

Сокращение объема
донорских средств для
Кыргызстана сильнее
всего сказалось на
услугах, оказываемых
организациями
управляемыми самими
силами сообществ.

В январе 2019 года картина поддержки многих людей, живущих с ВИЧ или затронутых ВИЧ, в Кыргызстане, стране со средним уровнем дохода и сокращающимся донорским финансированием мер в ответ на ВИЧ, радикально изменилась, поскольку три неправительственные организации (НПО), возглавляемые сообществами перестали получать средства от программы Глобального фонда...

Содержание

ГЛАВА	СТР.
1. Введение	5
2. Внезапные перемены	6
2.1 Просвет: Сообщества, брошенные на произвол судьбы	6
2.2 Крик журавля	7
2.3 «Ранар» и услуги для людей, употребляющих наркотики в Бишкеке	8
3. Преодолевая кризис	15
4. Уроки и рекомендации	17
4.1 Существует опасная тенденция, когда темпы сокращения донорских средств опережают имеющийся потенциал в реализации социального заказа.	17
4.2 Организации, руководимые силами сообщества, могут в большей степени пострадать в связи с сокращением донорских средств.	17
4.3 Внезапное прекращение в предоставлении услуг на уровне общин, создаваемых годами, не является экономически эффективным решением.	18
4.4 Организациям, руководимым силами сообщества, возможно, необходимо творчески подойти к вопросу сокращения своих расходов.	19
4.5 Организации, руководимые силами сообщества, могут обратиться за международной помощью во избежание нежелательных последствий, вызванных сокращением донорских средств.	20
5. Приложение 1: Методология	21
6. Приложение 2: Список ключевых респондентов	22

1. Введение

В январе 2019 года картина поддержки многих людей, живущих с ВИЧ или затронутых ВИЧ, в Кыргызстане, стране со средним уровнем дохода и сокращающимся донорским финансированием мер в ответ на ВИЧ, радикально изменилась, поскольку три неправительственные организации (НПО), возглавляемые сообществами перестали получать средства от программы Глобального фонда (ГФ) страны и были вынуждены резко прекратить предоставление услуг своим клиентам. Финансирование было предоставлено другим организациям для оказания услуг, но это внезапное изменение привело к тому, что некоторые наиболее маргинализированные люди, употребляющие инъекционные наркотики, и люди, живущие с ВИЧ, лишились доступа к услугам и столкнулись с изменением качества услуг. В апреле 2019 года Международная сеть людей, употребляющих наркотики (INPUD), при поддержке Программы технической помощи по правам сообщества и гендерным вопросам (CRG), решила изучить ситуацию, чтобы определить меры, которые могут быть приняты для обеспечения доступа к необходимым услугам и извлечь уроки, которые могут быть полезны как в Кыргызстане, так и других странах со средним уровнем дохода, столкнувшихся с аналогичным сокращением донорского финансирования и медленным внедрением государственного социального заказа. Международный и местный консультанты провели серию интервью и фокус-групп, чтобы понять ситуацию, уделяя основное внимание услугам для людей, употребляющих наркотики. (Более подробную информацию о методологии исследования см. в приложении 1.)

“но это внезапное изменение привело к тому, что некоторые наиболее маргинализированные люди, употребляющие инъекционные наркотики, и люди, живущие с ВИЧ, лишились доступа к услугам...”

“... в 2014 году Страновой координационный комитет (СКК) Кыргызской Республики ... принял решение о том чтобы постепенно снижать финансирование для наиболее дорогостоящих услуг...”

2. Внезапные перемены

Кыргызстан, страна с низким/средним уровнем дохода, переживает этап сокращения донорской поддержки в ответ на ВИЧ. Механизм социального заказа пока недостаточно реализуется, чтобы восполнить пробелы, возникшие в связи с сокращением донорского финансирования на сферу социальных услуг. В связи с сокращением объемов финансирования со стороны Глобального фонда (в частности, в связи с 30% -ным сокращением финансирования по сравнению с предыдущим грантом), в 2014 году Страновой координационный комитет (СКК) Кыргызской Республики, в ходе разработки концептуального документа для текущей программы, реализация которой будет завершена к концу 2020 года, принял решение о том чтобы постепенно снижать финансирование для наиболее дорогостоящих услуг, таких как приюты, социальные учреждения для временного проживания и центры низкопорогового доступа для ключевых групп. Тогда предполагалось, что паралельно страна начнет финансировать данные проекты в рамках государственных социальных заказов. С сообществами и их представителями были проведены консультации относительно такого решения и было достигнуто согласие об одобрении предложенной стратегии по сокращению затрат.

Представители НПО «Ранар», «Просвет» и «Крик журавля» сообщили в ноябре 2018 года о том, что официальные лица принципиального реципиента (ПРООН) проинформировали их о том, что финансирование их организаций продолжится, но в пределах сокращенного бюджета. В соответствии с этой договоренностью каждая организация сократила свой бюджет. Вскоре после данных договоренностей, ПРООН объявила тендер, и к 26 декабря всем трем организациям сообщили, что их финансирование будет прекращено. Внезапное прекращение финансирования оставило данные организации без возможности найти альтернативные источники финансирования и составить план по обеспечению непрерывного предоставления услуг своим бенефициарам.

Когда в 2018 году было принято решение о постепенном сокращении количества НПО, предоставляющих услуги, это не было сделано с намерением остановить услуги, предоставляемые организациями, управляемыми силами сообщества (ОУСС). Но когда произошло сокращение финансирования, пострадали именно организации, управляемые силами сообщества. Финансирование было внезапно прекращено для трех организаций: «Ранар», представляющей людей, употребляющих наркотики (ЛУН), «Просвет» и «Крик журавля», созданных людьми, живущими с ВИЧ (ЛЖВ), в результате чего им пришлось резко прекратить оказание услуг своим бенефициарам. Опрошенные респонденты (как из числа пострадавших ОУСС, так и из числа сотрудников ПРООН) отметили, что организации, управляемые силами сообщества, не выиграли тендер в

Сокращение объема донорских средств для Кыргызстана сильнее всего сказалось на услугах, оказываемых организациями управляемыми самими силами сообществ.

