных инвестиций в общей структуре затрат на программы по преодолению ВИЧ/СПИД до 50% к 2021 году.⁵ В этой связи необходима активная работа по адвокации увеличения доли государственного финансирования на программы по ВИЧ-инфекции, а также оказание помощи государственным институтам в разработке механизмов и инструментов по обеспечению эффективного финансирования, использования и мониторинга расходования государственных средств.

Учитывая актуальность обеспечения необходимого объема финансирования, Фонд «Сорос-Кыргызстан» поддержал инициативу по продвижению бюджетной адвокации в Кыргызской Республике.

¹ Программа Правительства Кыргызской Республики по преодолению ВИЧ-инфекции в Кыргызской Республике на 2017-2021 годы, приложение 3, - с. 1.

² Среднесрочный прогноз бюджета Кыргызской Республики на 2017-2019 годы, - с. 32.

³ Пояснительная записка к отчету об исполнении государственного бюджета Кыргызской Республики за 2017 год, - с. 14.

⁴ Там же. - С. 17.

⁵ Программа Правительства Кыргызской Республики по преодолению ВИЧ-инфекции в Кыргызской Республике на 2017-2021 годы, приложение 4, - с. 25.

1. ОБЩИЕ ПОНЯТИЯ О БЮДЖЕТНОЙ АДВОКАЦИИ

Бюджетная адвокация в сфере здравоохранения направлена на лоббирование и проведение кампаний по изменению механизма использования государственных ресурсов, выделяемых на оказание услуг в этой сфере. Организации гражданского общества играют важную роль в анализе распределения бюджетных средств. Участвуя в разработке бюджета, они смогут оказывать влияние на правительство в выборе приоритетов при его планировании, контролировать расходы и отслеживать результаты исполнения бюджета.

Бюджетная адвокация – это стратегический подход к организации влияния гражданского общества на принимаемые государственными структурами решения по бюджетам. Бюджетная адвокация и изменение политик предполагает активное участие в бюджетном процессе, используя три взаимосвязанных фундаментальных подхода⁶:

ТРИ ВЗАИМОСВЯЗАННЫХ ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ПОДХОДА БЮДЖЕТНОЙ АДВОКАЦИИ:



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО- ПРАВОВОЙ БАЗЫ

включает анализ проблем, продвижение принятия новых законов, государственных программ или инициатив, либо внесение изменений в существующие законы и программы

ИЗМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

прозрачность принятия решений, доступа к информации, подотчетность и участие сообществ в мониторинге эффективного расходования ресурсов

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ САМИМ СООБЩЕСТВАМ ПРОИЗВОДИТЬ ИЗМЕНЕНИЯ

участие представителей сообществ в принятии решений и предоставление возможности открыто отстаивать потребности своих групп при принятии государственных решений, касающихся их жизни и здоровья

Наибольшего влияния на действия властей, и в свою очередь, на жизни людей, сообщества могут достичь при условии использования всех этих трех элементов бюджетной адвокации.

Цель бюджетной адвокации – усилить ответственность и подотчетность государственных структур по финансированию мероприятий для обеспечения реализации государственных программ в области ВИЧ-инфекции, достижения их устойчивости и снижения зависимости их исполнения от внешнего финансирования.

⁶ <https://eecaplatform.org/resource/5-printsipov-budjetnoy-advokatsyii/>

Задачи:

1. адвокаты государственного и донорского финансирования услуг по профилактике ВИЧ-инфекции среди ключевых групп населения;
2. создание коалиции НПО;
3. внедрение мероприятий «Плана перехода на национальное финансирование программ профилактики ВИЧ»;
4. проведение информационной кампании;
5. обучение активистов по теме бюджетной адвокации;
6. обучение лиц, принимающих решения, по финансированию социально-значимых проектов;
7. техническая помощь государственным структурам в определении приоритетов и изыскании ресурсов на нужды социально уязвимых групп населения.

Бюджетная адвокаты отличается от простого привлечения ресурсов своими целями, задачами, исполнителями и механизмами действий. Она направлена на решение долгосрочных стратегических целей, требует совместных усилий и осуществляется всеми заинтересованными сторонами (партнерами) для достижения поставленных задач в интересах наиболее уязвимых групп населения. Данные отличия изложены в таблице ниже (Табл. 1).

Таблица 1

Отличие бюджетной адвокации от привлечения ресурсов.

Привлечение ресурсов	Бюджетная адвокаты
Выделение грантов инициировалось донорами	Представители НПО и сообществ определяют цели, запрашивают ресурсы и помогают их изыскать
Доноры представлены международными организациями и проектами	Ресурсы запрашиваются из всех источников, но преимущественно изыскивается возможность привлечения средств из государственного, муниципальных или местных бюджетов
Организации жестко конкурируют за ресурсы	Организации объединяются для привлечения ресурсов
Ресурсы запрашивают и получают конкретные организации или ассоциации	Ресурсы запрашивают неформальные объединения, которые инициируют этот процесс в интересах ключевых групп в целом для обеспечения устойчивости социальных программ
Бюджеты и мониторинг исполняемых проектов контролируется донором и не всегда прозрачен	Бюджетная адвокаты подразумевает прозрачность бюджетов и подотчетность государственных структур и НПО за правильность и целесообразность их использования



2. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

2.1. Краткий обзор ситуации по ВИЧ-инфекции

Кыргызская Республика остается страной с относительно невысоким уровнем распространения ВИЧ-инфекции. Однако, Кыргызстан входит в число стран с продолжающимся и быстрым ростом эпидемии. Так, в 2019 году число официально зарегистрированных случаев ВИЧ-инфекции в стране достигло 9135 человек, в том числе 3269 женщин (Рис. 1), 3677 лиц, потребляющих наркотики путем инъекций, и 2017 человек, которые умерли.

Оценочное количество людей, живущих с ВИЧ, составляет 8500 человек⁷, а распространенность ВИЧ составила 142,9 на 100 000 населения на 31 декабря 2019 года⁸. В последние годы наблюдается рост количества ВИЧ-позитивных женщин, которое достигло 43% от общего числа ЛЖВ в 2019 г. Выявление женщин увеличилось с 30% в 2013 году, до 36% в 2019 году. По возрастным категориям выявление превалирует в возрасте от 15-49 лет - 85%, дети от 0-14 лет - 7,5%, старше 50 лет - 7,5%, 49 % ЛЖВ проживают в городах, в сельской местности - 51%. Среди ЛУИН ЛЖВ превалируют мужчины – 93%, среди СР женщины – 76%.

В соответствии с официальными данными, эпидемия ВИЧ-инфекции в Кыргызстане продолжает регистрироваться среди ключевого затронутого населения, в основном среди ЛУИН, РС, МСМ. В то же время, начиная с 2012 года, отмечается устойчивая тенденция роста полового пути передачи. В 2019 году количество случаев ВИЧ с половым путем передачи составил 70% от общего количества выявленных случаев ВИЧ, а парентеральный – 12,3%⁹.

Гомосексуальный путь передачи ВИЧ также имеет тенденцию к увеличению. Так, в 2019 году было зарегистрировано 34 новых случая ВИЧ-инфекции среди МСМ, что составило почти четвертую часть среди общего числа ВИЧ-позитивных МСМ, зарегистрированных за весь период эпидемии.

ВИЧ-инфекция регистрируется среди всех возрастных групп, но наибольшее число ВИЧ-позитивных лиц (3310 случай) выявлено в возрасте от 30 до 39 лет. Однако при некотором снижении числа новых случаев в возрастной группе от 15-29 лет, значительное увеличение наблюдалось у лиц старше 50 лет, которые составили 111 случаев среди вновь выявленных ЛЖВ в 2019 году.

Всего в стране зарегистрировано 680 случаев ВИЧ-инфекции среди детей до 15 лет. Из 28 случаев, зарегистрированных в 2019 году, 18 было связано с вертикальным путем передачи ВИЧ. При этом большинство ВИЧ-позитивных матерей этих 18 детей не получали профилактику вертикального пути передачи.

⁷ <https://aidsinfo.unaids.org/>

⁸ Republican AIDS center 2019 <http://www.aidscenter.kg/ru/situatsiya-po-vich-v-kr/category/10-2020.html>

⁹ Republican AIDS center 2019 <http://www.aidscenter.kg/ru/situatsiya-po-vich-v-kr/category/10-2020.html>

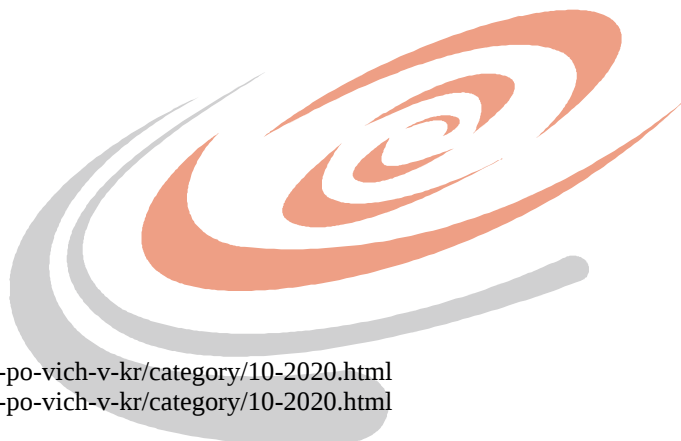


Рисунок 1. Количество зарегистрированных ЛЖВ в КР по полу за 1996-2019 гг. (■ ж. ■ м.)

