

Эта краткая версия руководства предназначена для активистов ключевых групп населения, организаций гражданского общества и организаций сообществ и содержит информацию о том, как принять участие в значимой и прозрачной бюджетной адвокации на национальном и местном уровнях. Руководство обобщает деятельность Евразийской ассоциации снижения вреда (ЕАСВ) по оказанию технической помощи и поддержки, созданию дополнительных возможностей и облегчению переходного периода, связанного с интеграцией услуг снижения вреда в национальные системы здравоохранения и социальной защиты, и обеспечению выделения государственных средств на эти услуги.

ВВЕДЕНИЕ

Страны ВЕЦА столкнулись с серьезной проблемой резкого сокращения финансирования со стороны международных доноров. Вместе с тем, эпидемиологическая ситуация также ухудшается, особенно среди наиболее уязвимых групп населения.

Правительства выступили с рядом важных заявлений глобального и регионального уровней (Рисунок 1.), содержащих цели развития стран в отношении ВИЧ-инфекции. Они во многом определили национальную политику и финансирование в странах, и их нужно и важно использовать при планировании и определении адвокационных мероприятий и задач.

Рисунок 1. Хронологическая последовательность ключевых политических решений, касающихся услуг по ВИЧ для ключевых уязвимых групп



Международные цели, связанные с ВИЧ-инфекцией, были определены и установлены на самом высоком уровне. Согласно «Целям в области устойчивого развития» (SDGs), борьба с эпидемией ВИЧ-инфекции должна быть завершена к 2030 году, в то время как ЮНЭЙДС призвала к достижению целей «90–90–90» к 2020 году. Программы снижения вреда играют важную роль в достижении целей «90–90–90» среди людей, употребляющих наркотики.

Рисунок 2. Цели 90–90–90



БЮДЖЕТНАЯ АДВОКАЦИЯ ДЛЯ КЛЮЧЕВЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

Бюджетная адвокатура в сфере здравоохранения направлена на лоббирование и проведение кампаний по изменению механизма использования государственных ресурсов, выделяемых на оказание услуг в этой сфере. Если у организаций гражданского общества появится возможность проводить анализ распределения бюджетных средств, а также участвовать в разработке бюджета, они с большей вероятностью смогут оказывать влияние на правительство в выборе приоритетов при планировании бюджета, контролировать расходы и отслеживать результаты. Целевая аудитория бюджетной адвокации — члены правительств, чиновники высокого уровня, от которых зависят принимаемые решения, а также технические сотрудники, отвечающие за распределение государственных средств. В зависимости от типа бюджетной адвокации, иногда требуется работа с организациями гражданского общества, обществом в целом и отдельными группами населения. Задачи такой адвокации: изменения внутри сообществ (повышение осведомленности и мобилизация), написание концептуальных записок, организация публичных мероприятий, встречи с представителями правительств, создание альянсов и т. д.

Для разработки и проведения мероприятий бюджетной адвокации необходимо иметь информацию о бюджете и государственных расходах, — в частности, касающуюся вопросов: как правительство использует свои средства для финансирования снижения вреда, как расходуются эти средства, по каким критериям устанавливается приоритетность финансирования, на каком месте в этом списке программы снижения вреда, какие ресурсы предназначены для их финансирования и т. д.

Бюджет — это основной политический документ. Бюджет является инструментом для реализации международных конвенций и национальных стандартов, способствующих улучшению уровня жизни и здоровья людей, употребляющих наркотики. Высокие показатели в сфере здравоохранения определяются не только количеством выделенных средств. Не менее важно правильное распределение этих средств и надлежащее их использование, что может быть сделано посредством бюджетной адвокации. Бюджетная адвокатура предполагает, что организации гражданского общества, работающие в области снижения вреда, и люди, употребляющие наркотики, должны принимать участие в распределении национального бюджета, мониторинге доходов и расходов государства, мониторинге услуг, лоббировании интересов уязвимых групп и т. д.

