

## ИСХОДНЫЕ ДАННЫЕ О РЕЖИМЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛНЕНИЯ И ГЛОБАЛЬНОМ ФОНДЕ

---

### Введение

В докладе экспертной Группы высокого уровня<sup>1</sup> (Доклад ГВУ) отмечено, что отличие Глобального фонда от других международных организаций заключается в том, что он уделяет большое внимание участию всех заинтересованных сторон, как равных партнеров в процессе принятия решений, понимая, что такой местный контроль будет способствовать местной подотчетности за результат. Однако в докладе также утверждается, что способ реализации этой философии «режима национального исполнения» Глобальным фондом зачастую приводит к пассивному подходу к освоению грантов, вследствие чего портфолио грантов становится уязвимым и подвергается неоправданному риску. В докладе ГВУ содержится рекомендация Глобальному фонду пересмотреть принцип «национальной ответственности» (режима национального исполнения).

Правление и Секретариат Глобального фонда инициировали совместный процесс для пересмотра принципа национальной ответственности, который лежит в основе деятельности Глобального фонда. Этот процесс начался с интерактивного совещания членов Правления в Аккре, Гана, 20 ноября 2011 года.

В данном информационно-справочном документе перечислены основные определения термина «режим национального исполнения», содержащегося в международных декларациях и соглашениях. Кроме того, в нем рассматривается действующее толкование принципа режима национального исполнения Глобального фонда в процедурах финансирования, управления и практической деятельности.

### Распространенные определения и взгляды на режим национального исполнения

В последнее десятилетие режим национального исполнения занимал центральное место в процессе изменения системы предоставления иностранной помощи. Ссылки на режим национального исполнения в документах о помощи в целях развития, в основном, встречаются в материалах о движении по усилению эффективности помощи и включают концепции национального лидерства, ответственности и участия в мероприятиях. Это движение получило импульс в 2002 году на Международной конференции по финансированию развития в Монтеррее, Мексика, по итогам которой был принят **Монтеррейский консенсус**. Этот документ ознаменовал зарождение нового партнерства в области развития, основанного на системе взаимной подотчетности между развитыми и развивающимися странами с целью достижения реальных и измеримых улучшений в сфере развития и снижения уровня бедности.

В 2003 году Организация экономического сотрудничества и развития провела Форум высокого уровня по гармонизации. В принятой по его итогам **Римской декларации о гармонизации помощи** содержалось обязательство донорских организаций сотрудничать с развивающимися странами с целью улучшения координации и оптимизации их деятельности на страновом уровне на основе принципа национального

---

<sup>1</sup> The Final Report of the High Level Independent Review Panel on Fiduciary Controls and Oversight Mechanisms of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria; Turning the Page from Emergency to Sustainability, September 2011

исполнения и государственного руководства. Этот подход предусматривал развитие потенциала, разнообразие моделей помощи и более широкое вовлечение в работу гражданского общества, включая частный сектор.

Страны всего мира приняли **Парижскую декларацию по повышению эффективности внешней помощи** в 2005 году. В Парижской декларации заявлено, что принцип главной ответственности (или режим национального исполнения) будет обеспечен в следующих условиях: «страны-партнеры обязуются обеспечивать руководство при разработке и реализации своих стратегий национального развития в рамках широких консультативных процессов», и «страны-доноры обязуются уважать руководство, обеспечиваемое странами-партнерами, и помогать укреплять их потенциал для осуществления такого руководства».<sup>2</sup> В декларации подчеркивается, что доноры обязуются использовать в максимальной степени страновые системы и процедуры. В случае если использование страновых систем невозможно, доноры обязуются устанавливать дополнительные гарантии и меры таким образом, чтобы это позволяло не ослаблять, а усиливать страновые системы и процедуры.

В **Аккрской программе действий 2008** года решительно поддерживается понятие заинтересованного участия страны в реализации программ, которое имеет ключевое значение для ускорения прогресса в повышении эффективности внешней помощи и расширении политического диалога по вопросам развития на уровне страны с участием парламентов, организаций гражданского общества, научно-исследовательских институтов, СМИ и частного сектора. В соответствии с положениями Аккрской программы действий развивающиеся страны и партнеры договорились сотрудничать в деле усиления потенциала правительственных и неправительственных организаций для обеспечения информированного участия в политическом диалоге и усиления потенциала для предоставления необходимых услуг.<sup>3</sup> В рамках Аккрской программы действий доноры подтвердили свои обязательства использовать системы стран в качестве предпочтительного варианта для программ внешней помощи.

Режим национального исполнения был одним из основных вопросов, обсуждаемых на **Четвертом форуме высокого уровня по вопросам повышения эффективности внешней помощи (ФВУ4)**, который проходил в г. Пусан, Южная Корея, с 29 ноября по 1 декабря 2011 года. В ходе подготовки к обсуждению этих вопросов организации гражданского общества (ОГО) разработали Сиен-Рипский консенсус о Международных механизмах для повышения эффективности развития ОГО<sup>4</sup>. В этом документе содержится призыв к организациям, работающим в сфере развития, обратить особое внимание на расширение прав граждан, их вовлечение в демократические процессы и участие в них. В четвертом варианте документа по итогам ФВУ4 были предложены следующие общие принципы развития: принцип национальной ответственности развивающихся стран и их граждан за решение приоритетных вопросов развития; нацеленность на результат; подотчетность перед своими гражданами и друг другом<sup>5</sup>.