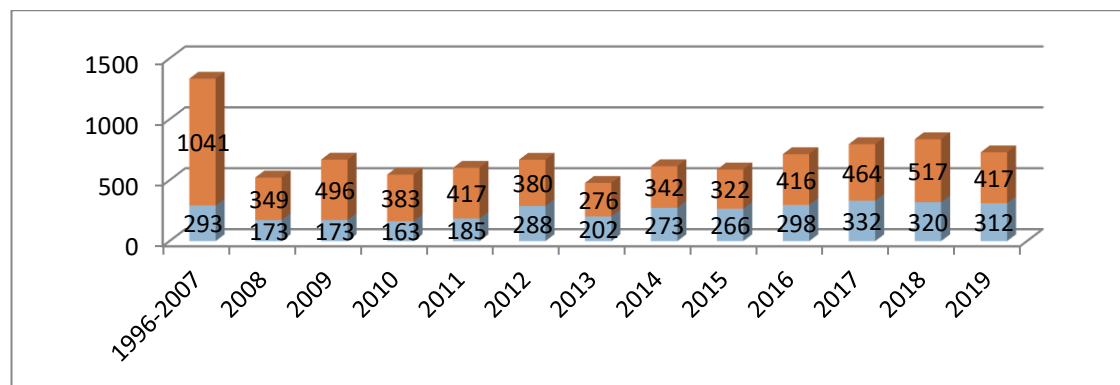
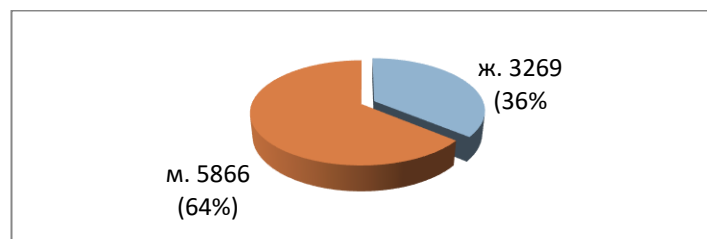


Рисунок 2. Распределение ЛЖВ по полу в Кыргызской Республике за 2019 гг.



2.2. Государственная политика, по вопросам бюджетирования программ в Кыргызской Республике

С 1 января 2017 года вступил в силу новый Бюджетный Кодекс Кыргызской Республики¹⁰, который устанавливает основы правового регулирования отношений, возникающих в сфере управления государственными финансами в процессе формирования, рассмотрения, утверждения, уточнения, корректировки и исполнения республиканского, местных бюджетов и бюджета Социального фонда Кыргызской Республики. Кодекс определяет статус участников бюджетного процесса и правовую основу ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Бюджетный кодекс также определяет порядок формирования республиканского и местного бюджетов, основанный на программном бюджетировании – то есть базирование его на программах развития.

В данном законе важным достижением для вовлечения граждан, обеспечения прозрачности и подотчетности является включение главы 24 «Гласность и прозрачность бюджета и бюджетного процесса», в которой имеются следующие статьи:

- Статья 125. Публикация бюджетов и отчета об исполнении бюджетов.
- Статья 126. Гражданский бюджет.
- Статья 127. Общественные бюджетные слушания.

В соответствии с перечисленными статьями Бюджетного Кодекса, органы местного самоуправления должны размещать на своих официальных сайтах документы, подтверждающие исполнение данных статей. Поступившие предложения участников общественных бюджетных слушаний публикуются и учитываются при доработке бюджетов, а также обеспечивается обратная связь о решениях, принятых по результатам рассмотрения каждого предложения.

¹⁰ Введен в действие законом КР от 16 мая 2016 года № 60.

Программа Правительства Кыргызской Республики по преодолению ВИЧ-инфекции в Кыргызской Республике на 2017-2021 годы утверждена постановлением Правительства от 30.12.2017 г. № 852. Она предусматривает ряд мер, а также конкретные действия и ответственные государственные институты за реализацию тех или иных мероприятий. Программа ставит целью повышение государственного финансирования и включает Дорожную карту по переходу на государственное финансирование мероприятий, реализуемых в рамках борьбы с ВИЧ-инфекцией. Для оценки реализации Программы разработаны индикаторы, которыми предусмотрено увеличение размера государственного финансирования от 14% в 2015 году до 50% от утвержденного бюджета в 2021 г.

Другими важными документами, регламентирующими вклад государства по мотивированию привлечения гражданского общества, является Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» от 28.04.2017 г. № 70, который определяет правовые, организационные и финансовые основы формирования, размещения и реализации государственного социального заказа. Закон определяет цели и задачи государственного социального заказа; принципы его формирования и размещения; сферы и формы реализации; порядок разработки ведомственных программ и их обсуждения; финансирование программ государственного социального заказа; порядок государственных закупок социальных услуг и другое. Законодательство Кыргызской Республики о государственном социальном заказе включает также законы о государственных закупках, о государственных и муниципальных услугах, а также принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Кыргызской Республики.

Программа государственного социального заказа в области здравоохранения Кыргызской Республики 2018-2020 годы, утвержденная приказом Министерства здравоохранения от 24.08.2018 г. № 614, включает порядок предоставления грантов и финансирование организаций гражданского общества, выполняющих программы в сфере профилактики ВИЧ, туберкулеза, онкологических и психических заболеваний. Программа также включает стандарты услуг для ЛЖВ и ключевых групп населения.



2.3. Финансирование программ в области ВИЧ-инфекции

Программа Правительства Кыргызской Республики по стабилизации ВИЧ-инфекции ставит амбициозные цели по расширению программ профилактики, диагностики, лечения, ухода и поддержки в связи с ВИЧ. Это основной межведомственный нормативный документ, предусматривающий весь спектр услуг в области ВИЧ-инфекции, включая план действий, бюджет и матрицу индикаторов. Общий бюджет Программы Правительства утвержден в размере \$48,674,064, из которых подтверждено \$33,104,953. То есть общий дефицит бюджета составил 33%. Вместе с тем, реализация Программы Правительства во многом зависит от внешнего донорского финансирования, которое составляет 76% от подтвержденного финансирования и 24% составляет вклад государства.

Как следует из таблицы ниже (Табл. 2, Рис. 3), основная стратегия № 1, направленная на оказание услуг ЛЖВ и обеспечение профилактических программ для ключевых групп населения, обеспечивается донорами на 86,7% (22 589 из 26 045 тыс. долларов США) (Табл. 2, Рис. 4). Именно по данному направлению имеется самый большой дефицит финансовых средств, составляющий 11,565 тыс. долларов США из общего дефицита бюджета Программы Правительства в размере 15,569 тыс. долларов, что составляет 74%. В этой связи, бюджетная адвокация имеет решающее значение в обеспечении необходимого финансирования и, соответственно, достижения целей Программы Правительства КР.

Таблица 2

Бюджет Программы Правительства Кыргызской Республики по стабилизации ВИЧ-инфекции на 2017-2021 гг.

Стратегии	Потребности		Возможности	
	госбюджет	ПГИ ¹¹ и гранты	госбюджет	ПГИ ⁸ и гранты
Стратегия 1 Услуги для ЛЖВ и КГН	5,066,301	32,543,674	3,456,354	22,589,007
Стратегия 2 Усиление системы здравоохранения (УСЗ)	4,551,957	2,501,823	4,311,957	820,444
Стратегия 3 Благоприятная среда	141,310	3,868,999	141,310	1,785,881
ВСЕГО:	9,759,568	38,914,496	7,909,621	25,195,331

¹¹ ПГИ – программы государственных инвестиций – международные проекты, которые выделяются на основе межправительственных договоров и предусматривают в качестве условия выделения доли средств из государственного бюджета на их реализацию.

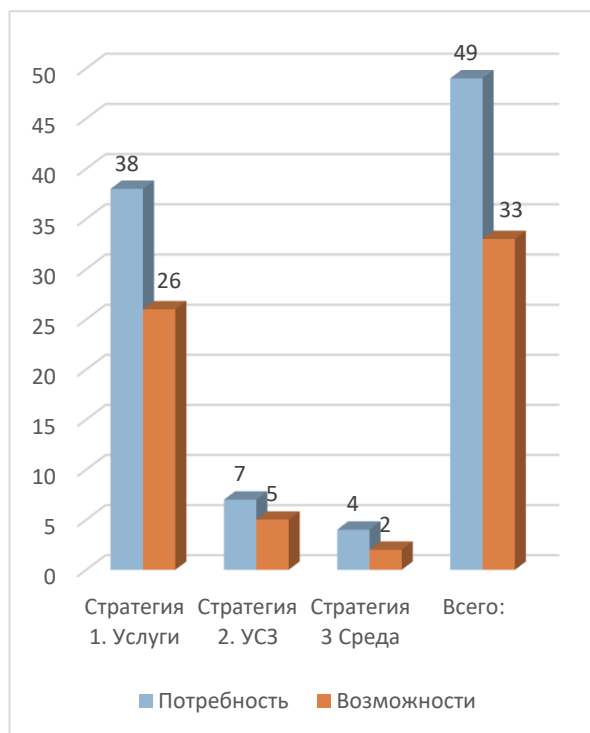


Рисунок 3. Возможности и потребности бюджета Программы Правительства по трем стратегическим направлениям на 2017-2021 гг.



Рисунок 4. Доля финансовых затрат по стратегическим направлениям Программы Правительства по на 2017-2021 гг.

