

# Глобальный фонд и кризис финансирования программ по ВИЧ - серьезный шаг назад в сфере ВИЧ и прав человека: Заявление и рекомендации

Референс-группа ЮНЭЙДС по ВИЧ и правам человека была создана в 2002 году с тем, чтобы консультировать Объединенную программу ООН по ВИЧ/СПИДу по всем вопросам, касающимся ВИЧ и прав человека. Референс-группа имеет независимое мнение, поэтому её взгляды могут не совпадать с позицией Секретариата ЮНЭЙДС или кого-либо из коспонсоров ЮНЭЙДС.

### Краткое содержание

1. Объявленная в ноябре 2011 г. отмена 11-го раунда финансирования Глобального фонда по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией из-за финансовых трудностей Фонда поставила международное сообщество в ситуацию кризиса как в сфере охраны здоровья, так и в сфере защиты прав человека. Начиная с первого раунда финансирования в 2002 году, Глобальный фонд играет незаменимую роль в достижении поставленных целей в области здоровья и прав человека в контексте глобального ответа на эпидемию ВИЧ.
2. Финансовые трудности Глобального фонда - лишь часть общемирового кризиса финансирования программ по ВИЧ. Этот кризис финансирования представляет собой самую серьезную на данный момент проблему прав человека в контексте ответных мер в связи с ВИЧ. Как ни парадоксально, финансирование не увеличивается и даже сокращается как раз в тот момент, когда благодаря науке, медицине и программам появились эффективные инструменты для успешного противодействия ВИЧ.
3. С точки зрения Референс-группы ЮНЭЙДС по ВИЧ и правам человека, сокращение объемов или приостановление обещанных отчислений в Глобальный фонд со стороны государств-доноров следует рассматривать как отказ от соблюдения законных обязательств в области прав человека. Кроме того, Референс-группа, признавая необходимость Глобального фонда и других многосторонних и двусторонних усилий по обеспечению достаточных ресурсов для осуществления права на здоровье, тем не менее отмечает, что правительства многих стран с низким и средним уровнем доходов не выполняют свои обязательства по защите прав человека в отношении собственных граждан, поскольку не выделяют адекватных бюджетных средств на здравоохранение. Нельзя обойтись без Глобального фонда и других форм международной помощи, однако это не должно служить поводом для развивающихся стран не выделять достаточных средств на здравоохранение в целом и на противодействие ВИЧ в частности.
4. В этом контексте Референс-группа дает ряд рекомендаций, в том числе:
5. • Государства должны вновь подтвердить свою общую ответственность за реализацию права человека на здоровье и для этого обеспечить адекватное финансирование ответных мер в связи с ВИЧ. Огромные достижения в деле расширения доступности услуг профилактики, лечения и помощи при ВИЧ, которые стали возможны благодаря Глобальному фонду, будут поставлены под угрозу, если правительства стран с высоким уровнем доходов не станут выполнять свои обязательства, будут задерживать перечисление обещанных средств и (или) откажутся увеличить объем финансовой поддержки Глобальному фонду. Кроме того, государства-получатели помощи должны расширить внутригосударственное финансирование программ противодействия ВИЧ и выполнить свои обязательства по увеличению финансирования здравоохранения в целом.
6. • Исполнительный директор ЮНЭЙДС и сотрудники Объединенной программы, Секретариата и ко-спонсоров должны энергично, открыто и последовательно выступать за восстановление и увеличение объемов финансовой поддержки глобальных мер противодействия СПИДу, в том числе Глобального фонда как одного из главных механизмов финансирования таких мер.