## **Глобальный фонд и принцип национальной ответственности**

---

<sup>2</sup> Организация экономического сотрудничества и развития. Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи, 2005 г.

<sup>3</sup> Третий форум высокого уровня по вопросам повышения эффективности внешней помощи. «Аккрская программа действий», Аккра, Гана. 2008 г.

<sup>4</sup> [http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final\\_framework\\_for\\_cso\\_dev\\_eff\\_07\\_2011-3.pdf](http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_framework_for_cso_dev_eff_07_2011-3.pdf)

<sup>5</sup> OECD/DAC; Fourth Draft Outcome document for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Korea, 29 November – 1 December 2011. DCD/DAC/EFF (2011)13 – issued 11 November 2011

Принцип национальной ответственности является одним из ключевых принципов Глобального фонда с момента его создания. Он был введен Временной рабочей группой (ВРГ), которая разработала модель Глобального фонда.<sup>6</sup> Позднее он был включен в **Рамочный документ** Глобального фонда и одобрен на первом заседании Правления в январе 2002 года: «Фонд осуществляет свою деятельность на основе национальных программ с учетом направляемых государством процессов разработки и реализации».<sup>7</sup>

В Рамочном документе также отмечена важность участия в работе и подотчетности различных национальных заинтересованных сторон, как определено в концепции координационного механизма на уровне страны. «Фонд работает с координационным механизмом страны, в котором должны быть широко представлены правительственные и неправительственные организации, институты гражданского общества, многосторонние и двусторонние организации, а также частный сектор». Хотя функционирование и деятельность **координационных механизмов страны** (КМС) испытывают определенные трудности и иногда подвергаются критике, в докладе ГВУ за 2011 год сделан вывод о том, что наиболее примечательным «достижением концепции КМС стало создание платформы для совместной деятельности разных участников процесса... и которая позволила собрать за одним столом правительства, благотворительные группы, частный сектор, доноров, учреждения ООН и представителей затронутых групп ради служения общему делу, и это изменило общественный дискурс во многих странах»<sup>8</sup>.

Начиная с КМС, Глобальный фонд интегрировал концепцию национальной ответственности на многих уровнях – от методов финансирования до подходов к осуществлению деятельности и до механизмов управления. Самым основным практическим аспектом принципа национальной ответственности является процедура разработки заявок КМС и принцип подготовки рекомендаций о финансировании независимой Группой технической оценки (ГТО). **Процесс подготовки заявок** и проведения независимой оценки происходит беспрепятственно и без какого бы то ни было институционального воздействия, что позволяет национальным участникам определять потребности в соответствии приоритетами, которые они сами определили.

Другим важным аспектом практического применения принципа национальной ответственности является то, что неправительственные организации играют равную роль в осуществлении национальных мер в ответ на те или иные заболевания. Благодаря своей политике **двухканального финансирования**, Глобальный фонд содействует планомерному вовлечению как правительственных, так и национальных неправительственных организаций в осуществление мероприятий в странах. Специалисты признают, что вклад Глобального фонда в развитие потенциала организаций негосударственного сектора расширил участие общественности в процессе управления общественным здравоохранением<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Размещено по адресу <http://www.theglobalfund.org/en/board/twg/>

<sup>7</sup> [www.theglobalfund.org/Documents/core/framework/Core\\_GlobalFund\\_Framework\\_en/](http://www.theglobalfund.org/Documents/core/framework/Core_GlobalFund_Framework_en/)

<sup>8</sup> The Final Report of the High Level Independent Review Panel on Fiduciary Controls and Oversight Mechanisms of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria; Turning the Page from Emergency to Sustainability, September 2011

<sup>9</sup> World Health Organization, Maximizing Positive Synergies Collaborative Group. An assessment of interactions between global health initiatives and country health systems. Lancet, 2009,

В Правлении Глобального фонда велись споры о том, стоит ли использовать **национальные системы**, учитывая качество их услуг и соотношение цены и качества во многих случаях. Так, например, еще в 2002 году Правление согласилось, что для поддержки реализации гранта должны в первую очередь использоваться национальные системы закупок. В 2007 году после создания механизма добровольного объединения закупок (ДОЗ) и услуг по наращиванию потенциала/содействию в управлении цепочкой поставок (УНП/СУЦП)<sup>10</sup>, Правление признало важность добровольного объединения закупок, при одновременном развитии потенциала там, где это необходимо, для формирования устойчивых систем на страновом уровне.