Нехватка инвестиций в услуги снижения вреда означает низкую приоритетность этого направления для правительства в процессах планирования и распределения бюджета. Люди, употребляющие наркотики, обладают такими же правами, как и все остальные люди. Они платят государству налоги и пошлины в качестве работодателей, владельцев бизнеса, работников и потребителей услуг и товаров. Поэтому, они имеют права на удовлетворение своих нужд и потребностей. Они являются электоратом страны, поэтому могут голосовать «за» или «против» политиков, оказывая влияние на выборы или смену правительства, в зависимости от того, как и в какой мере оно представляет их интересы. Доказательством намерений правительства удовлетворить конкретные потребности людей, употребляющих наркотики, может быть исключительно надлежащее распределение средств национального бюджета. Кроме того, должны быть разработаны и внедрены все необходимые законы и документы, регулирующие и облегчающие использование выделенных средств. Люди, употребляющие наркотики никогда не получают необходимых услуг, а НПО не смогут воспользоваться бюджетными средствами или будут иметь к ним ограниченный доступ, если:

- 1) в стране разработана политика, но не выделяются бюджетные средства для ее реализации;
- 2) утвержден адекватный бюджет, но нет четкой политики по его регулированию, а также использованию выделенных средств;
- 3) в стране нет четко сформулированной политики и не выделяется адекватный бюджет на ее реализацию.

Бюджетная адвокация может быть использована активистами гражданского общества для следующих целей:

- увеличения доли финансирования от общего бюджета на программы снижения вреда и приоритизации программ снижения вреда;
- повышения эффективности средств, выделяемых на снижение вреда;
- выяснения, как работает система принятия решений и каким образом можно вмешаться в процессы разработки бюджета и принятия решений, утверждения политического курса и бюджета, реализации политического курса и бюджета и контроля над их осуществлением;
- повышения прозрачности и подотчетности;
- с целью войти в рабочие группы и советы при государственных структурах, чтобы мнение людей, представляющих ключевые группы населения было услышано, и это послужило бы основой для изменений, связанных с выделением дополнительных бюджетов, поддержкой программ снижения вреда и сменой наркополитики;
- внесения в повестку дня вопросов, которые в противном случае не будут рассмотрены, и привлечения к ним внимания со стороны СМИ и других организаций гражданского общества;
- для противостояния тенденциям в структурах власти к диспропорциональному распределению общественных ресурсов;
- воздействия на государственные учреждения, чтобы улучшить их отношение к уязвимым группам и дать понять, как действия государства увеличивают или уменьшают количество проблем, с которыми сталкиваются люди, употребляющие наркотики;
- создания новых общественных пространств для вовлечения населения;
- приобретения навыков, необходимых для эффективного участия в общественных дебатах;
- разработки альтернативных вариантов бюджета;
- упрощения бюджета;
- расширения перечня вопросов при обсуждении бюджетной политики и решений.

ВИДЫ БЮДЖЕТНОЙ АДВОКАЦИИ

Цель бюджетной адвокации — оказать влияние на распределение государственного бюджета. Для достижения этой цели могут использоваться разные пути и разные виды деятельности. Вы можете выбрать наиболее подходящий для вашей организации:

- Усиление потенциала: организации гражданского общества развивают свою экспертизу бюджетной адвокации и предлагают ее другим организациям гражданского общества на тренингах. Также полезной может быть работа с государственными чиновниками и международными организациями, которым не хватает соответствующих навыков и знаний в области бюджетной адвокации.
- Аналитическая работа: гражданское общество использует альтернативный подход к оценке бюджета, то есть может рассматривать данные с другой точки зрения, выявляя важные проблемы страновой политики и предлагая пути их решения. Например, если вы занимаетесь адвокацией повышения охвата людей, употребляющих наркотики услугами программ снижения вреда, и вам говорят, что на эти программы нет денег, вы можете взять данные по численности людей, находящихся в местах лишения свободы за преступления, связанные с наркотиками, определить расходы на содержание этих людей и объяснить, что перенаправление ресурсов с услуг репрессивной наркополитики на услуги медико-социальной поддержки (в частности, на программы снижения вреда) предотвратит перенаселенность тюрем, так как снизит число людей, оказывающихся там из-за преступлений, связанных с наркотиками. Тем самым, деньги налогоплательщиков будут использованы наиболее эффективным

способом и окажут однозначно положительное воздействие на качество жизни людей, употребляющих наркотики, а также на здоровье и безопасность общества в целом.