Несмотря на почти двукратное сокращение финансирования, Глобальный Фонд по борьбе с ВИЧ, ТБ и малярией (ГФСТМ) остается основным донором и покрывает 48% от бюджета Программы Правительства КР на 2017-2021 гг. Значительный вклад вносят программы, финансируемые в рамках Чрезвычайного плана Президента США по ВИЧ и СПИДу (ПЕПФАР), которые вносят 15% от имеющегося бюджета программы и 13% составляет вклад других доноров. Государство финансирует 24% от бюджета программы, 55% от размера которых идет на усиление системы здравоохранения. (Табл. 2, Рис. 5). Одним из условий продолжения финансирования ГФСТМ ставится увеличение доли государственного финансирования до 20% от объема затрат к 2020 году.

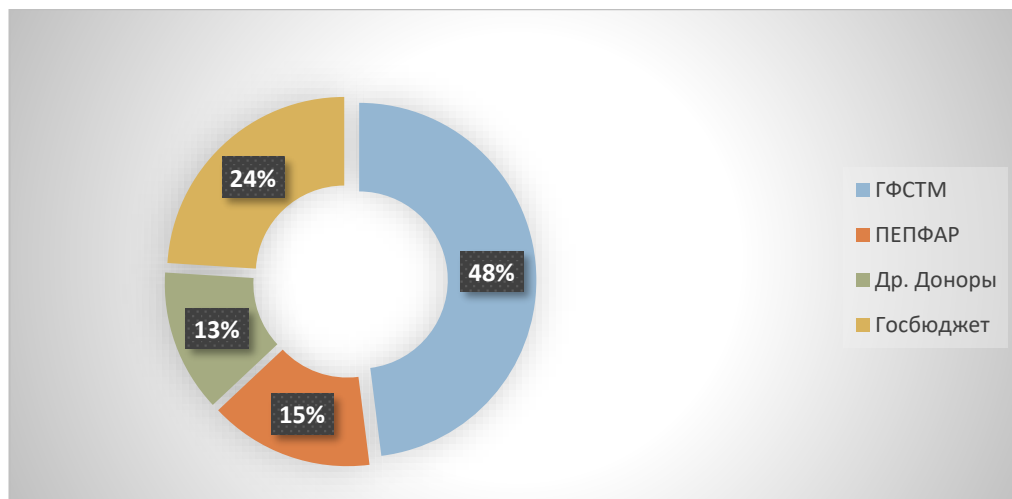


Рисунок 5. Доля вклада государства и основных доноров в реализацию Программы Правительства по на 2017-2021 гг.

3. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВ ПО БЮДЖЕТНОЙ АДВОКАЦИИ

Важным условием для проведения бюджетной адвокации и получения результатов является наличие нормативной правовой базы, позволяющей либо конкретно предусматривающей необходимость выделения государственных средств. Необходимо также налаживание партнерских связей и обучение партнеров, а также реальные действия, направленные на обеспечение потребностей в услугах для ключевых групп населения.

Бюджетная адвокация, как процесс, включала:

- установление контакта с лицами, принимающими решения, на высоком политическом уровне: депутаты Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики, аппарата Правительства Кыргызской Республики, руководители министерств, административных ведомств; а также органов местного самоуправления и муниципалитетов;
- информирование лиц, принимающих решения, включая семинары, круглые столы, обучающие поездки;
- обучение заинтересованных лиц из числа сотрудников государственных структур и неправительственных организаций механизмам проведения бюджетной адвокации;
- принятие решений и выделение ресурсов из государственного и местных бюджетов на нужды, направленные на преодоление ВИЧ-инфекции и других социально значимых заболеваний;
- обеспечение доступности информации о результатах бюджетной адвокации в качестве примера для действия в других регионах страны либо по другим направлениям работы.

3.1. Создание коалиции

Коалиция – добровольное объединение нескольких лиц (групп лиц) (например, государств, организаций, политических партий) для достижения определённой цели. В отличие от некоторых других типов объединений, каждый из участников коалиции сохраняет самостоятельность в делах, не связанных с целью коалиции. После достижения цели коалиция может распасться¹². В рамках данного обзора **коалиция** представляет собой открытое неформальное объединение НПО, представителей ключевых групп населения, а также других заинтересованных сторон для продвижения и достижения устойчивости программ в области ВИЧ-инфекции путем обеспечения стабильного финансирования.

Коалиция «За бюджетную адвокацию в сфере ВИЧ и других социально значимых заболеваний» была создана в 2017 году как продолжение деятельности ранее созданного Консорциума НПО (ОО «Социум», ПГ «Прецедент», ОФ «Альтернатива в наркологии», ОФ «Страновой совет пациентов»). В 2019 году Коалиция включала 40 организаций и физических лиц/экспертов на национальном, областном и местном уровнях (уровень районов и городов), включая сети НПО и инициативные группы сообщества ЛУИН, ЛЖВ, МСМ, СР, работающие в сфере ВИЧ/ТБ, общественного здравоохранения и правозащитных организациях.

¹² <https://ru.wikipedia.org/wiki/Коалиция>

СТРУКТУРА КОАЛИЦИИ



Консорциум НПО
• ОО «Социум»
• ПГ «Прецедент»
• ОФ «Альтернатива в наркологии»
• ОФ «Страновой совет пациентов»

Члены Коалиции

Сети НПО и инициативные группы сообщества ЛУИН, ЛЖВ, МСМ, СР
«СПИД Фонд Восток-Запад»
Ассоциация «Анти СПИД»
Ассоциация «Единство ЛЖВ»
Ассоциация «Партнерская сеть»
Ассоциация «Сеть снижения вреда»
ОО «Кыргыз Индиго»
ОО «Шах Айым»
ОФ «Здоровое поколение»
ОФ «Ишеним нуру»
ОФ «Карина»
ОФ «Лабрис»
ОФ «Мусаада»
ОФ «Плюс центр»
ОФ «Поверь в себя»
ОФ «Подруга»
ОФ «Просвет»
ОФ «Ранар»
ОФ «Ранс плюс»
ОФ «Родители против наркотиков»

ОФ «Сеть женщин, живущих с ВИЧ»
ОФ «Таис плюс 2»
ОФ «Таис плюс»
ОФ «ТБ Пипл в Кыргызстане»
ОФ «Улукман дарыгер»
НПО, работающие в других сферах общественного здравоохранения
Ассоциация «Кыргызская Коалиция по борьбе с туберкулезом и др. социально значимыми заболеваниями»
Ассоциация гемодиализных пациентов
Диабетическая Ассоциация Кыргызстана
ОО «Детство без диабета»
ОО «КАПС»
ОО «Семья и общество»
ОФ «Вместе против рака»
ОФ «Помогать легко»
ОФ «Эргене»
Организации, работающие вне сферы здравоохранения
ОО «СоцЭкоИнициатива»
ОсОО «Pricer Bishkek»
ОФ «ФЕЦА» (Фонд Евразия Центральной Азии)
Физические лица/эксперты
Буржубаев Темир
Турдумалиева Динар
Тюлюндиева Назира
Борубаева Гулира
Байзакова Нурида
Баялинова Елена
Асылбаева Перизат
Кошмуратов Алимжан
Ильязова Айгуль

Создан форум Google Group для рассылки и обмена информационных материалов, пресс-релизов и объявлений среди членов Коалиции.

Широкая представленность различных организаций и бенефициаров, включая региональные организации и группы, свидетельствует о высокой востребованности объединяющих членов коалиции интересов, а также о высокой политической зрелости и солидарности ее участников (Рис. 6).



Рисунок 6. Члены Коалиции «За бюджетную адвокацию в сфере ВИЧ и других социально-значимых заболеваний» на тренинге по повышению потенциала по бюджетной адвокации с партнерами/наставниками из Украины 2017г.



3.2. Развитие партнерства

Развитие партнерства проводилось во всех направлениях: как вертикально, начиная с высших органов государственной власти и заканчивая органами местного самоуправления, так и на уровне горизонтальных связей между государственными структурами; между организациями гражданского сектора, а также на уровне межсекторального взаимодействия. Установлению партнерских связей способствовало активное вовлечение представителей гражданского общества и сообществ ключевых групп населения в разработку стратегических документов. В частности, в процесс разработки и продвижении Программы Правительства Кыргызской Республики по преодолению ВИЧ-инфекции в Кыргызской Республике на 2017-2021 гг., продвижение закона «О государственном социальном заказе» и подготовки положений по реализации госсоцзаказа на уровне Министерства здравоохранения Кыргызской Республики.

Партнеры Коалиции представлены государственными структурами, международными и неправительственными организациями. Наиболее представленными были Министерство здравоохранения и организации системы МЗ (РЦ «СПИД», РЦН, ГЦПБС, НЦФ), ФОМС и их общественные советы; Министерство финансов и общественный совет МФ; МВД в формате Академии МВД. Группа партнеров включала также представителей аппарата Правительства КР, депутатов Жогорку Кенеша КР - членов комитета по финансам и бюджету, комитета по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению.

Всего было охвачено 5 регионов страны, в том числе 2 города со статусом местного самоуправления (столица Кыргызстана – г. Бишкек и южная столица – г. Ош); 3 области: Джалал-Абадская, Иссык-Кульская и Чуйская. При этом работа проводилась как на уровне областных центров - г. Джалал-Абад (Джалал-Абадская область) и г. Каракол (Иссык-Кульская область), а также в г. Кара-Балта (районный центр Джаильского района Чуйской области). Соответственно, представители администраций трех областей, городские управления городов Каракол, Кара-Балта, Джалал-Абад, а также мэрии городов Бишкек и Ош выступили партнерами и поддержали инициативы коалиции.