связи со стоимостью их услуг, нежели чем в связи с поскольку стоимость их услуг была выше, чем стоимость, предложенная их конкурентами и это не было связано с качеством предоставляемых ими услуг. Вследствие таких перемен ухудшились качество и уровень доступности услуг для бенефициаров.

2.1 Просвет: Сообщества, брошенные на произвол судьбы

Организация «Просвет», созданная ЛЖВ и зарегистрированная в 2011 году, была ведущей НПО Кыргызстана, оказывающей поддержку в сфере включения пациентов в программу лечения и повышения уровня их приверженности. НПО охватило своей деятельностью город Бишкек и Чуйскую область регионы Кыргызстана. Подходы, реализованные «Просветом» с целью оказания поддержки ЛЖВ, часто использовались другими организациями в Кыргызстане в качестве передовых практик.

Отсутствие постоянного места жительства является распространенной проблемой среди ЛЖВ в Кыргызстане, поскольку многие ЛЖВ, особенно те из них, которые употребляют инъекционные наркотики, теряют связи с семьей и друзьями вследствие проблемного употребления наркотиков, заключения в тюрьму и стигмы. Необходимость найти приют, которая является их основной потребностью, требует первоочередного внимания и решения до того, как будут решены остальные проблемы, связанные со здоровьем, такие как инициация лечения ВИЧ-инфекции и приверженность лечению. Структура услуг, оказываемых НПО «Просвет», были разработаны с учетом потребностей клиентов. Они предоставляли услуги поддержки силами равных на территории Бишкека и вели работу на базе приюта, в котором одновременно могли проживать до 10 человек. В связи с тем, что у них не было времени должным образом подготовиться к окончанию финансирования (поставлены в известность 26 декабря о том, что с 1 января их финансирование будет прекращено), они были вынуждены закрыть приют 31 декабря. Так, в канун Нового года, в очень холодный зимний день, клиенты приюта были выселены на улицу. Некоторые из них нашли альтернативные места проживания (переехали к сотрудникам «Просвета»), другие пропали в группу потерявшихся для наблюдения. *«Было очень больно - мы потеряли людей»*, - сказал один из волонтеров программы. *«Они не считают нас за людей»*, - сказал один из бывших участников программы.

Тем не менее, при поддержке INPUD НПО «Просвет» смог получить в этот период средства от Aidsfonds и Фонда экстренной поддержки AFEW для ключевых групп населения (при финансовой поддержке Фонда Элтона Джона по борьбе

“Так, в канун Нового года, в очень холодный зимний день, клиенты приюта были выселены на улицу.”

“Руководитель организации потеряла дочь из-за осложнений, связанных с ВИЧ, что стало причиной, вдохновившей ее присоединиться к организации.”

Сокращение объема донорских средств для Кыргызстана сильнее всего сказалось на услугах, оказываемых организациями управляемыми самими силами сообществ.

со СПИДом) для продолжения программы, предоставляющей жилье, пока не будет найдено альтернативное финансирование. Финансирование через данный источник будет завершено в ноябре 2020 года, но альтернативный источник финансирования до сих пор еще не определен. Руководитель «Просвета» рассматривает вариант обеспечения финансирования для центра через механизм социального контрактирования, но из-за ситуации с COVID-19 предполагается задержка в проведение тендера на социальные контракты, что лишает центр возможности получить своевременную поддержку. Остальные услуги, которые организация «Просвет» предоставляла в сфере лечения и поддержки приверженности, были внезапно прекращены. Тендер на оказание данных услуг выиграла другая НПО, руководство которой осуществляется медицинскими сотрудниками центра СПИД. Прошло около 6 месяцев прежде, чем организация выигравшая тендер, начала предоставление услуг на местах. Вновь назначенная организация также столкнулась с ситуацией, когда происходили задержки в финансировании и перерывы в обслуживании клиентов в связи с графиком проведения тендеров. Решения по результатам тендеров определяются с большими задержками, заключение новых контрактов не проводится до истечения срока действия предыдущих контрактов.

2.2 Крик журавля

Организация «Крик журавля» была основана в 2008 году родителями и детьми, непосредственно пострадавшими от эпидемии. Руководитель организации потеряла дочь из-за осложнений, связанных с ВИЧ, что стало причиной, вдохновившей ее присоединиться к организации. По состоянию на декабрь 2018 года, на момент когда их финансирование внезапно прекратилось, штат организации состоял из 13 человек, 80% из которых являлись ЛЖВ и вели работу по увеличению охвата клиентов в программах по лечению и повышению приверженности. При организации функционировал дроп-ин центр, который также предоставлял приют для нуждающихся. Их услуги в первую очередь были нацелены на ЛЖВ из числа общего населения, то есть такие группы населения, как мигранты и дети, инфицированные в больницах, и таким образом, они не удовлетворяли специфические потребности ключевых групп населения. К концу декабря ПРООН, основываясь на результатах проведенного тендера, объявила, что «Крик журавля» больше не будет получать финансирование и что другая неправительственная организация (которая специализировалась на предоставлении услуг по снижению вреда людям, употребляющим наркотики) продолжит проводить работу, которая ранее выполнялась НПО «Крик журавля». Несмотря на то, что в данном НПО работают люди, живущие с ВИЧ и имеющие опыт в сфере оказания услуг

Сокращение объема донорских средств для Кыргызстана сильнее всего сказалось на услугах, оказываемых организациями управляемыми самими силами сообществ.

для ЛЖВ, многие клиенты организации «Крик журавля» не чувствуют себя комфортно, посещая данную организацию для получения услуг.