- Сбор информации о наиболее эффективных практиках и обмен опытом: каждый вопрос имеет свои особенности в решении, но работа, выполняемая одной группой, может мотивировать работу других групп и влиять на них.
- Усиление отчетности: когда вы начинаете требовать данные и информацию, вы, тем самым, обеспечиваете публичную отчетность. С одной стороны, государственные службы начнут испытывать давление; с другой стороны, они могут изменить свою практику в ответ на это давление (например, начать собирать данные, которые интересуют гражданское общество).
- Поддержка бюджетных органов (на разных этапах бюджетного цикла — министерств, законодательных органов и т.д.) для интеграции изменений политики, программ и финансирования: в этом случае организации гражданского общества выступают в качестве экспертов и оказывают помощь в разработке определенной части законодательства или нормативных документов, программ, инструментов расчета затрат и т. д.

ПРИКЛАДНОЙ БЮДЖЕТНЫЙ АНАЛИЗ

Прикладной бюджетный анализ — это метод исследования социальных проблем, решение которых финансируется из бюджета. Цели прикладного бюджетного анализа:

- повышать осведомленность широкой общественности или особо заинтересованных социальных групп о процессе составления бюджета и приоритетах расходов государства;
- предоставлять результаты так, чтобы они были доступны и понятны для широкой общественности и могли оказать влияние на ход политической дискуссии;
- Усилить подотчетность государственных учреждений и должностных лиц и обеспечивать их открытость для широкой общественности.

ВНЕШНИЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ БЮДЖЕТНОЙ АДВОКАЦИИ

Работа по бюджетной адвокации требует определенных условий и, прежде чем перейти к конкретным деталям ее проведения, необходимо остановиться на ключевых факторах, определяющих данные условия. Каждая страна имеет свои отличия. Кроме того, адвокационная работа часто бывает ориентирована даже не на страны, а на субнациональные единицы, такие как муниципалитеты, которые отличаются в еще большей степени. Поэтому, адвокация определяется конкретными условиями конкретной ситуации.

СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Система управления определяет, как именно разрабатываются, утверждаются и исполняются все государственные программы и законодательные акты, в том числе касающиеся бюджета. В системе управления имеет смысл разобраться до начала мероприятий по бюджетной адвокации, чтобы определить цели этой адвокации. Как правило, государственная власть распределена по трем ветвям: законодательной, исполнительной и судебной.

Законодательная власть – обычно это парламент или схожая структура, отвечающая за разработку законов и национальных стратегий и осуществляющая контроль над разработкой и исполнением законопроектов и стратегий, которые продвигает исполнительная власть. Здесь принимаются законы о бюджете.

Исполнительную власть могут возглавлять президент или премьер-министр. Включает министерства, а также органы, отвечающие за исполнение принятых парламентом законов, стратегий и других нормативно-правовых актов. Необходимо помнить, что законопроекты, политика, стратегия или бюджет — все это планируется и разрабатывается разными структурами исполнительной власти (могут быть только исключительные случаи, когда подготовка происходит вне этих структур).

Примеры субъектов исполнительной власти — министерство финансов, министерство здравоохранения и другие министерства. Здесь происходит разработка (планирование) бюджета и, после утверждения, его выполнение. К исполнительной власти также относятся агентства, отвечающие за контроль над расходованием бюджетных средств. Процесс аудита — обязательная и важная часть бюджетного цикла.

Судебная власть отвечает за толкование законов, в частности связанных с защитой конституционных прав или других прав, определенных законом (право на информацию, право на здоровье и др.), а также за ответственность правительства перед гражданами и пр.

В современных демократических обществах важную роль играют социальные группы, которые могут оказывать воздействие на все три ветви. Их часто определяют как четвертую ветвь власти. К таким группам относятся средства массовой информации, сообщество журналистов, субъекты гражданского общества, гражданские активисты и, в целом, группы, занимающиеся адвокацией и наблюдательной деятельностью (общественным контролем).

Рисунок 3. Ветви государственной власти 3+1



В

бюджетной адвокации важно, чтобы деятельность была направлена на все три ветви власти. Вместе с тем, необходимо поддерживать взаимоотношения с другими группами гражданского общества и СМИ, чтобы усилить поддержку и получить дополнительные рычаги давления.

СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Согласно определению ВОЗ, система здравоохранения — это «совокупность всех организаций, институтов и ресурсов, главной целью которых является улучшение здоровья населения». В рамках учреждений здравоохранения должны оказываться услуги, «чутко соотносимые с потребностями людей, справедливые с финансовой точки зрения, основанные на соблюдении прав человека». Система здравоохранения состоит из шести элементов:

- руководство;
- финансирование здравоохранения;
- кадровые ресурсы здравоохранения;
- лекарственные средства и технологии;
- медицинская информация и исследования;
- предоставление услуг.