## Введение

---

- 7 **Начиная с первого раунда финансирования в 2002 году, Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией (Глобальный фонд) играет незаменимую роль в достижении поставленных целей в области здоровья и прав человека в контексте ответных мер в связи с ВИЧ.** Предоставленное Фондом финансирование в размере 22,6 миллиардов долларов по одобренным заявкам стран позволило, помимо многого другого, обеспечить жизнесохраняющее лечение ВИЧ-инфекции 3,3 миллионам человек, что составляет около половины всех получающих такое лечение жителей стран с низким и средним уровнем доходов. Глобальный фонд также стал важнейшим спонсором программ профилактики ВИЧ для уязвимых групп населения, в том числе для людей, употребляющих инъекционные наркотики, предоставив сотни миллионов долларов в виде грантов на жизненно необходимые программы снижения вреда, которые отказываются финансировать некоторые доноры и государства.
- 8 Страновые координационные механизмы (СКМ), созданные для разработки заявок в Глобальный фонд и для наблюдения за осуществлением программ, во многих странах включают в свой состав и привлекают к принятию решений о политике и программах людей, живущих с ВИЧ, людей, употребляющих наркотики, работников секс-бизнеса, мужчин, имеющих половые контакты с мужчинами, и других представителей наиболее затронутых эпидемией групп, хотя во многих странах еще предстоит большая работа по обеспечению представительства этих групп в СКМ. Благодаря Глобальному фонду, во многих странах организации, которые представляют людей, живущих с ВИЧ и уязвимых к ВИЧ, получили финансовую поддержку и впервые смогли принять существенное участие в планировании, осуществлении и координации национальных ответных мер. С помощью Глобального фонда гражданское общество во все большей степени становится незаменимым участником системы руководства ответными мерами в связи с эпидемией СПИДа.
- 9 Глобальный фонд был создан, по крайней мере частично, как ответ на адвокацию прав человека со стороны организаций гражданского общества, призывавших к созданию института, который на уровне стран финансировал бы совместную работу государственных структур и организаций гражданского общества по разработке и осуществлению подтвержденных фактами и основанных на соблюдении прав человека программ противодействия ВИЧ и СПИДу. **Предоставляя финансовую поддержку Глобальному фонду, страны-доноры фактически исполняют принятые ими обязательства по защите прав человека в части международного сотрудничества с целью постепенного осуществления права на наивысший достижимый уровень здоровья.** Широко ратифицированный Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах обязывает подписавшие его государства “в порядке международной помощи и сотрудничества” принимать меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление прав в странах с ограниченными ресурсами. К сожалению, сейчас создается впечатление, что предоставление средств на эти цели воспринимается некоторыми странами-донорами лишь как одна из форм “иностранной помощи”, подверженная таким же колебаниям настроения, какие в прошлом влияли на другие обязательства в области развития.
- 10 **Объявленная в ноябре 2011 года отмена 11-го раунда финансирования Глобального фонда из-за испытываемых Фондом финансовых трудностей (вызванных прогнозируемым снижением активов к 2013 г. из-за сокращения поступлений со стороны доноров по сравнению с их прошлыми обязательствами) ставит международное сообщество перед кризисом в области как здоровья, так и прав человека.** Эта ситуация ярко иллюстрирует долгосрочную проблему обеспечения устойчивого финансирования, необходимого для осуществления права на здоровье в глобальном масштабе. С нашей точки зрения, **сокращение объемов или приостановление обещанных отчислений в Глобальный фонд со стороны государств-доноров следует рассматривать именно как отказ от соблюдения законных обязательств в области прав человека.**
- 11 Кроме того, признавая необходимость Глобального фонда и других институтов для мобилизации максимально возможных ресурсов с целью осуществления права на здоровье, мы тем не менее считаем, **что правительства многих стран с низким и средним уровнем доходов не выполняют свои обязательства по защите прав человека в отношении собственных граждан, поскольку не**

выделяют адекватных бюджетных средств на здравоохранение. Нельзя обойтись без Глобального фонда и других форм международной помощи, однако это не должно служить поводом для развивающихся стран не выделять достаточно средств на здравоохранение в целом и на противодействие ВИЧ в частности. Нет никакого конфликта или противоречия между призывом к государствам-донорам выполнять свои обещания и призывом к государствам-получателям выделять адекватные средства на здравоохранение из госбюджета, поскольку и доноры, и получатели помощи обязаны уважать, защищать и осуществлять право на наивысший достижимый уровень здоровья.