Положительным моментом является то, что услуги по оказанию поддержки с целью увеличения охвата программами по лечению и повышению приверженности будет усилена в отношении ключевых групп населения, поскольку в согласно собранной в ходе данного анализа информацией, организация «Крик журавля» не удовлетворяла в полной мере потребностям ЛЖВ из числа секс-работников и людей, употребляющих инъекционные наркотики. С другой стороны, это создало проблему, связанную с тем, что оказание услуг для общего населения были внезапно прекращено. В течение первых 6 месяцев после остановки финансирования организации «Крик журавля» не было осуществлено какой-либо стратегической передачи ноу-хау и опыта в обслуживании клиентов организации «Крик Журавля», и ни один из бывших сотрудников организации «Крик журавля» не был нанят в штатный состав той НПО, которой были переданы клиенты организации «Крик журавля», хотя им предложили работу в выигравшей тендер организации. Высказывались определенные опасения, что их клиентам, представленным в своем большинстве женщинами и детьми, может быть неудобно получать услуги в центре снижения вреда в связи с тем, что, к сожалению, среди общего населения страны сохраняется высокий уровень стигмы и дискриминации в отношении наркопотребления и людей, употребляющих наркотики. Некоторые сотрудники организации «Крик журавля» продолжали работать на добровольной основе, но им не было оказано какой-либо экстренной помощи со стороны ПР.

2.3 «Ранар» и услуги для людей, употребляющих наркотики в Бишкеке

«Ранар» - это первая организация, созданная и управляемая ЛУИН в Кыргызстане. На этапе своего зарождения организация существовала в качестве неформальной группы, начиная с 1999 года и позже в 2004 году была официально зарегистрирована в качестве неправительственной организации. «Ранар» проводит работу в сфере повышения качества жизни людей, употребляющих наркотики, и бывших заключенных, оказывая помощь в решении самых насущных проблем, включая: обеспечение питанием, жильем, предоставление психологической поддержки, тестирования на ВИЧ и направления на программу лечения, поддержки равных консультантов по инициации АРТ и повышению уровня приверженности, правовой поддержки и услуг по обмену шприцев. На базе офиса «Ранар» проводятся мероприятия

“... и ни один из бывших сотрудников организации «Крик журавля» не был нанят в штатный состав той НПО, которой были переданы клиенты организации «Крик журавля», хотя им предложили работу в выигравшей тендер организации.”

“... поддержка, которую получал «Ранар» внезапно прекратилась со стороны программы Глобального фонда и организация не смогла обеспечить плавный переходный период для своих клиентов.”

Сокращение объема донорских средств для Кыргызстана сильнее всего сказалось на услугах, оказываемых организациями управляемыми самими силами сообществ.

по координации аутрич-работы, а также группы самопомощи и тренинги, также организация поддерживала работу приюта для лиц употребляющих наркотики и бывших заключенных на окраине города. Их деятельность финансировалась из средств Глобального фонда с 2012 года. В рамках финансовой поддержки со стороны Программы ГФ оплачивалась работа 7 аутрич-работников на полной ставке, а также работа координатора, социального работника, специалиста по мониторингу и оценке и бухгалтера оплачивались по полставки.¹

Ранар целенаправленно сосредоточил свою работу на тех людях, которые были наиболее маргинализированными, чтобы помочь им в решении насущных проблем и удовлетворить их базовые потребности (таких как жилье, еда, работа и индивидуальная опека клиента, социальное сопровождение со стороны равных консультантов). Такой подход основывался на понимании того, что ВИЧ-инфекцию легче предотвратить и лечить в том случае, когда основные потребности человека удовлетворены. Членов организации отличает очень глубокое и уникальное понимание потребностей их клиентов, поскольку большинство сотрудников, волонтеров и руководителей организации «Ранар» сами являются представителями сообщества людей, употребляющих наркотики, многие из которых когда-то в прошлом сами получали помощь, оказываемую организацией «Ранар». Многие адвокаты и защитники, выступающие за продвижение принципов снижения вреда и прав ЛУИН в Кыргызстане, в свое время либо получили поддержку от «Ранара», либо работали в этой организации.

Ранар обслуживал 2 из 4 районов в городе Бишкек, осуществляя регулярный охват примерно 940 постоянных клиентов услугами минимального пакета в рамках профилактических мероприятий. В среднем за квартал в программу вступало от 20 до 40 новых клиентов. Четыреста пятьдесят (450) из общего числа их бенефициаров прошли тестирование на ВИЧ во второй половине 2018 года. В конце 2018 года поддержка, которую получал «Ранар» внезапно прекратилась со стороны программы Глобального фонда и организация не смогла обеспечить плавный переходный период для своих клиентов. В течение 6 месяцев после окончания финансирования некоторые волонтеры «Ранара» продолжали оказывать поддержку клиентам, при этом, они понимали, что многие из их клиентов остались без столь необходимых для них услуг. После закрытия программы «Ранар», НПО «Ранс Плюс»,

¹ Приложение 3б. Рабочий план (бюджет) по реализации Соглашения с субреципиентом, заключенное между Программой развития ООН и Общественным фондом «Ранар»

которая ранее не оказывала услуги по снижению вреда в Бишкеке, взяла на себя ответственность за обслуживание всех 4 районов Бишкека. При этом, сотрудники «Ранара» не были уверены, что услуги предоставляются их клиентам должным образом. К сотрудникам «Ранара» не обращались с просьбой осуществить передачу услуг для их клиентов в НПО «Ранс Плюс», и, по их словам, по состоянию на май 2019 года ни один из их аутрич-работников не был принят на работу в НПО «Ранс Плюс». Они предположили, что клиенты, вероятно, получали доступ к шприцам через аптечную сеть, так как стоимость шприцев составляет минимальную сумму (всего около 3 сомов по сравнению со стоимостью стандартной дозы наиболее часто используемых наркотиков, которая составляет 1000 сомов). Беспокойство у сотрудников «Ранара» вызывало отсутствие клиентов в охвате другими услугами, такими как: психологическая поддержка, консультирование, правовая поддержка, помощь в принятии решений о тестировании на ВИЧ и лечении. *«Я построил уникальные отношения со всеми, с кем я работал... это такой уровень доверия, который не создается в одночасье»*, - сказал один из бывших аутрич-работников «Ранара». *«Как они вообще смогут найти людей? - спрашивал другой, - «они даже не обратились к нам за помощью. Мы были очень удивлены».*