В качестве негосударственных институтов, следует отметить Всемирный Банк; Институт Политики Развития; Ассоциацию городов КР и Фонд Городские Инициативы (forum.urban.kg); Союз Местных Самоуправлений (Okmot.kg).

Такая поддержка стала возможной в результате интенсивной адвокационной работы; многосторонних встреч; подписания меморандумов о сотрудничестве; проведения круглых столов и семинаров, а также обучающих поездок в страны с опытом эффективной бюджетной адвокации. Был достигнут консенсус с лицами, принимающими решения и найдены пути по выделению дополнительных ресурсов на программы по ВИЧ-инфекции.

3.3. Вклад в программный цикл по реализации Государственной политики

Цикл реализации Государственной политики состоит из ряда взаимосвязанных этапов, включая (Рис. 7):

- планирование;
- формирование приоритетов;
- бюджетирование;
- распределение ресурсов;
- предоставление услуг;
- мониторинг и оценку эффективности расходования средств;
- внесение корректив в планы по итогам реализации программ.





Рисунок 7. Цикл реализации Государственной политики.

Для эффективности работы по адвокации члены коалиции были включены в работу на всех этапах цикла формирования и реализации программного цикла исполнения государственной политики.



Совершенствование нормативной правовой базы, связанной с бюджетной адвокацией

В связи с принятием бюджетного кодекса Кыргызской Республики, по заказу Министерства финансов в рамках проекта «Вовлечение граждан в городской бюджетный процесс», реализованного ФЕЦА, разработаны методические документы:

- Инструкция по формированию программного бюджета на местном уровне;
- Инструкция по формированию гражданского бюджета на местном уровне.

Эти документы были апробированы в процессе разработки программного и гражданского бюджетов на 2018-2020 гг. в областном центре Иссык-Кульской области в г. Каракол. В рамках реализации проекта был выявлен ряд сложностей, связанных с процессом устойчивого вовлечения горожан в процесс принятия решений на местном уровне. Наблюдалась низкая готовность местного населения к процессу выявления нужд сообщества и адвокации интересов горожан, которые могли быть включены в программный бюджет города.

Начата работа с институтом политики развития по адвокации и внесению изменений в закон по делегированию государственных полномочий местным органам самоуправления. Поддержка закона Парламентом и Президентом позволит местным органам самоуправления получить нормативно-правовые основания для медико-социальных инициатив на местах.

Члены Коалиции участвовали в проведении оценок потребностей в социальных услугах и в адвокации продвижения механизма государственного социального заказа в г. Бишкек, Ош, Каракол, Кара-Балта, а также в обсуждении и разработке значимых для ключевых групп законов и других нормативно-правовых документов:

- Программы Правительства Кыргызской Республики по преодолению ВИЧ-инфекции в Кыргызской Республике на 2017-2021 годы;
- Дорожной карты по переходу на государственное финансирование;
- Программы государственного социального заказа в области здравоохранения Кыргызской Республики 2018-2020 годы;
- Новой редакции закона «О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах»;
- Нового уголовного и административного кодексов, закона о пробации;
- Механизма финансирования программ по ВИЧ и снижению вреда от наркотиков через фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС);
- Программного бюджета МЗ и ФОМСа;
- В обсуждении бюджетов МЗ и ФОМСа на 2019 г., прогнозах на 2020, 2021 гг.;
- Разработке Бюджетной резолюции на 2020 год.



Планирование и формирование приоритетов

Члены коалиции, включая представителей сообщества ЛЖВ и ключевых групп населения, входили в состав рабочих групп по разработке Программы Правительства по преодолению ВИЧ-инфекции на 2017-2021 гг. **Программа утверждена постановлением Правительства КР от 30.12.2017 г. № 852. Благодаря адвокационным действиям гражданского сектора, расширение доступа к комплексной профилактике и тестированию на ВИЧ для 90 % мужчин и женщин – представителей ключевых групп населения, а также расширение доступа к лечению ВИЧ-инфекции определены приоритетами Программы.**

Адвокационные действия при активном участии членов Коалиции проведены на следующих мероприятиях, организованных на высоком политическом уровне:

- общественные и парламентские слушания: «О бюджете Министерства здравоохранения КР и Фонда обязательного медицинского страхования при Правительстве КР» на 2018 г. и о прогнозе на 2019-2020 гг.
- «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2018г. и прогнозе на 2019 - 2020 гг.».
- «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2019 г. и прогнозе на 2020 - 2021 гг.».
- Подготовке Дорожной карты по переходу на государственное финансирование.



Рисунок 8. Участие членов Коалиции в открытых мероприятиях Правительства КР.

На основе материалов анализа бюджета здравоохранения за 2016-2017 гг., проведенного при поддержке консультантов Коалиции по бюджетной адвокации, на Парламентском слушании была представлена презентация Исполнительного директора ОО «Социум» Эстебесовой Б.А. на тему «Дефицит финансирования программ в сфере ВИЧ» с обоснованием необходимости дополнительного финансирования программы.



После этого Комитет по бюджету и финансам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики пригласил членов Коалиции на проведение открытого обсуждения с общественностью направлений бюджетной политики и приоритетов республиканского бюджета на среднесрочный период для выработки бюджетной резолюции.

Оказано содействие Министерству финансов Кыргызской Республики в подготовке проведения Правительственных бюджетных слушаний по проекту закона «О республиканском бюджете на 2018 г. и прогнозе на 2019-2020 гг.». Правительственные слушания прошли 5 сентября 2017 года. В список участников данных Правительственных слушаний были включены 27 представителей неправительственных организаций, в числе которых и члены коалиции. Экспертами также оказано содействие Общественному совету Минздрава и членам коалиции в подготовке анализа проекта бюджета Минздрава и подготовке рекомендаций для обсуждения на этих слушаниях.



Бюджетирование и распределение ресурсов

Члены коалиции, являясь участниками рабочей группы по разработке Программы Правительства, обеспечили адекватное финансирование программ для ключевых групп населения. Особый вклад был сделан в разработку потребностей бюджета на программы снижения вреда от потребления наркотиков. *Соответственно приоритетам, основной вклад бюджета Программы был направлен на реализацию программ профилактики и лечения ВИЧ-инфекции с акцентом на ключевые группы населения, который составил 78% от утвержденного бюджета.*

Три активиста Коалиции были введены в состав рабочей группы по разработке Программного бюджета МЗ КР на 2019-2021 гг. *В составе рабочей группы они оказали помощь Министерству здравоохранения в формировании первого в истории Министерства программного бюджета по ВИЧ и ТБ на 2018 г., а также на 2019-2021 гг.*

В 2018 году была проведена работа по изучению возможностей финансирования программ по ВИЧ, снижению вреда и туберкулеза со стороны органов местного самоуправления. Были внесены рекомендации по возможным источникам финансирования данных программ.



Рисунок 9. Встречи с органами МСУ по изучению возможностей финансирования программ для ключевых групп.

Предоставление услуг

Соответственно утвержденному бюджету и приоритетам Программы Правительства основными исполнителями по направлениям работы с ключевыми группами населения были утверждены организации гражданского общества и представители сообщества ключевых групп населения.

Мониторинг и оценка эффективности расходования средств

Коалиция активно участвует в мониторинге исполнения бюджета. Эта работа осуществляется через членство в страновом координационном механизме – комитете по ВИЧ/ТБ и малярии Координационного совета по общественному здравоохранению при Правительстве Кыргызской Республики.

Помимо этого, члены коалиции регулярно запрашивают информацию от Министерства здравоохранения и Министерства финансов по реализации бюджета, направляемого на программы по ВИЧ и СПИДу. *Мониторинг Коалиции за исполнением бюджета здравоохранения за 2016-2017 гг., представленный МЗ КР и МФ КР (ОФ «Социум» при участии консультантов / экономистов), позволил выявить экономию в размере 30 млн сомов, что позволило членам Коалиции совместно с Общественным Советом МЗ КР инициировать и рекомендовать выделение этих средств на закупку АРТ.*

Члены коалиции приняли участие в слушаниях «О ходе реализации Государственной Программы по ВИЧ за 2017 – 2021 гг.».

Инициатива Коалиции «Открытые данные учреждений здравоохранения» получила поддержку в рамках Платформы «Открытое Правительство». В настоящее время совместно с МЗ/ФОМС разрабатывается план реализации данной инициативы. Открытые данные позволят проводить мониторинг расходов на программные мероприятия и выявлять дополнительные финансовые возможности МЗ и ФОМС.



Действия членов Коалиции по привлечению ресурсов

С целью расширения в 2018 году деятельности по бюджетной адвокации в разных регионах страны была запущена система мини-грантов для НПО, прошедших «Школу бюджетной адвокации». На конкурсной основе было выделено 6 мини-грантов для НПО, работающих в 5 регионах страны.