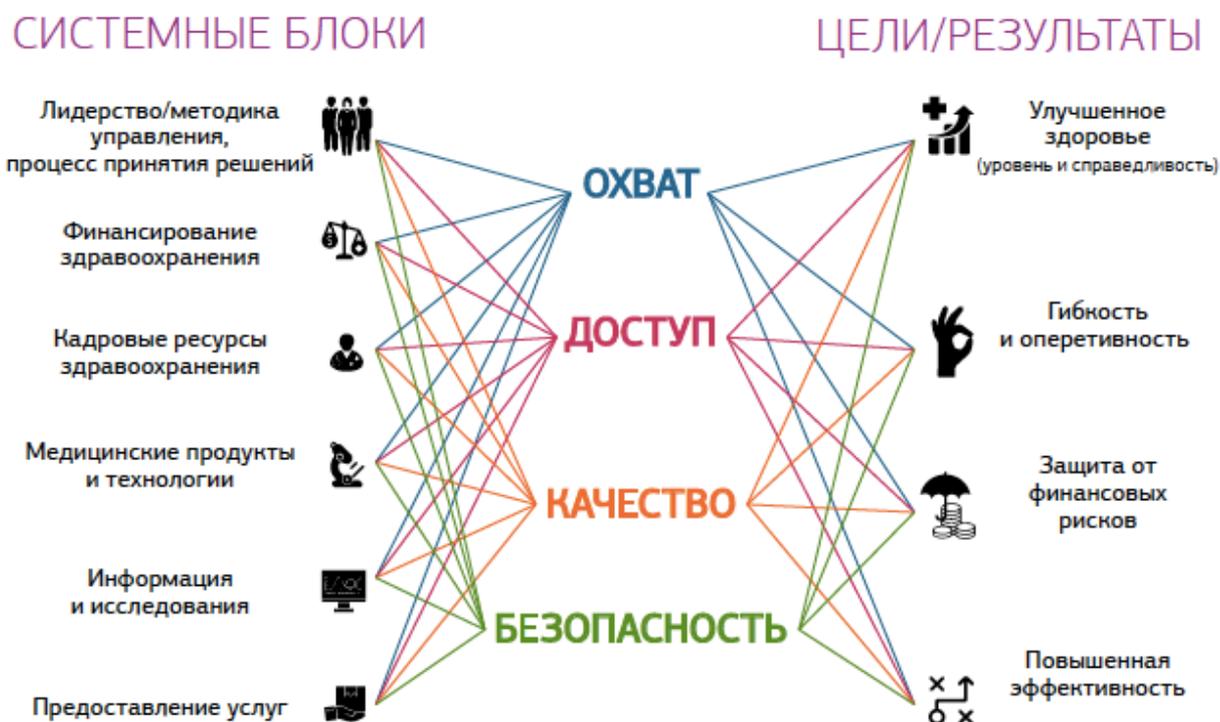
Эти компоненты взаимодействуют друг с другом и оказывают влияние на результаты деятельности и достижение целей всей системы здравоохранения. Чтобы повлиять на результаты деятельности, необходимо обеспечить:

- доступ к услугам;
- охват услугами;

- качество услуг;
- безопасность.

Все шесть элементов системы здравоохранения оказывают влияние на эти четыре фактора. В процессе адвокации сложно добиться того, чтобы любая реформа или программа охватывали шесть элементов системы здравоохранения. Однако нужно постараться это сделать и оценить, в какой степени они способствуют достижению главной цели, определяемой посредством четырех факторов: доступа, охвата, качества и безопасности. Оценка является хорошим подходом к разработке программ. Если вы рассматриваете вопрос адвокации новых услуг и вам необходимо описать эти услуги с учетом ситуации в регионе, попробуйте оценить, насколько эти услуги и каждая из них в отдельности эффективны в отношении шести элементов системы здравоохранения.