Представители НПО «Ранс Плюс» подтвердили, что стратегическая передача услуг от Ранара не была осуществлена. Пытаясь устранить такое упущение, представители НПО «Ранс Плюс» подтвердили, что они наняли 4 аутрич-работников из команды «Ранара» и других сотрудников из НПО «Альтернатива Наркологии» (которая обслуживала два других района г. Бишкек, не охваченных услугами «Ранара»)². *«Клиентам не важно на базе какой организации они получают услуги, при условии что их ведет то же самое контактное лицо, что и прежде»*, - отметило руководство НПО «Ранс Плюс». Представители НПО «Ранс Плюс» не получали какой-либо финансовой или технической поддержки со стороны ПР для осуществления процедуры приема-передачи услуг, но указали при этом, что они не нуждались в подобной технической поддержке. Они не обращались с просьбой предоставить им уникальные идентификационные коды клиентов НПО «Ранар», и поскольку подобная информация не была ими использована при переходе предоставления услуг, на сегодня невозможно установить, сколько клиентов Ранара входит в число клиентов, обслуживаемых НПО «Ранс Плюс». Отсутствие интереса к судьбе этих клиентов со стороны вовлеченных

«Я построил уникальные отношения со всеми, с кем я работал... это такой уровень доверия, который не создается в одночасье.»

«... и существуют доказательства качественного характера, которые указывают на то, что сокращение услуг «Ранара» не прошло без последствий для их бенефициаров.»

в предоставлении услуг указывает на то, что клиенто-ориентированность услуг для ЛУИН могла снизиться.

Согласно официально опубликованным статистическим данным, НПО «Ранс Плюс» смог быстро организовать поиск новых бенефициаров в Бишкеке, охватив 1951 человека услугами по базовому пакету профилактики, что уже в первом квартале 2019 года превысило целевой показатель, составлявший 1920 человек. На протяжении оставшегося времени в течение 2019 года НПО «Ранс Плюс» продолжало выполнять и иногда перевыполнять целевые показатели. На национальном уровне программа ГФ в Кыргызстане постоянно достигает более 90% по целевым показателям, а иногда превосходит 100%-ный порог в плане доступа людей, употребляющих инъекционные наркотики к базовому пакету профилактики. Например, в первой половине 2019 года они достигли целевого показателя по доступу к минимальному пакету профилактики, охватив 15,935 ЛУИН (из 25000 по оценочным данным, составленным в ходе последней оценки численности населения), выдав приблизительно по 131 стерильных игл и шприцев и 21 презервативу на одного клиента.³ Эти данные не позволяют понять, сколько клиентов Ранара охвачено. Но, поскольку у большинства аутрич-работников «Ранс Плюс» не было предыдущего опыта в обслуживании двух районов Бишкека, охваченных ранее «Ранаром», можно предположить, что количество клиентов «Ранара» недостаточно представлено среди клиентов НПО «Ранс Плюс».

На самом деле, показатели могут не отражать всей картины, и существуют доказательства качественного характера, которые указывают на то, что сокращение услуг «Ранара» не прошло без последствий для их бенефициаров. Участники фокус-группы из числа бывших клиентов «Ранара» отметили, что изменения, произошедшие с начала 2019 года негативно отразились на качестве и доступности предоставляемых услуг в г. Бишкек. Некоторые участники отметили, что снизилось количество сайтов, где они могли получить поддержку и услуги. Они подчеркнули, что им было некомфортно обращаться в государственные организации здравоохранения за иглами и шприцами. *«Мы чувствуем, что нам там не рады»*, - сказал один из участников. Участники всех фокус групп отметили, что расположение офиса НПО «Ранс Плюс» рядом с РОВД создавало для них определенные проблемы. Один из бывших аутрич-работников «Ранара» отметил: *«Мы направляли наших клиентов в «Ранс Плюс», если им нужны были шприцы, но часто они отказывались туда идти, потому что офис находился слишком близко*

2 Данная информация была озвучена руководством НПО «Ранс Плюс» в ходе повторного интервью с местным консультантом через год, после закрытия проекта реализуемого НПО «Ранар».

2 Панель индикаторов КР по ВИЧ и ТБ на период январь-июнь 2019

Сокращение объема донорских средств для Кыргызстана сильнее всего сказалось на услугах, оказываемых организациями управляемыми самими силами сообществ.

к отделению РОВД». В рамках проекта, финансируемого ГФ, «Ранс Плюс» открыл другой офис в Бишкеке, который находится в районе новостроек, вдали от маршрутов общественного транспорта, что также создавало трудности с доступом к их услугам для ЛУИН, большинство которых не имеют постоянный доход и не всегда в состоянии оплатить за проезд.

Ощущалось отсутствие дроп-ин центров. «Особенно трудно приходится в зимнее время, сложно разговаривать с людьми о состоянии здоровья, когда не удовлетворены их основные потребности, такие как найти временный приют или постирать одежду», - сказал один из участников фокус-групп. «Ранс Плюс» предлагает бенефициарам возможность постирать одежду и принять душ, но расположение этого сайта в пригороде в купе малоразвитой системой общественного транспорта в столице КР, вероятно, затрудняет доступ к этим услугам. Участники обеих фокус-групп подтвердили, что приютов не хватает, и отметили, что многие люди, употребляющие инъекционные наркотики, нуждаются в приюте. Некоторые подчеркнули, что люди, употребляющие инъекционные наркотики, не обращаются в приюты, финансируемые из государственного бюджета и избегают их. Существует два типа приютов, финансируемых из государственного бюджета: одни для бездомных, другие - для жертв домашнего насилия. Участники фокус-групп отметили, что люди, употребляющие инъекционные наркотики, чувствуют себя некомфортно и подвергаются стигме в обоих видах приютов. К тому же условия в приютах для бездомных по словам участников фокус групп оставляют желать лучшего.