- 12 **Финансовые трудности Глобального фонда - лишь часть общемирового кризиса финансирования программ по ВИЧ. Как ни парадоксально, финансирование не увеличивается и даже сокращается как раз в тот момент, когда благодаря науке, медицине и программам появились эффективные инструменты для успешного противодействия ВИЧ.** Эта ситуация представляет угрозу как для ответных мер в связи с ВИЧ, так и для обязательств по защите прав человека в контексте таких мер. Первое и самое важное - она ставит под угрозу лечение ВИЧ. В настоящий момент лечение получают менее половины людей, которые в нем нуждаются. Если не продолжать расширение масштабов лечения, миллионы людей окажутся под угрозой смерти. Во-вторых, она угрожает профилактике ВИЧ. На всем протяжении эпидемии имело место серьезное недофинансирование профилактики ВИЧ, в связи с чем встает вопрос о нарушении права на защиту от инфекционных заболеваний как части права на здоровье. Помимо общего недофинансирования, те группы населения, которые страдают от криминализации и стигмы, испытывают дискриминацию и с точки зрения финансирования - на профилактические программы, от которых могли бы получить пользу эти группы, выделяется крайне мало средств. И наконец, кризис финансирования может побудить страны делать выбор между биомедицинскими программами и программами формирования благоприятной правовой и социальной среды для защиты прав человека в отношении людей, живущих с ВИЧ или уязвимых к ВИЧ, в то время как очень важно наличие и тех, и других видов программ.

## Центральное место прав в контексте ответных мер в связи с ВИЧ

- 13 Как ни парадоксально, отмена очередного раунда грантов совпала по времени с принятием Правлением Глобального фонда пятилетней стратегии (2012-2016 гг.), в которой явным образом сформулированы задачи по обеспечению прав человека<sup>1</sup>. Стратегия предусматривает вложение дополнительных средств в программы, направленные на устранение связанных с правами человека барьеров на пути доступа к услугам по ВИЧ, в том числе она предусматривает продолжение поддержки значимого участия организаций, представляющих интересы людей, живущих с ВИЧ и подверженных риску ВИЧ. Она также предполагает внедрение инновационных механизмов контроля с целью не допустить прямого или косвенного использования средств Глобального фонда для нарушения прав человека. Эти задачи говорят о признании того факта, что до сих пор финансирование услуг по защите и продвижению прав человека было недостаточным. Они отражают тот урок, который можно вынести из 30 лет борьбы с ВИЧ: **в отсутствие финансовой поддержки действий по защите прав на национальном и общинном уровне невозможно достичь всеобщего доступа и других масштабных целей в деле противодействия ВИЧ.**
- 14 Глобальный кризис финансирования программ по ВИЧ наступил в тот момент, когда основанные на правах подходы более чем когда-либо поставлены под угрозу. Знание о том, что высокий охват антиретровирусной терапией одновременно позволяет снизить уровень распространения ВИЧ в популяции - "лечение как профилактика" - указывает на необходимость существенного расширения масштабов обследования на ВИЧ как первого шага к лечению. Но если механизмы защиты прав не станут центральной и хорошо финансируемой частью стратегии обследования, быстрое расширение масштабов тестирования на ВИЧ может привести к массовым нарушениям прав на частную жизнь, автономию и информацию при отсутствии адекватной диагностики и направления получивших положительный результат в службы помощи при ВИЧ-инфекции.

<sup>1</sup> Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией. *Стратегия Глобального фонда на 2012 - 2016 годы: Инвестировать для воздействия (Investing for Impact)*.