В 2008 году Правление Глобального фонда подтвердило свою приверженность принципам согласования и гармонизации – в частности, дальнейшего согласования деятельности Глобального фонда с национальными стратегиями, системами и структурами, и дальнейшей гармонизации с процедурами международных партнеров как одного из средств для усиления воздействия<sup>11</sup>. Был разработан подход, ориентированный на **заявки, основанные на национальной стратегии (ЗНС)**, для дальнейшего содействия согласованию финансирования, предоставляемого Глобальным фондом, с приоритетами стран в рамках национальной стратегии страны – например, стратегии противодействия ВИЧ/СПИДу, туберкулезу или малярии.

В 2009 году Правление Глобального фонда утвердило **новую структуру финансирования грантов**, которая предоставила дополнительные возможности для поддержки национальных программ и повышения уровня согласования с национальными циклами и системами<sup>12</sup>. Внедрение Единого потока финансирования (ЕПФ)<sup>13</sup> обеспечивает переход от действующего фрагментарного метода финансирования и контроля эффективности к более целостному программному подходу к борьбе с заболеваниями. Проведение периодического рассмотрения мероприятий, предусмотренное в подходе ЕПФ, позволяет использовать ценные результаты национальных обзоров и оценок воздействия программ, способствуя тому, чтобы решения Глобального фонда о финансировании на основе результатов принимались с учетом вклада разных заинтересованных сторон.

Политика Глобального фонда в сфере **совместного финансирования** представляет собой еще один способ расширения участия страны в реализации грантов Глобального фонда. На 23-м заседании Правления, состоявшемся в мае 2011 года, была принята новая Политика в области квалификационных критериев, требований к софинансированию со стороны партнеров и определения приоритетов для всех каналов финансирования, начиная с 2011 года.<sup>14</sup> Эта политика предусматривает общую ответственность за финансирование здравоохранения и призвана поддержать решение следующих задач

<sup>10</sup> The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, GF/B15/DP15, Fifteenth Board Meeting, April 2007. ДОЗ - Механизм добровольного объединения закупок представляет собой краткосрочную стратегию, позволяющую решить основные проблемы, связанные с закупками, и обеспечить рентабельные и эффективные закупки основных продуктов медицинского назначения. УНП/СУЦП – это долгосрочная стратегия, обеспечивающая поддержку Основным реципиентам для укрепления внутренних систем управления закупками и цепочкой поставок.

<sup>11</sup> The Global Fund To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, 15th Board Report (GF/B16/2), Geneva 2007

<sup>12</sup> The Global Fund To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, 20th Board Report (GF/B20/31), Ethiopia, 2009

<sup>13</sup> В настоящее время Секретариат Глобального фонда переводит страны в режим ЕПФ на факультативной основе путем подписания грантов или во время утверждения финансирования на Фазу 2. Начиная с 11 раунда, кандидаты будут обязаны подавать общую заявку, на основе которой будет проводиться работа по созданию и поддержанию ЕПФ.

<sup>14</sup> Decision Point GF/B23/DP23 available at

[http://www.theglobalfund.org/documents/board/23/BM23\\_DecisionPoints\\_Report\\_en/](http://www.theglobalfund.org/documents/board/23/BM23_DecisionPoints_Report_en/)

внешней помощи: обеспечить принцип ее дополнительности, финансовую устойчивость и режим национального исполнения. В ней определяется минимальный объем правительственного вклада в национальную программу по борьбе с заболеваниями в зависимости от уровня доходов, как доля общего финансирования, выделяемого правительством и Глобальным фондом. В ней также содержится требование к правительствам ежегодно и постоянно повышать свой вклад в программу<sup>15</sup>.

## **Заключение**

Глобальный фонд создан для того, чтобы помочь странам в определении их приоритетов. Его модель предназначена для того, чтобы обеспечить финансирование мероприятий, определенных странами-получателями помощи, а не основанными на приоритетах доноров. В течение примерно десяти лет с момента создания Глобальный фонд, несомненно, оказал воздействие на национальные системы здравоохранения, которое выходит далеко за рамки борьбы с тремя заболеваниями<sup>16</sup>. Десять лет работу Глобального фонда определяли чрезвычайные международные меры в ответ на растущие эпидемии ВИЧ, туберкулеза и малярии в развивающихся странах.

Однако сегодня деятельность Глобального фонда осуществляется во внешних условиях ограниченного финансирования и более пристального внимания к обеспечению экономической эффективности и соотношения цены и качества. Это признано в проекте Стратегии на 2012-2016 годы<sup>17</sup>, с помощью которой Глобальный фонд намерен развивать свой успех и дальнейшую работу для достижения Целей развития тысячелетия. В этих новых условиях необходимо обеспечить общее понимание того, что означает режим национального исполнения для Глобального фонда на уровне стратегий и практической деятельности в соответствии с международными договоренностями.

---

<sup>15</sup> Global Fund Information Note: Eligibility, Counterpart Financing and Prioritization (July 2011)

<sup>16</sup> The Final Report of the High Level Independent Review Panel on Fiduciary Controls and Oversight Mechanisms of the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria; Turning the Page from Emergency to Sustainability, September 2011

<sup>17</sup> The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, The Global Fund Strategy 2012-2106: Investing for Impact; GF/PSC16/03, Geneva 2011