Многие респонденты и участники ФГ выразили уверенность в том, что фокус на выполнение целевых показателей может помешать бенефициарам получать те услуги, которые им действительно необходимы. Данная проблема существовала и до внезапной передачи услуг из «Ранара» в «Ранс Плюс», но, проблема, похоже, продолжается. Руководство «Ранара» отметило, что они осознавали и ощущали эту проблему до закрытия своих услуг. Они рассматривали концепцию снижения вреда как нечто большее, чем просто мероприятия по выдаче игл и шприцев, и подчеркнули важность построения доверительных отношений на индивидуальной основе между аутрич-работниками и бенефициарами. Они считают, что именно такие доверительные отношения могут помочь людям принимать решения в пользу их здоровья, например, пройти тест на ВИЧ или начать лечение. В какой-то момент ПР установил требование, в соответствии с которым аутрич-работники должны были контактировать как минимум со 150 людьми в неделю. Руководство «Ранара» отметило, что данный показатель невозможно достичь и что стремление к достижению такой цели исключило

“... их основные потребности, такие как найти временный приют или постирать одежду.”

“ Я сказал им, что у меня нет рискованного поведения, но они настояли на том, чтобы меня протестировали, иначе они не выдали бы мне метадон...”

Сокращение объема донорских средств для Кыргызстана сильнее всего сказалось на услугах, оказываемых организациями управляемыми самими силами сообществ.

бы возможность предоставления консультирования и построения отношений надлежащим образом. Требование по количеству контактов, проводимых одним аутрич-работником в неделю, со временем было сокращено.

Стоимость услуг (не качество услуг), предложенная «Ранаром» при участии в тендере в декабре 2018 года, была названа основной причиной, по которой отклонили его заявку. Представителям «Просвета» и «Крик журавля» также сообщили, что они не выиграли тендер не в части критериев качества предлагаемых услуг, а в связи со стоимостью их услуг, указанных в заявке. Данная информация была подтверждена ответами, полученными в ходе интервью с представителями ПРООН и ЮНЭЙДС. Руководство «Ранара» предположило, что более высокая стоимость, заявленная с их стороны, была связана с меньшим количеством охваченных клиентов на каждого аутрич-работника и более разумным уровнем оплаты их труда. Они предположили, что большое количество контактов с бенефициарами в неделю, ожидаемое со стороны ПР, было нереалистичным и исключало возможность построения такого уровня доверительных контактов и отношений, которые помогают наиболее маргинализированным людям принимать решения в пользу здоровья и получить доступ к услугам по укреплению своего здоровья. Данная проблема возникла еще до закрытия аутрич-работы, проводимой «Ранаром».

Участники фокус-групп отметили дополнительный список проблем весьма серьезного характера, которые также могут быть вызваны стремлением к достижению целевых показателей. Некоторые участники утверждали, что для получения шприцев им необходимо сначала пройти тестирование на ВИЧ или привлечь других потребителей инъекционных наркотиков, желающих пройти тестирование. «Такое ощущение, что они сосредоточены только на достижении своих целевых показателей - вы приходите со своей проблемой, а у них даже нет времени поговорить с вами, поэтому иногда даже проще приобрести собственные шприцы», - сказал один из участников фокус групп. Кроме того, в подтверждение вышесказанного о том, что тестирование на ВИЧ, похоже, носит принудительный характер, один из участников ФГ сказал: «Тот факт, что они заставляют нас проходить тестирование каждые 3 месяца, — это безумие. Я сказал им, что у меня нет рискованного поведения, но они настояли на том, чтобы меня протестировали, иначе они не выдали бы мне метадон».

Более того, существуют серьезные проблемы, связанные с качеством услуг, которые не удалось решить в ходе недавнего тендера. Большинство опрошенных респондентов (представители «Ранара», «Ранс Плюс», ПРООН и ЮНЭЙДС) выразили свое согласие с тем, что с момента проведения последнего

Сокращение объема донорских средств для Кыргызстана сильнее всего сказалось на услугах, оказываемых организациями управляемыми самими силами сообществ.

интегрированного биологического и поведенческого исследования (IBBS) в 2016 году на наркосцене Бишкека произошли значительные изменения. Было отмечено резко возросший уровень потребления синтетических стимуляторов. Участники ФГ подчеркнули, что люди могут делать инъекции ежечасно во время одного сеанса потребления наркотиков и что количество шприцев и презервативов, выделенных на одного пользователя, является недостаточным. Команда «Ранара» (в которой аутрич-работники смогли установить длительные доверительные отношения с бенефициарами) регулярно собирала информацию от бенефициаров, которая давала им углубленное понимание развития наркоситуации в Бишкеке. «Ранс Плюс» использует аналогичный подход. Руководство «Ранара» ощущало, что им было сложно адаптировать свои подходы к меняющимся потребностям их бенефициаров. «Бюрократическая система не позволяет нам быстро изменить наши подходы», - сказали они. Сотрудники «Ранара» отметили, что без проведения дальнейших исследований «нам трудно будет доказать свою информацию, не имея подтверждающих доказательств». Опять же, был достигнут широкий консенсус в отношении необходимости проведения новой оценки численности популяции и интегрированного биологического и поведенческого исследования (IBBS). Руководство «Ранара» также подчеркнуло, что пока не будет завершена разработка нового концептуального документа для Кыргызстана в 2020 году, будет сложно найти время, чтобы провести новое биологическое и поведенческое исследование (IBBS).

Важно отметить, что участники ФГ (как из числа бенефициаров «Ранара», так и «Ранс Плюс») сообщили, что к ним очень редко обращаются, чтобы услышать их мнение о качестве услуг, предоставляемых в рамках проектов по профилактике ВИЧ, финансируемых ГФ. Они не чувствовали себя подготовленными и способными повлиять на процесс принятия решений относительно того, какие услуги должны финансироваться донорами. Сообщество ЛУИН располагает ограниченной информацией о работе СКК и слабой возможностью влиять на его решения.