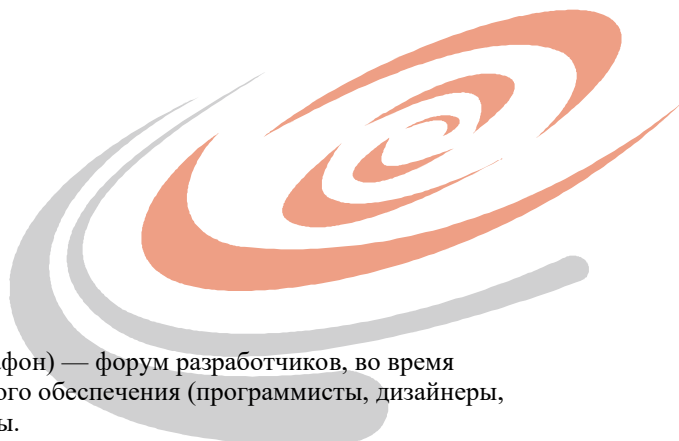
Члены Коалиции совместно с привлеченными специалистами по информационным технологиям (IT) в рамках Хакатона¹³, проведенного в декабре 2018 года для реализации инициатив «Открытое Правительство», разработали мобильное приложение по наличию лекарственных средств и складских запасов организаций здравоохранения. *Данной разработке было присуждено первое место по итогам Хакатона.*



ОО «Страновой Совет пациентов» (в городе Кара-Балта) был одной из 5 организаций, которые явились базой для создания коалиции по бюджетной адвокации. Организация включилась в работу коалиции с момента ее организации, но наиболее продуктивный период ее работы приходился на 2017 - 2018 гг. Бенефициарами организации являются люди, живущие с ВИЧ, больные туберкулезом, потребители инъекционных наркотиков. При поддержке акима и руководства местного Кенеша, ОО «Страновой совет пациентов» разработало план и программу внедрения госсоцзаказа в г. Кара-Балта. Запланировано проведение общественных слушаний по принятию этой программы. В штат объединенного центра семейной медицины включен равный консультант – представитель сообщества ЛЖВ.

Согласно Программе социально-экономического развития города Кара-Балта, выделяющей отдельной строкой «Помощь уязвимым слоям населения», городской акимат выделил помещение для шелтера (702 кв м) для ЛЖВ и ключевых групп населения, а также средства на его содержание из местного бюджета. В Программный бюджет города внесена строка о выделении 400 тысяч сом в рамках ГСЗ на содержание данного помещения.

¹³ Хакатон (англ. hackathon, от hack (см. хакер) и marathon — марафон) — форум разработчиков, во время которого специалисты из разных областей разработки программного обеспечения (программисты, дизайнеры, менеджеры) сообща работают над решением какой-либо проблемы.



Члены Коалиции совместно с привлеченными (ИТ)-специалистами в рамках Хакатона¹⁴ СанарипТон проведенного в октябре 2019 года для реализации инициатив «Открытое Правительство», представили идею мобильного приложения «ЛекИнфо» по проверке лекарственных средств. (приложение как инструмент общественного мониторинга и проверки лекарств по 5 характеристиками). Данной разработке было присуждено 4-место по итогам Хакатона.



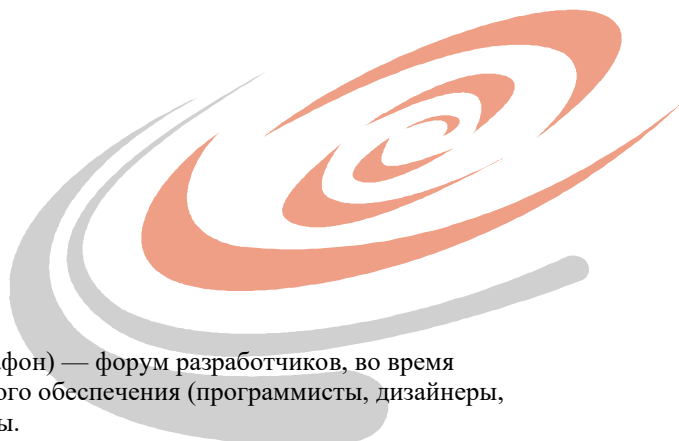
В городе Каракол, Иссык-Кульской области ОО «Улукман дарыгер» удалось внести в планы работы акимата на 2018-2019 гг. и бюджет города **статью на выделение 1 млн сом на деятельность по профилактике ВИЧ и поддержку центра реабилитации для женщин из уязвимого сообщества (СР, ЛУИН, ЛЖВ, бездомные) «Химая»**. В 2019 году принято решение о выделении нескольких комнат гендерного центра Мэрии города для открытия обучающего центра для уязвимых женщин.

История успеха:

«Женщина не имела жилья и жила на помойке. Она получила временное убежище (Химая). Она также обратилась в мэрию города Каракол. Ей было предоставлено бесплатное обучение по дизайну и пошиву одежды. В настоящее время она работает социальным работником, ее дети посещают школу.»

(Сообщение сотрудника ОО «Улукман Дарыгер» МЛ.)

¹⁴ Хакатон (англ. hackathon, от hack (см. хакер) и marathon — марафон) — форум разработчиков, во время которого специалисты из разных областей разработки программного обеспечения (программисты, дизайнеры, менеджеры) сообща работают над решением какой-либо проблемы.



В г. Ош член Коалиции за бюджетную адвокацию, руководитель ОФ «Плюс центр» Равшан Мажитов стал членом Координационного Совета городского кенеша, начал работу по адвокации и внедрению ГСЗ в г. Ош, адвокатирует поддержку социального учреждения для ЛУИН.



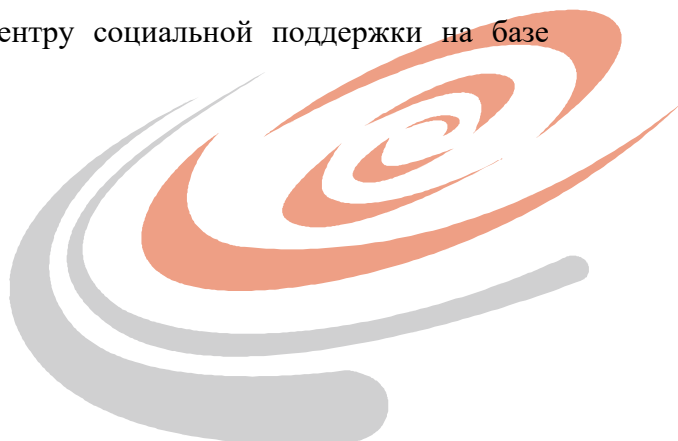
В Социальном плане развития г. Ош предусмотрено выделение 3 млн сомов на государственный социальный заказ на 2019-2020 гг., в т.ч. 1 млн сомов уже выделены в 2019 году.

ОФ «Плюс центр» принял участие в акции «Болочок Мэрге аманат» - Напутствие будущему мэру города Ош. Во время акции были озвучены проблемы города в сфере туберкулеза, ВИЧ и СПИД. В своем выступлении кандидат в мэры озвучил свою платформу развития города, в которую включил проблемы здравоохранения и обязательство по вовлечению горожан в процесс принятия решений, защиту прав человека.

Фондом «Плюс центр» проведено широкомасштабное исследование в городе Ош по выявлению социальных проблем. Исследование проводилось методом дискуссий, фокус групп по 13 территориальным советам. Проведены консультации для НПО по оформлению обращений в мэрию города Ош. Подготовлен репортаж для граждан города, для ознакомления и поднятия актуальности проблем социального характера в Оше, а также создания благополучной среды для успешного проведения проекта. На сайте мэрии <http://www.oshcity.kg/index.php/ru/2018-06-19-17-19-11/gosudarstvennyj-sotsialnyj-zakaz> размещена вкладка ГСЗ и страничка для обращения граждан к рабочей группе.

Адвокационная работа членов Коалиции в городе Бишкек с Управлением социального развития мэрии города Бишкек и с депутатами городского кенеша в рамках совместной деятельности с СПИД Фондом Восток-Запад Кыргызстан (AFEW) позволила внести в план мэрии положение о выделении помещения для реабилитационного центра для женщин ЛУИН и подростков. В настоящее время при содействии и поддержке Госкомитета КР по туризму, спорту и молодежной политике помещение для подросткового центра выделено. Начата большая целенаправленная работа по профилактике зависимостей от ПАВ, отклоняющего поведения и профилактике ВИЧ/СПИДа и других социально- значимых заболеваний.

Подготовлено обоснование и бизнес план по центру социальной поддержки на базе ночлежки в Октябрьском районе г. Бишкек.



3.4. Повышение потенциала членов коалиции и партнеров

В условиях дефицита государственного бюджета, для выделения дополнительных средств нужны веские обоснования с одной стороны и готовность лиц, принимающих решения, на проведение действий, включающих пересмотр существующего бюджета, изыскание дополнительных ресурсов и направление их на приоритеты той или иной программы.

Бюджетная адвокация является новым видом деятельности организаций и инициативных групп гражданского общества. Она требует навыков работы, понимания цели, поскольку может привести к выходу из зоны комфорта, к публичности, настойчивости и преодолению собственного нигилизма. Бюджетная адвокация требует от участников консорциума умения ставить стратегические цели, находить аргументы, знать политику государства и владеть навыками мотивирования оппонентов. Навыки работы в данной сфере обеспечивались обучением, которое включало 4 направления:

1. Обучение членов консорциума;
2. Обучение лиц, принимающих решения;
3. Обучающие поездки и другие международные встречи;
4. Встречи, круглые столы и другие мероприятия.