Рисунок 4. Структурные элементы системы здравоохранения



В настоящее время во всех странах мира всеобщий охват является одним из ключевых приоритетов реформ здравоохранения. Всеобщий охват означает, что каждый человек может получить доступ к необходимым услугам здравоохранения, не испытывая финансовых трудностей. На международном уровне этот приоритет определен в «Целях устойчивого развития ООН» (ЦУР): «Обеспечить всеобщий охват услугами здравоохранения, в том числе защиту от финансовых рисков, доступ к качественным основным медико-санитарным услугам и доступ к безопасным, эффективным, качественным и недорогим основным лекарственным средствам, и вакцинам для всех». Положения, сформулированные в «ЦУР», могут служить основой для бюджетной адвокации услуг, направленных на наиболее уязвимые группы:

- ключевые группы нуждаются в таких услугах, так как имеют определенное состояние здоровья, для облегчения или улучшения которого существуют эффективные вмешательства;
- представители этих групп, как правило, не могут позволить себе платные услуги.

ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Национальная законодательная среда определяет не только те цели адвокации, которые непосредственно связаны с изменением законов, но и цели, связанные с другими вопросами, — в частности, с практикой применения законов.

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Очень важное значение имеет понимание ситуации и политики в той сфере здравоохранения, на которую направлена адвокатура. Но главное, о чем мы всегда должны помнить: здоровье является неотъемлемой частью основных прав человека. В странах ВЕЦА на формирование политической среды оказывают влияние:

- глобальная политика в сфере здравоохранения;
- политика стран Европейского союза в сфере здравоохранения;
- политика межстрановых объединений и союзов (в частности, Евразийского экономического союза), связанных со сферой здравоохранения (торговля, миграция и др.);
- национальная политика в сфере здравоохранения;
- субнациональная политика в сфере здравоохранения.

Национальная нормативно-правовая база включает конституцию страны, законодательные акты (среди которых — положение о доступе к информации), национальные стратегии, политику в области здравоохранения, стратегию в области ВИЧ-инфекции и др. Все это должно быть общедоступным. Кроме того, большинство стран ВЕЦА подписали или ратифицировали ряд международных конвенций и деклараций по предоставлению помощи и лечению ключевым уязвимым группам населения, среди которых «Всеобщая декларация прав человека», «Цели устойчивого развития», «90–90–90», «ВИЧ и туберкулез: лечение для всех» и другие. Чтобы успешно заниматься адвокатурой, необходимо проанализировать правовые и политические нормы и ограничения, существующие в разных странах, по следующим аспектам:

- право на здоровье: во многих странах оно находится в правовых рамках, будучи включенным в закон о здоровье или в национальную конституцию. Все страны подписали документ, в котором признается «право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья» (статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года). Кроме того, все страны, за исключением Сомали и США, ратифицировали «Конвенцию о правах ребенка», согласно которой «каждый ребенок и молодой человек имеет право на наивысший достижимый уровень здоровья и здравоохранения» (статья 24);
- полномочия и функции участников системы здравоохранения: правовая база может определять полномочия и функции представителей разных уровней управления в системе здравоохранения, а также устанавливать степень децентрализации бюджета (на каком уровне власти определяется бюджетная политика);
- участие общественности: должна быть доступна информация о том, как граждане и организации гражданского общества могут участвовать в работе системы здравоохранения (например, через общественные комитеты, которые могут служить своего рода платформой для обсуждения вопросов общественного здравоохранения и предоставления услуг уязвимым группам населения). Эта информация может быть недоступна по причине незначительного участия или отсутствия участия общественности в бюджетном процессе, а также по причине проблем, связанных с ограничением свободы информации. В таком случае предоставление доступа к бюджетной информации может стать вашим основным адвокатским требованием;
- процедуры рассмотрения жалоб: жалобы о предоставлении услуг могут быть направлены в независимые органы власти — омбудсменам, избранным представителям или комитетам, представляющие собой полезный информационный ресурс для проведения оценки бюджета с целью последующих изменений политики; В адвокации программ снижения вреда активисты могут использовать следующие политические и стратегические документы:
- «Цели в области устойчивого развития» (ЦУР) — подписывая этот документ, страны взяли на себя обязательства предпринять все усилия для улучшения ситуации людей, употребляющих наркотики;