“... к ним очень редко обращаются, чтобы услышать их мнение о качестве услуг, предоставляемых в рамках проектов по профилактике ВИЧ, финансируемых ГФ.”

“Пострадавшие организации опубликовали открытое письмо с описанием ситуации, вызвавшей интерес региональных и глобальных участников процесса, поддерживающих важность той роли ...”

Сокращение объема донорских средств для Кыргызстана сильнее всего сказалось на услугах, оказываемых организациями управляемыми самими силами сообществ.

3. Преодолевая кризис

После закрытия услуг, предоставляемых организациями, руководимыми силами сообщества, такими как «Ранар», «Просвет» и «Крик журавля», были предприняты действия по реагированию на возникшую ситуацию с потерей доступа к услугам, предоставляемым силами общин. Это было бы невозможно без следующих предпосылок: предварительное вовлечение сообществ в процессы ГФ; прочные связи между общинами на местах; наличие региональных сетей и глобальных сетей; и скоординированные адвокационные мероприятия силами этих групп. Фонд CRG-SI сыграл решающую роль в реализации последовавших действий. Пострадавшие организации опубликовали открытое письмо с описанием ситуации, вызвавшей интерес региональных и глобальных участников процесса, поддерживающих важность той роли, которую выполняют организации, возглавляемые сообществами, в контексте национальных ответных мер на ВИЧ-ситуацию. INPUD провел консультации с местными сообществами относительно подачи апелляционного обращения к Местному агенту фонда (LFA) программы ГФ в Кыргызстане, который представлен Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (UNOPS), и к Управлению Генерального инспектора (IOG), чтобы провести расследование в отношении того, насколько действия, которые привели к закрытию общинных услуг соответствовали правилам Глобального фонда и ПРООН. Нарушений не было обнаружено. INPUD также посоветовал общинным организациям обратиться к Менеджеру портфеля Глобального фонда (МП). МП подтвердил, что предпринятые действия соответствовали правилам ГФ. Несмотря на то, что было установлено, что характер предпринятых действий соответствовал процедурам, сторонники, выступающие за более активное участие сообществ, осознавали необходимость проведения дальнейших исследований и решительных действий. Евразийская сеть людей, употребляющих наркотики, совместно с INPUD, подняла вопрос на уровне Стратегической консультативной группы ООН по ВИЧ и употреблению наркотиков (SAG), в которую входят представители сообществ, государств-членов, агентств ООН и Глобального фонда. В связи с тем, что данный вопрос был поднят для обсуждения, представители INPUD связались с группой CRG Глобального фонда и составили план совместных действий, направленный как на подготовку отчета о ситуации, происходящей на местах, так и для разработки плана адвокационных мероприятий, а также для определения мер срочного реагирования на ситуацию, таких как экстренная финансовая поддержка, чтобы заполнить пробел в сфере предоставления услуг. При поддержке Группы CRG организация «Просвет» связалась с фондом «Aidsfonds», чтобы получить доступ к экстренному финансированию, а группа CRG предоставила INPUD возможность выделить средства из Гранта

на стратегические инициативы для дальнейшего расследования дела. Программа PITCH по линии Free Space Process также оказала финансовую поддержку в подготовке данного отчета. Расследование привлекло внимание к тому факту, что, несмотря на то, что тендер проводился в соответствии со всеми правилами, предпринятые действия наносили ущерб в том плане, что они снизили возможность сообществ и бенефициаров программы полноценно участвовать в процессе. «Я действительно считаю, что политическое давление работает», - сказал Мик Мэтьюз из международной сети INPUD.

По плану ожидалось дальнейшее сокращение количества НПО с 15 до 9. Но в сентябре 2019 года, в ответ на последствия, возникшие в связи с прекращением услуг, оказываемых организациями, руководимыми силами сообщества, ПРООН выступил с предложением не сокращать количество НПО, предоставляющих услуги, и СКК согласился с данным предложением. Кроме того, ПР привлек команду «Ранара» в процесс проведения оценки качества услуг по снижению вреда, что стало важным шагом вперед, позволившим не потерять уникальные знания и опыт, наработанный данной группой из представителей сообщества, которая осуществляла свою деятельность на протяжении более 20 лет и вносила свой вклад в ответные мероприятия на эпидемию. Несмотря на сокращение донорских средств, «Ранар» смог продолжить предоставление своих услуг на базе приюта, благодаря редкому пониманию ситуации со стороны СПИД-фонда Восток-Запад (AFEW), который предусмотрительно несколько лет тому назад профинансировал покупку дома для «Ранара», тем самым обеспечив устойчивость программы.

“Я действительно считаю, что политическое давление работает ...”

“... некоторые правительства упорно сопротивляются необходимости выделять финансирование на услуги и программы для криминализированных групп населения ...”

4. Уроки и рекомендации

Из описанной выше ситуации можно извлечь целый ряд уроков, в том числе:

4.1 Существует опасная тенденция, когда темпы сокращения донорских средств опережают имеющийся потенциал в реализации социального заказа.

В Кыргызстане, как и во многих других странах, по мере сокращения объемов донорского финансирования проводилась целенаправленная адвокационная работа, позволившая запустить механизм государственного финансирования для программ, связанных с лечением, но при этом не было уделено внимание вопросам обеспечения финансирования для профилактических программ и программ по социальной поддержке для ключевых групп населения, которые зачастую наиболее эффективно предоставляются неправительственными организациями, руководимыми силами сообществ. Важно отметить, что некоторые правительства упорно сопротивляются необходимости выделять финансирование на услуги и программы для криминализированных групп населения.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1: Активизировать адвокационную работу с участием различных групп, включая представителей ключевых групп населения, технических партнеров и других союзников, с целью оказания поддержки организациям, руководимым силами сообщества, посредством их вовлечения в механизм реализации социального заказа. Донорам рекомендуется адекватно финансировать усилия в этом направлении.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2: Донорам необходимо продолжить финансирование услуг и программ, реализуемых организациями, руководимыми силами сообщества, до тех пор, пока программы социального заказа не будут обеспечивать адекватную поддержку для услуг, предоставляемых общинными организациями, либо в тех случаях, когда реализация социального заказа маловероятна.