Международные встречи носили, как стратегический, так и практический характер. Начало было заложено в 2015 г. в ходе обучающей поездки в город Таллинн (Эстония), в которой приняли участие 7 человек, как представители гражданского общества, так и государственных структур (Министерство финансов, Министерство здравоохранения, ФОМС, представители НПО и ФСК). В ходе поездки участникам был представлен один из примеров лучшей практики по бюджетной адвокации, следствием чего явилась инициация бюджетной адвокации в Кыргызской Республике и ее поддержка со стороны ключевых государственных структур.

Обучение работе с инструментом по «Проведению оценки готовности страны к переходной фазе (ОГПФ)¹⁵, подготовке дорожной карты и разработке плана перехода страны на национальное финансирование по ВИЧ и ТБ» состоялось 19 - 24 июня 2016 г. в городе Ереван (Армения).

Глобальная консультация по социальным контрактам, в которой принимали участие представитель аппарата Правительства Кыргызстана (А. Ешходжаева) и Исполнительный Директор ОО «Социум» (Б. Эстебесова) прошла 5-6 октября 2017 г. в городе Нью-Йорк (США). По итогам консультации была достигнута договоренность со стороны донорских и партнерских агентств (Институт Открытого Общества, ПРООН, Глобальный фонд, ЮНЭЙДС, «Партнерство СТОП ТБ», фонд Роберта Карра, USAID) о поддержке в Кыргызстане деятельности по продвижению социальных контрактов, продвижению механизма госсоцзаказа, а также о международном обучающем туре рабочей группы при Министерстве здравоохранения по разработке программы государственного социального заказа.



¹⁵ Инструмент разработан Curatio International Foundation.

Коалиция расширяется за счет вступления в ее члены новых участников: Страновая сеть женщин, живущих с ВИЧ, КАПС (Кыргызская ассоциация планирования семьи), Ассоциация паллиативной и хосписной помощи, независимых экспертов по финансам.

Идея по созданию широких Коалиций заинтересовала и получила поддержку коллег из ВЕЦА (семинар в Тбилиси в декабре 2019 года), партнеров из государственных структур: экспертов общественного здравоохранения МЗ КР, финансистов МЗ и фонда обязательного медицинского страхования, НПО, ДЛО (департамент лекарственного обеспечения при МЗ КР).

В 2019 году проведено исследование потребностей в социальных услугах ЛЖВ-женщин, ТБ больных в г. Бишкек как важный этап для разработки программы по госсоцзаказу. Членом Коалиции ОФ «Просвет» (Эркин Мусаев) проведено исследование по экономической целесообразности поддержки НПО по вовлечению в реализацию программ по ВИЧ/ТБ. В настоящее время сотрудники организации проводят тренинги для 4-х районных муниципалитетов г. Бишкек.

С 2018 года начата адвокационная работа с руководством мэрии г. Бишкек по расширению партнерства с гражданским обществом на основе более широкого вовлечения НПО и гражданских активистов в разработку Программы социально-экономического развития, программного, гражданского бюджетов.

Члены Коалиции участвуют в рабочих группах и осваивают навыки разработки программного бюджета МЗ г. Бишкек, программы социально-экономического развития г. Ош, Каракол, Кара-Балта, в Общественных Слушаниях по бюджету, с целью внесения предложений по приоритезации программ по ВИЧ и другим социально-значимым вопросам на основе потребностей и нужд ключевых групп населения.



В 2017-2018 годах проведены обучающие визиты по обмену опытом в городах Киев и Полтава (Украина) для активистов Коалиции по работе с лицами, принимающими решение в местных органах самоуправления.

Пять принципов эффективной бюджетной адвокации силами сообществ от Максима Демченко (Полтава, Украина):

1. Это не похоже на фандрайзинг. Когда мы занимаемся бюджетной адвокацией, мы не просим больше денег, а предлагаем социально значимые и более эффективные решения. Мы отстаиваем необходимость услуг, доказывая их эффективность.
2. Мы должны понимать, что мы будем постоянно конкурировать с другими бюджетными статьями. Однако отсутствие финансирования социальных услуг — это чаще всего не вопрос отсутствия денег, а недостаток приоритетов у лиц, принимающих решения.
3. Часто мы работаем не с кем нужно, а с кем комфортно, например, с руководителями социальных служб, главными врачами, чиновниками от здравоохранения, многие из которых и так «за», но у них у самих часто нет возможности повлиять на процесс. Надо выходить на «противников», убеждать аргументами и в дальнейшем сопровождать процесс на всех этапах: во время планирования бюджета и в дальнейшем, на этапе выделения средств, чтобы проследить, выделено ли, сколько обещали, закуплено ли то, что нужно.
4. Для начала полезно договориться с местными властями о выделении муниципального помещения. Неразумно получить социальный заказ и половину гранта фактически отдать обратно за аренду.
5. Деньги есть, надо просто знать, как их взять! Главное – делать все вовремя, используя бюджетный цикл.



Рисунок 10. Кыргызская делегация в г. Киев.

После обучающих туров проведен 4-хдневный тренинг «Школа бюджетной адвокации», организованный Фондом «Сорос-Кыргызстан» и международным Фондом «Відродження» (Украина) с участием в качестве со-тренеров участников обучающей поездки на Украину. В тренинге приняли участие 25 представителей местных НПО, которые работают в сфере профилактики ВИЧ инфекции и туберкулеза. В ходе тренинга участники ознакомились с понятием социальной подотчетности, основами и инструментами бюджетной адвокации, методологией проведения медийных кампаний, участием НПО в формировании приоритетов финансирования, работой по визуализации данных и созданием инфографик и др.

Также участникам были представлены успешные примеры адвокационных проектов из региона Восточной Европы и Центральной Азии, когда страны начали финансировать ключевые и эффективные программы по профилактике ВИЧ-инфекции и туберкулеза за счет средств из национальных бюджетов (Рис. 10).



Рисунок 11. Работа в группе в рамках тренинга для НПО.

“

«Важно было научиться, как достучаться до органов МСУ при решении важных проблем. Будем участвовать на встречах и озвучивать проблемы, чтобы они были включены в Программу. Буду правильно ставить вопросы на этих встречах и участвовать в мониторинге исполнения Программы»

БАКИРОВ А., Ф.К. «СПОРТ»

«Очень хорошая работа получилась, а именно, в области диалога между разными заинтересованными сторонами. Мы здесь увидели, что жизнь города в наших руках. Научились слушать, слышать и понимать друг друга. Это помогло нам лучше понимать ситуации в городе».

ШУКУРОВА Б., ОФ «СТРАНОВОЙ СОВЕТ ПАЦИЕНТОВ»

Разработана единая программа тренинга для специалистов государственных администраций, которыми охвачены все пилотные сайты в 5 регионах КР. Проводятся тренинги для представителей НПО по бюджетному процессу, формированию бюджетного цикла, бюджетному анализу, разработке программного бюджета, навыкам коммуникации и работы с лицами, принимающими решение, адвокации, мониторингу и оценке проводимых программ, подотчетности. Для НПО, работающих с ЛУИН, был проведен обучающий семинар по правовым вопросам, где рассмотрен закон «О наркотических средствах и психотропных веществах».

“

«Узнал много нового, например, на что уходит бюджет г. Джалал-Абад. Предложили свои планы для сообщества инвалидов и уязвимых групп. Также была затронута тема граждан КР, освободившихся из мест лишения свободы, обсудили, что нужно делать, чтобы они снова не попадали в тюрьмы...»

БАЙКУЗИЕВ Ш., ОФ «ЗДОРОВОЕ ПОКОЛЕНИЕ»

«Тема тренинга на сегодня очень актуальна для исполнения принятых законов, кодексов, НПА. Материалы тренинга подготовлены на должном уровне. Тренеры доступно, интересно, грамотно изложили цель тренинга. Полученные знания и раздаточные материалы будем применять на практике»

ЖАМЫЛОВА Э.Т., МЭРИЯ, Г. КАРАКОЛ, ФИН. УПРАВЛЕНИЕ

“

«Я удовлетворена, потому что научилась видеть проблемы моего города, предлагать рекомендации по решению этих проблем. Кроме этого научилась ставить конкретные цели и задачи, как проводить мониторинг, оценивать программу. Предлагаю почаще проводить такие семинары с жителями и молодежью»

АХМЕДАХУНОВА М.О., Т.У. «Ч.АЙТМАТОВ»

«Семинар, прошедший 6-7 августа 2018 года в г. Джалал-Абад был очень плодотворный для меня. Получили насыщенную информацию по формированию программного бюджета, где учитываются проблемы местного населения на местах. Спасибо организаторам тренинга»

ТУРГУНБАЕВ М.А., ДЕПУТАТ ГОРОДСКОГО КЕНЕША.

На регулярной основе проводятся тренинги для представителей НПО, членов Коалиции по бюджетному процессу, формированию бюджетного цикла, бюджетному анализу, разработке программного бюджета, навыкам коммуникации и работы с лицами, принимающими решение, адвокации, мониторингу и оценке проводимых программ.

С целью повышения потенциала активистов сообществ ЛУИН, ЛЖВ, МСМ, РС Общественным объединением «Социум» проведен двухэтапный тренинг для



сообщества на тему «Повышение потенциала гражданского общества по бюджетной адвокации».

Всего проведено 43 тренинга, а также 25 круглых столов для местных государственных администраций. В тренингах принял участие 791 человек, в том числе 565 представителей гражданского сектора и 89 государственных структур, из них сотрудники органов государственного управления составили 137 человек.