- «Политическая декларация по ВИЧ и СПИДу: ускоренными темпами к активизации борьбы с ВИЧ и прекращению эпидемии СПИДа к 2030 году» –подписывая этот документ, страны взяли на себя обязательства по расширению доступа к услугам профилактики, лечения, ухода и поддержки (социальной, психологической и пр.) для групп, наиболее уязвимых к ВИЧ-инфекции. Как сказано в Декларации: «...обязуемся создавать ориентированные на потребности людей системы здравоохранения на основе укрепления программ здравоохранения и социальных программ, в том числе для групп населения, которые, согласно эпидемиологическим данным, подвергаются повышенному риску инфицирования, и расширения услуг, предоставляемых под руководством общин, с тем чтобы к 2030 году на их долю приходилось не менее 30% всех предоставляемых услуг...».
- Заключительный документ Специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН 2016 года по мировой проблеме наркотиков «Наша общая приверженность эффективному решению мировой проблемы наркотиков и борьбе с ней» — согласно этому документу, страны, основываясь на международных конвенциях, обязались «способствовать обеспечению благополучия общества в целом путем выработки эффективных научно обоснованных стратегий профилактики исходя из и с учетом потребностей отдельных лиц, семей и общин в рамках всеобъемлющей и сбалансированной национальной наркополитики на недискриминационной основе».

ПОНИМАНИЕ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

Государственный бюджет является инструментом, с помощью которого правительство распределяет финансовые ресурсы страны. Бюджет обычно составляется на регулярной основе, чтобы охватить фиксированный период времени, который еще называют фискальным или бюджетным годом. Бюджетный процесс носит политический характер и отражает приоритеты политики власти. Бюджет обычно утверждается высшими органами государственной власти: парламентом, муниципальным советом, региональным или областным советами. Чтобы получить полную картину о состоянии бюджета вашей страны, первое, что нужно сделать, — составить список «бюджетных документов», определить время их публикации и источники (где их получить). Чтобы составить список всех бюджетных документов, разработанных в вашей стране, со сроками их разработки и нормами публикации, вам следует ознакомиться с Законом о национальном бюджете или с документом, который содержит такой обзор. Как правило, на национальном уровне, документация по бюджету включает:

- проект бюджета;
- утвержденный бюджет;
- заключение аудитора;
- среднесрочная структура расходов;
- бюджетный циркуляр;
- гражданский бюджет;
- годовые и промежуточные отчеты исполнения бюджета.

Названия этих документов могут различаться по странам. Некоторые из них могут оказаться недоступными. Не в каждой стране имеется гражданский бюджет, однако если он есть, этот документ будет лучшей отправной точкой для начала процесса исследования государственного бюджета.

Принятый государственный бюджет состоит из двух разделов: прогнозируемые доходы и прогнозируемые расходы. В разделе прогнозируемых доходов правительство отмечает объем средств, которые необходимо собрать в течение календарного года из различных источников для того, чтобы покрыть расходы на осуществление основных направлений распределения бюджета, обозначенных выше. В разделе прогнозируемых расходов государственного бюджета указан объем средств, которые, как ожидается, будут потрачены в течение календарного года для реализации основных бюджетных направлений.

Помимо прогноза расходов, государственные бюджеты содержат информацию о запланированных расходах, которые можно разделить на следующие категории:

- заработная плата;
- товары и услуги: связь, отопление, электричество, техническое обслуживание, материалы и т.д.;
- капитальные расходы: строительство, закупка оборудования, приобретение мебели, приобретение транспортных средств, приобретение стратегических товаров и т.д.;
- выплата процентов;
- рассрочка платежей;
- прочие расходы.

БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ

Бюджеты рассчитаны на определенный период времени, который называется фискальным или финансовым годом. Во многих странах (70% стран МВФ) фискальный год государственного бюджета соответствует календарному году.

Рисунок 5. Бюджетный цикл



Бюджетный цикл обычно рассматривается в виде четырехступенчатого процесса:

- Составление бюджета — исполнительная ветвь власти составляет план бюджета;
- Утверждение/принятие бюджета — бюджетный план обсуждается, в процессе его обсуждения могут быть внесены некоторые изменения, затем бюджетный план утверждается/принимается органами законодательной власти;
- Реализация бюджета правительством;

- Надзор и оценка (аудит) — определение фактических расходов и оценка их эффективности.

ТОЧКИ ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Если вы хотите, чтобы правительство выделило государственные средства на необходимые вам услуги, вы должны сделать так, чтобы эти услуги или потребности имели для страны высокую приоритетность. После того, как вы определите услуги и потребности, необходимо будет тщательно следить за процессом их рассмотрения в рамках бюджетного цикла.