4.2 Организации, руководимые силами сообщества, могут в большей степени пострадать в связи с сокращением донорских средств.

Без тщательного планирования и адвокационной работы организации, руководимые силами сообщества, могут в более значительной степени пострадать от сокращения донорского финансирования. Такой регресс в продвижении расширенного участия ключевых групп населения и ЛЖВ может нанести вред процессу, в плане снижения качества услуг и способности ключевых групп населения отстаивать свои права и потребности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3: Сообщества должны стремиться к активному и результативному участию в работе СКК и рабочих группах, участвующих в разработке концептуальных документов, национальных программ в ответ на эпидемию ВИЧ. Международным донорам и провайдерам технической помощи необходимо проводить работу над усилением потенциала сообществ ключевых групп, предоставлять ресурсы и обеспечить эффективное участие ключевых групп в процессах адвокации в сОУССветствие с их нуждами. Представители сообществ в СКК должны активно информировать своих избирателей и обеспечивать обратную связь с ними.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4: Заинтересованные стороны должны выполнять свои обязательства, заявленные в Политической декларации по борьбе со СПИДом 2016 года, в которой содержится призыв к «оказанию услуг силами общинных организаций, обеспечивая предоставление не менее 30% от общего объема всех услуг».

4.3 Внезапное прекращение в предоставлении услуг на уровне общин, создаваемых годами, не является экономически эффективным решением.

Несмотря на то, что количественная оценка объемов финансирования, направленного на создание тех сервисов, которые были впоследствии закрыты, выходит за рамки настоящего исследования, вполне очевиден тот факт, что в течение многих лет были сделаны значительные инвестиции, позволившие создать эффективную систему предоставления услуг с наличием квалифицированного персонала. Внезапная потеря такого объема навыков и экспертизы не оправдывает сделанные инвестиции в плане их потенциального воздействия на будущее в наиболее трудные времена, когда необходимость в данных услугах наиболее высокая. Более того, усилия местных сообществ могут способствовать усилению принципов солидарности, которые вырабатывают способность противостоять и выживать в целом, выходя за рамки вопросов профилактики ВИЧ, тестирования и доступа к медицинской помощи, и зачастую являются необходимым условием для ведения эффективной работы в сфере борьбы с ВИЧ среди особо криминализированных групп населения. Решение о прекращении оказания поддержки организациям, руководимым силами сообщества, может подорвать именно такой навык устойчивости и выживаемости, которые так необходимы в ситуации сокращения донорской поддержки. Более того, короткий период времени между объявлением результатов тендера и окончанием потока финансирования из предыдущего тендера не дает организациям

достаточно времени должным образом приспособиться к новой ситуации с финансированием.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5: Организации, руководимые силами сообществ, и их партнеры должны разработать планы устойчивого финансирования своей деятельности с возможностью вносить коррективы в случае сокращения финансирования, чтобы избежать впрдь сценария, когда услуги внезапно прекращаются и квалифицированный персонал остается без работы. При необходимости, процедура приема-передачи услуг должна быть тщательно продумана, чтобы поддержать клиенто-ориентированные подходы как в период передачи функций, так и после.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6: Лица, принимающие решения, финансирующие стороны и провайдеры технической помощи должны поддерживать общинные организации в разработке планов устойчивого развития, ориентированных на клиента.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7: СКК и ПР должны планировать объявления результатов тендера так, чтобы у организаций осталось достаточно времени в течение предыдущего потока финансирования, чтобы приспособиться к изменениям.

4.4 Организациям, руководимым силами сообщества, возможно, необходимо творчески подойти к вопросу сокращения своих расходов.

По мере того, как донорское финансирование сокращается и в сфере предоставления услуг идет подготовка к переходу на реализацию механизма социального заказа в качестве источника финансирования, организациям, руководимым силами сообщества, возможно, придется искать способы более эффективного предоставления услуг, ориентированных на клиента.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 8: Организациям, руководимым силами сообщества необходимо озвучивать свои требования, а провайдерам технической поддержки необходимо оказывать поддержку в создании потенциала в области разработки инновационных способов в решении проблем бенефициаров с меньшими затратами.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 9: Доноры и лица, принимающие решения, должны поддерживать инновационные решения, направленные на более эффективное удовлетворение потребностей клиентов.

4.5 Организации, руководимые силами сообщества, могут обратиться за международной помощью во избежание нежелательных последствий, вызванных сокращением донорских средств.

Сообщества, пострадавшие от внезапных изменений, произошедших в Кыргызстане, не смогли найти решение проблем на национальном уровне и обратились за поддержкой за пределами страны и поддержка была оказана со стороны INPUD, CRG и Aidsfonds.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 10: Сообществам, которые переживают неблагоприятные последствия в результате изменений, происходящих во время перехода от донорского финансирования к государственному, необходимо обращаться за поддержкой к международным организациям, таким как INPUD, CRG и другие.

5. Приложение 1: Методология

В апреле 2019 года Международная сеть людей, употребляющих наркотики (INPUD), при поддержке Программы по оказанию технического содействия в сфере продвижения прав общин и гендерного равенства (CRG), решила изучить ситуацию, сокращения финансирования для организаций, руководимых силами сообщества, и определит мероприятия, которые могут быть осуществлены для обеспечения доступа к необходимым услугам для ключевых групп, и извлечения уроков, которые могут быть актуальными не только для Кыргызстана, но и других стран со средним уровнем дохода, столкнувшись с аналогичным сокращением донорского финансирования и постепенным внедрением механизма социального заказа. Исследование было сосредоточено в основном на изучении того, как повлияли изменения на получателей услуг снижения вреда, предоставляемых организацией «Ранар» на территории г. Бишкек, а также изучении последствия для бенефициаров НПО «Просвет» и «Крик журавля». В исследовании также изучалась финансовая устойчивость перечисленных НПО, и как она сказывается на их способности защищать интересы и обеспечивать эффективное участие людей, употребляющих наркотики в процессах принятия решений.