Коммуникационная стратегия

Любая адвокационная работа требует публичности и формирования общественного мнения. Это достигалось путем реализации коммуникационной стратегии, разработанной ОО «Социум». Положения этой стратегии использованы на встречах с лицами, принимающими решения, на заседаниях городских, областных и муниципальных кенешей, в интервью представителей коалиции средствам массовой информации, а также при публикации статей, выступлениях на разного уровня форумах, включая общественные слушания по бюджету, и поддержку вебсайта.

Информационное освещение проекта осуществлялось ОО «Партнерская группа Прецедент» на специально разработанной странице в социальной сети Facebook, под рабочим названием: «ВИЧ/СПИД. Об этом нужно знать» (<https://www.facebook.com/AIDSkgy>). Со дня запуска страницы на Facebook (17 марта 2017 г.) и до 1 января 2019 года достигнуты следующие результаты:

- публикации: 403;
- общее количество подписчиков: 6794;
- лайки публикаций: 10464;
- комментарии к публикациям: 400;
- репосты публикаций: 6125 раз.

Помимо этого, были опубликованы 6 статей, сделано 35 публичных выступлений, как по модели бюджетной адвокации, так и по ее реализации. Материал был доложен на 3 региональных и международных площадках.

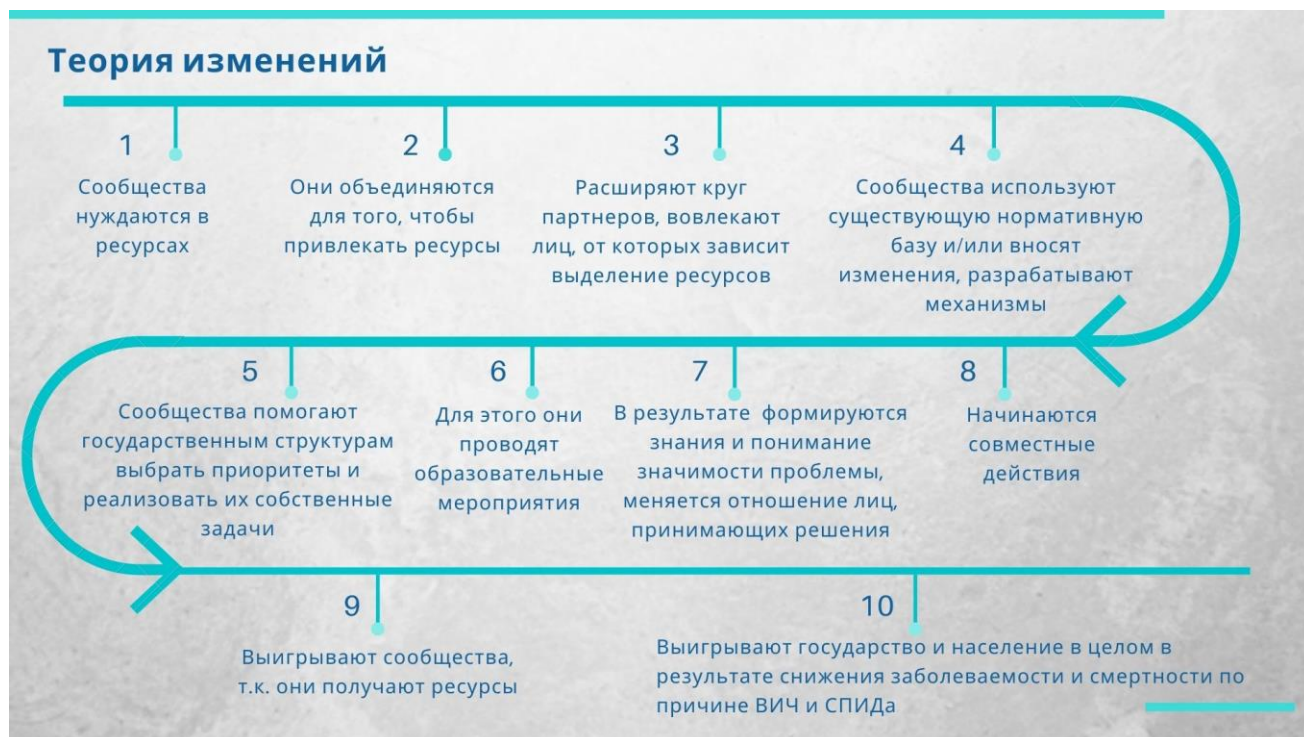
“Официальные сайты не всегда отвечают на интересы и потребности населения, особенно молодежи. Мы поставили цель сделать «живую» интересную страничку в социальных сетях с живыми голосами. Для нас важно заинтересовать население и постепенно менять отношение к проблеме. Сначала мы меняем отношение к проблеме, а затем уже меняется отношение к себе, сохранению своего здоровья, формируется толерантность к ЛЖВ, ключевым группам. Такой подход с одной стороны, направлен на снижение риска распространения ВИЧ, что само по себе является инвестицией в здоровье и здравоохранение. Но молодые подписчики – это будущие люди, принимающие решения – и они вырастут с правильным отношением к проблеме ВИЧ-инфекции и ее финансированию

МУКАМБЕТОВ А., ФОНД "СОРОС-КЫРГЫЗСТАН",
ДИРЕКТОР ПРОГРАММЫ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Бюджетная адвокация является важным механизмом для привлечения дополнительных ресурсов, как на программы в области ВИЧ-инфекции, так и на другие социально значимые проекты.

Рисунок 12. Инфографика наглядно отражает теорию изменений:



Важным способствующим элементом являлась адекватная нормативная правовая база, которая определяет порядок и механизмы выделения средств, что позволило членам коалиции мотивировать своих партнеров на мобилизацию и выделение ресурсов. Одновременно в ходе исполнения проекта был разработан ряд других нормативных и методических документов, которые помогли как в регламентации процессов, так и предоставили инструменты их практического исполнения.

Бюджетная адвокация – это новая инициатива, требующая нестандартных подходов и усилия всех заинтересованных сторон. Создание коалиции, объединяющей 40 организаций, гражданского общества, физических лиц и значительное число партнеров, играло важную роль по распространению знаний и навыков бюджетирования, изыскания средств из ограниченных государственных средств и уже дало первые плоды. Так, государство в 7 раз увеличило бюджетное финансирование по ВИЧ-инфекции; получены первые примеры лучшей практики по выделению ресурсов на эти цели из городских бюджетов (г. Бишкек, Кара-Балта, Каракол).

Всего за период реализации данного проекта было подготовлено 10 меморандумов по взаимопониманию и сотрудничеству. Важную роль сыграли образовательные мероприятия, которые на реальных примерах показали возможности привлечения дополнительных ресурсов.

В то же время ситуация поэтапного сокращения финансирования от Глобального Фонда и других доноров, ежегодного дефицита финансирования программ по борьбе с ВИЧ в размере около 3 миллионов долларов в год, потребует усиления адвокационной работы по обеспечению

выполнения взятых обязательств Правительством Кыргызской Республики. Экономические проблемы страны ограничивают возможности финансирования программ в области ВИЧ-инфекции. Работа пока ограничена пилотными регионами. Вклад администраций пилотных регионов пока еще мал и не может существенно повлиять на обеспечение устойчивого адекватного финансирования.

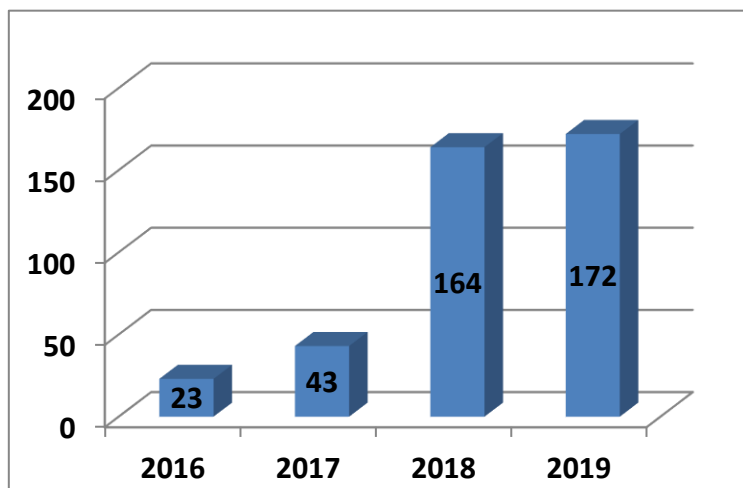
Однако за этими первыми шагами следует богатый собственный опыт, подготовка платформы и условий для полного перехода на государственное финансирование.

РЕЗУЛЬТАТЫ

1. Члены Коалиции совместно с другими СПИД – сервисными НПО, представителями общественных советов МЗ и ФОМСа участвовали в подготовке следующих нормативных и стратегических документов:
 - Программа Правительства Кыргызской Республики по преодолению ВИЧ-инфекции в Кыргызской Республике на 2017-2021 годы (утверждена постановлением Правительства КР от 30.12.2017 г. № 852);
 - «Программа государственного социального заказа в области здравоохранения Кыргызской Республики на 2018 - 2020 годы», подготовлена и утверждена приказом Министерства здравоохранения от 24.08.2018 г. № 614;
 - Разработке Программного бюджета Министерства здравоохранения КР на 2018 год. Это был один из первых разработанных в стране программных бюджетов, и он был признан лучшей разработкой;
 - Аналитический обзор «Механизмы сотрудничества с органами местного самоуправления по вопросам здоровья: проблемы и возможности»;
 - Информационно-коммуникационная стратегия по бюджетной адвокации;
 - Разработаны и апробированы: «Инструкция по формированию программного бюджета на местном уровне»; «Инструкция по формированию гражданского бюджета на местном уровне».
2. Совместные усилия Коалиции, Ассоциации «Партнерская сеть», других СПИД-сервисных НПО с МЗ КР, РЦ «СПИД», ФОМС, рабочей группы по обеспечению финансирования из республиканского бюджета при поддержке экспертов Минфина и международных организаций, позволили добиться увеличения государственного финансирования программ по ВИЧ в 7,1 раза: с 23 млн сомов в 2016 г. до 164 млн сомов в 2018 году, 172 млн сом в 2019 году (Рис. 11).