Для изучения ситуации были наняты международный и местный консультанты. Консультанты были проинформированы представителями INPUD и CRG о ситуации и методология исследования была разработана на основе консенсуса сторон. Во время ознакомительного визита в мае 2019 года международный консультант провел интервью с руководством трех общинных организаций, включенных в исследование: организации «Ранар», которая обслуживает людей, употребляющих наркотики, и заключенных на территории Бишкека; организации «Просвет», обслуживающей людей, живущих с ВИЧ, на территории г. Бишкек и Чуйской области; и организации «Крик журавля», которая обслуживала женщин и детей, живущих с ВИЧ, на территории г. Ош, а также представителей Принципиального реципиента (ПР), Странового координационного механизма (СКК) и ЮНЭЙДС с использованием полуструктурированных интервью. Также были проведены обсуждения в фокус-группах и собраны мнения 16 бенефициаров программ (12 мужчин и 4 женщины), чей доступ к услугам претерпел изменения. Последующий этап исследования был проведен в январе 2020 года местным консультантом, в ходе которого были проведены дополнительные интервью с представителями СКК, секретариата СКК, НПО «Ранар» и «Ранс Плюс» (организация, которая обслуживает бенефициаров в г. Бишкек, после закрытия услуг на базе «Ранара») и были проведены дополнительные фокус-группы с бенефициарами услуг программ снижения вреда, предоставляемых в Бишкеке. Данные фокус-группы с бенефициарами, проводились отдельно для бывших бенефициаров НПО «Ранар» и тех, кто в настоящее время получал услуги у НПО «Ранс Плюс».

Сокращение объема донорских средств для Кыргызстана сильнее всего сказалось на услугах, оказываемых организациями управляемыми самими силами сообществ.

6. Приложение 2: Список ключевых респондентов

Ф.И.О.	Должность/Организация 1-ый раунд интервью	Дата
Сергей Бессонов	Координатор программы, НПО «Ранар»	21 апреля 2019 г.
Азиза Курбанова	Директор, НПО «Крик журавля»	21 апреля 2019 г.
Эркин Мусаев	Директор, НПО «Просвет»	22 апреля 2019 г.
Шахназ Исламова	Директор НПО «Таис Плюс» / член СКК	22 апреля 2019 г.
Итана Лабович	Программа ГФ, Менеджер, ПРООН	22 апреля 2019 г.
Инга Бабичева	Координатор по ВИЧ и ТБ / заместитель руководителя программы, ПРООН	22 апреля 2019 г.
Салтанат Доспаева	Операционный менеджер, ПРООН	22 апреля 2019 г.
Мээрим Сарыбаева	Страновой менеджер, ЮНЭЙДС	22 апреля 2019 г.
Венера Майтиева	Член наблюдательного комитета при СКК	23 апреля 2019 г.
2-ой раунд интервью		
Касиет Иргебаева	Помощник Исполнительного секретаря, Секретариат СКК	26 декабря 2019 г.
Шахназ Исламова	Директор НПО «Таис Плюс» / член СКК	27 декабря 2019 г.
Ибрагим Лебузов	Директор, НПО «Ранс Плюс»	10 января 2020 г.
Сергей Бессонов	Координатор программы, НПО «Ранар»	11 января 2020 г.

Сокращение объема донорских средств для Кыргызстана сильнее всего сказалось на услугах, оказываемых организациями управляемыми самими силами сообществ.

Фокус-группы

# участников в фокус-группе	Место проведения 1-ый раунд фокус-групп	Дата
12 (4 женщины и 8 мужчин)	НПО «Ранар»	22 апреля 2019 г.
7 (2 женщины и 5 мужчин)	НПО «Просвет»	22 апреля 2019 г.
2-ой раунд фокус-групп		
14 (1 женщина и 13 мужчин)	НПО «Ранс Плюс»	10 января 2020 г.
11 (2 женщины и 9 мужчин)	НПО «Ранар»	11 января 2020 г.

Международная сеть людей, употребляющих наркотики (INPUD) глобальная организация, основанная на равных, которая стремится укреплять здоровье и защищать права людей, употребляющих наркотики. INPUD будет разоблачать и бороться со стигмой, дискриминацией и криминализацией людей, употребляющих наркотики, и оспаривать их влияние на здоровье и права сообщества потребителей наркотиков. INPUD добьется этого посредством процессов адвокации на международном уровне, одновременно поддерживая те же процессы на уровнях сообщества, страны и региона.

INPUD очень благодарен за финансовую поддержку со стороны Bridging the Gaps; Фонда Роберта Карра, Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией; и Партнерство, чтобы вдохновлять, преобразовывать и объединять меры в ответ на ВИЧ (PITCH). PITCH - это совместное партнерство Aidsfonds, Frontline AIDS и Министерства иностранных дел Нидерландов.



Авторы: Шона Шоннинг и Айсунуу Болотбаева

При участии: Джуди Чанг, Мика Мэтьюза и Мауро Гуариньери.

Корректировка: Зана Фаузи

Графический дизайн: Майк Стоунлэйк

Эта работа находится под лицензией Creative Commons

Attribution-Non Commercial-No Derivs 3.0 Unported License (Атрибуция-Некоммерческий-БезПроизводных 3.0 Непортированная лицензия)

На морозе: Отказ от услуг, предоставляемых сообществом из-за сокращения донорского финансирования в Кыргызстане

Впервые опубликовано в 2020 г.

INPUD Secretariat Unit

2B15, South Bank Technopark

90 London Road

London SE1 6LN

www.inpud.net