Рисунок 13. Динамика выделения дополнительного государственного финансирования на программы в области ВИЧ-инфекции в Кыргызской Республике за 2016-2019 годы (млн сом).



3. Получена поддержка от МЗ КР на включение в статью бюджета «изделия медицинского назначения» 20 млн сомов в 2016 году с последующим выделением 20 млн сомов ежегодно.
4. Получены собственные примеры лучшей практики в Кыргызской Республике по увеличению финансирования из государственного и местных бюджетов: в городах Каракол, Ош, Кара-Балта утверждены программы ГСЗ, ОФ «Просвет» открыл социальное учреждение для ЛЖВ.
5. Создана коалиция НПО с широкой сетью партнеров из государственных, неправительственных и международных организаций.
6. Налажено сотрудничество и взаимодействие представителей гражданского сектора и лиц, принимающих решение в пилотных регионах.
7. Создана и осуществляется коммуникационная стратегия по продвижению бюджетной адвокации.
8. Создана нормативная база и с 2019 года выделены ресурсы из бюджета МЗ для финансирования НПО в рамках госсоцзаказа.

Результаты совместной работы РЦ СПИД, ОС МЗ, ФОМСа, Ассоциации «Партнерская сеть» и Коалиции по бюджетной адвокации:

9. В 2019 году выделено 3 млн сомов на программы поддержки, лечения и ухода ЛЖВ. Заключены контракты с 6-ю НПО в 4-х регионах страны для предоставления услуг 1500 ЛЖВ.
10. 873 млн сомов отстояли в бюджете ФОМСа на 2019 год.
11. Добились увеличения финансирования сектора здравоохранения в прогнозе на 2020 год до 20 млрд сомов, против запланированных Минфином 18 млрд сомов.
12. Обеспечено лечение качественным инсулином больных сахарным диабетом до 30 лет – член Коалиции (ОО «Детство без диабета»).
13. Лечение больных, находящихся на гемодиализе 100 % за счет госсредств.
14. Благодаря усилиям членов Коалиции (AFEW, ОФ «Центр плюс») Мэры городов Бишкек и Ош подписали Парижскую декларацию в 2019 году.
15. Разработана городская программа по противодействию ВИЧ в г. Бишкек (AFEW).
7. Разработан Коалицией бизнес план на 2 млн сом на проект по ре-интеграции бездомных людей на базе ночлежки в Октябрьском районе г. Бишкек. Комиссией по социальным вопросам мэрии г. Бишкек предложение было поддержано, так как программа ГСЗ на стадии подготовки выделены средства только на ремонт ночлежки как подготовительный этап для проекта ГСЗ (социальное учреждение).

8. Для разработанных и поддержанных программ по ГСЗ в г. Ош выделено по 1 млн на 2 проекта, г. Каракол – 600 000 сом, Кара-Балта – 400 000 сом для помощи уязвимым группам.



РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Продолжить работу по реализации бюджетной адвокации программ в области ВИЧ-инфекции.
2. Увеличить финансирование профилактических программ в области ВИЧ-инфекции и других социально-значимых заболеваний из местных бюджетов.
3. Оказать содействие малым городам по повышению навыков в области проведения оценки существующих программ развития, проведения оценки нужд потребностей сообщества, в разработке программного и гражданского бюджета, проведению общественных слушаний Программ Социально-Экономического Развития (ПСЭР) и бюджета, также по повышению навыков в проведении мониторинга исполнения местных бюджетов.
4. Проведение качественного анализа стратегий развития и совместного изучения нужд города (СИНГ) для выявления программных направлений для устойчивого развития городов, требующих финансирования из местного бюджета, а также перераспределение бюджета на потребности ЛЖВ и ключевых групп населения с последующим включением ряда мероприятий в программный бюджет городов.
5. Обеспечить мониторинг проводимой работы и прозрачность ее результатов.
6. Вынести итоги реализации данного проекта для обсуждения с партнерами, а также на уровне Координационного совета по общественному здравоохранению при Правительстве Кыргызской Республики (КСОЗ).
7. Принимать активное участие в подготовке и проведении наиболее значимых мероприятий в сфере бюджетной адвокации в здравоохранении, программ по ВИЧ/ТБ и других социально значимых заболеваний.



ПРОВЕДЕННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ:

- Конференция «Опыт и перспективы Государственного социального заказа в Кыргызской Республике», г. Бишкек;
- Тренинг по устойчивому развитию городов в г. Ош для депутатов местного кенеша, сотрудников власти и НКО совместно с Сетью оценщиков при поддержке UNFPA. Тренер – профессор университета Канады по вопросам развития городов. Были подняты вопросы о понятии «Устойчивый город». В рамках тренинга разработаны предложения для развития г. Ош, включающий вопросы экономического и социального характеров;
- Круглый стол на тему «Перспективы развития государственного социального заказа в МСУ в КР», организованного ОО «Социум»;
- Проведены переговоры с МСУ в городах Баткен и Кочкор-Ата, по продвижению муниципального заказа в их городах;
- Тренинг «Продвижение муниципального заказа», организованный DPI в г. Ош;
- Тренинги для молодежных НКО в Оше по Закону Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе» от 28 апреля 2017 года № 70, а также по четырем подзаконным актам данного закона проведены юристом фонда «Плюс центр».
- Подписаны Меморандумы о взаимодействии между мэриями 3х городов (Джалал-Абад, Кара-Балта и Каракол) и ОФ «Фонд Евразия Центральной Азии» о совместных действиях по внедрению требований Бюджетного Кодекса Кыргызской Республики на уровне МСУ;
- Три трехдневных тренинга в период с 12 июня по 11 июля 2018 г. для представителей мэрий, сотрудников ведомственных организаций, депутатов городских кенешей, местных НПО, активных жителей трех городов Джалал-Абад, Кара-Балта и Каракол (всего 65 участников);
- В трех городах (Джалал-Абад, Кара-Балта и Каракол) на основе изучения общественного мнения путем опроса, изучения обращения и фокус-групп (всего приняли участие около 2 тыс. человек), определены приоритетные запросы жителей этих городов;
- Семинар для сотрудников ОВД г. Каракол и сотрудников УВД Иссык-Кульской области (25 участников), а также для ГОВД г. Джалал-Абад (20 участников) по вопросу ВИЧ-инфекции и гендерного насилия;
- Семинар для секс-работников в г. Каракол (20 участников) и в г. Джалал-Абад (11 участников) по правовым вопросам;
- Тренинг «Основы реализации государственного социального заказа на муниципальном уровне», с участием представителей горфинотдела, мэрии, депутатов городского кенеша г. Каракол;
- Центром помощи и реабилитации женщин «Химая» оказаны услуги проживания 14 женщинам, в том числе 3 жертвы домашнего насилия, 9 СР;
- Семинар для сотрудников МЗ и ФОМС по формированию программного бюджета (30 участников);
- Национальная кампания, приуроченная ко всемирному дню для борьбы со СПИДом под девизом «Сообщества добиваются перемен»;
- Участие членов Коалиции на тренинге в г. Тбилиси, Грузия «Построение широких коалиций для бюджетной адвокации»;
- Участие на встрече по обсуждению Странового плана по правам ТБ, ЛЖВ, ЛГБТ (ФСК);
- Участие на встрече с представителями фонда Ага Хана из 15 стран по презентации инициативы гражданского общества и партнерства Открытого Правительства.

ПУБЛИКАЦИИ

«В трех городах Кыргызстана жителей вовлекают в планирование бюджета» Kaktus Media, 12 июля 2018 г.

Борбордук Азиядагы Евразия фонду «Кыргызстандын 3 шаарынын тургундарын бюджетти пландоого чакырат» Super.kg, маалымат-маанайшат порталы.

Elet media: <http://elet.media/ekonomika-kg/kara-balta-menen-zhalal-abad-shaarlary-programmalyk-byudzhette-tt/>.

Elet info: <http://elet.media/ru/ekonomika/merii-kara-balty-i-dzhalal-abada-perehodyat-na-programmnyj-byudzhete/>.

Knews: <https://knews.kg/2018/08/23/merii-kara-balty-i-dzhalal-abada-perehodyat-na-programmnyj-byudzhete/>.

Новостной портал Акчабар: <https://www.akchabar.kg/news/spustya-l I -let-ministerstva-krm-ach i navut-perehod-na-pro grammnyi -byudzhete/>.

Создана страничка на Facebook «ВИЧ/СПИД: об этом нужно знать»: <https://www.facebook.com/AIDSke>.

Выпущены 3 номера газеты Улукман-Дарыгер по вопросам бюджетной адвокации и правам человека. - Общим тиражом - 450 экз.