- 15 Подобным же образом, опыт многих стран показывает, что многие люди, особенно в уязвимых сообществах, не будут охвачены лечением и не смогут соблюдать приверженность схеме лечения при отсутствии программ, которые явным образом защищали бы их права. Кампании по проведению обрезания мужчинам в некоторых странах Африки не обеспечили адекватную защиту здоровья и прав мужчин, подвергающихся операции обрезания, и не предусмотрели адекватную систему поддержки для женщин, чьи половые партнеры после обрезания были менее склонны, чем ранее, пользоваться презервативами. Для программ профилактики передачи ВИЧ от матери ребенку помехой стала дискриминация в медучреждениях, из-за которой матери не обращались за помощью и не были привержены лечению. Существенные перемены, ожидаемые в результате программ “лечение как профилактика” и других новых стратегий противодействия ВИЧ, требуют наличия хорошо информированных, организованных и автономных сообществ, для чего в свою очередь необходимо финансирование.
- 16 Несмотря на результаты многочисленных аналитических исследований, показывающих, что гендерная субординация является фактором риска заражения ВИЧ и барьером на пути получения помощи, лечения и поддержки, права женщин очень часто остаются нефинансируемым или второстепенным аспектом национальных ответных мер. В то время как в ряде стран были отменены законы, запрещающие гомосексуальность, во многих других странах такие законы остаются реальностью, и мужчинам, имеющим половые контакты с мужчинами, часто угрожает арест, насилие, жестокое обращение и социальное отторжение. Во многих странах люди, употребляющие наркотики, работники секс-бизнеса, заключенные, арестованные и мигранты страдают от жестоких законов и правоохранительной практики и лишены доступа к элементарным услугам. Обобщая, можно сказать, что приоритетная и неотложная задача обеспечения уважения, защиты и осуществления прав человека по-прежнему занимает центральное место в контексте ответных мер в связи с ВИЧ.

## **Финансирование деятельности по правам человека критически важно для достижения стратегической цели “ноль”**

- 17 Чтобы помочь странам наилучшим образом распределить ресурсы для обеспечения максимальной возможной эффективности ответных мер в связи с ВИЧ была разработана и одобрена ЮНЭЙДС “рамочная программа инвестиций”<sup>2</sup>. В ней признается роль “критических инструментов реализации”, куда входят мобилизация общин, правовая реформа, юридические услуги и другая деятельность, благодаря которой гражданское общество, в том числе люди, живущие с ВИЧ или имеющие риск заражения ВИЧ, смогут активно участвовать в программах по ВИЧ так, чтобы были защищены как их права, так и их здоровье.
- 18 Референс-группа заявляет, что в контексте кризиса финансирования “критические инструменты реализации” не должны внезапно стать менее “критическими”, чем другие элементы рамочной концепции инвестиций как с точки зрения получаемой ими финансовой поддержки, так и с точки зрения их стратегической важности как центральных элементов. В описании стратегий, которые будут “быстрее, разумнее, лучше”, приведенном в документах ЮНЭЙДС к Всемирному дню борьбы со СПИДом 2011 года, почти не говорится о правах человека<sup>3</sup>. Вызывает озабоченность и то, что по правилам переходного механизма финансирования, учрежденного Глобальным фондом взамен 11-го раунда грантов, заявки на финансирование “критических инструментов реализации” будут рассматриваться “только в тех случаях, когда они признаны Глобальным фондом как необходимые для продолжения оказания ... услуг по профилактике, лечению и/или уходу...”<sup>4</sup>/ Трудно представить ситуацию, в которой описанные ЮНЭЙДС “критические инструменты реализации” не будут необходимыми для организации и продолжения оказания услуг.

<sup>2</sup> ЮНЭЙДС. Новая рамочная концепция инвестиций для глобальных мер в ответ на ВИЧ (ЮНЭЙДС: Краткий тематический обзор). Женева, 2011 г. [http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2011/JC2244\\_InvestmentFramework\\_ru.pdf](http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2011/JC2244_InvestmentFramework_ru.pdf)

<sup>3</sup> ЮНЭЙДС. Доклад к Всемирному дню борьбы со СПИДом. 2011. Как прийти к цели “ноль”: Быстрее. Разумнее. Лучше. Женева, 2011 г. [http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2011/JC2216\\_WorldAIDSday\\_report\\_2011\\_ru.pdf](http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2011/JC2216_WorldAIDSday_report_2011_ru.pdf)

<sup>4</sup> Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией. Информационный бюллетень о переходном механизме финансирования. Женева, 12 декабря 2011 г., стр. 9.

## Потребность в увеличении общего объема ресурсов

- 19 Помимо безотлагательной задачи обеспечить достаточные ресурсы Глобальному фонду, чтобы он мог и в дальнейшем удовлетворять потребности стран в финансировании широкомасштабных программ, существует и насущная потребность в поиске инновационных устойчивых механизмов финансирования для обеспечения права людей на всеобщий доступ к услугам по ВИЧ и права на здоровье. Референс-группа с удовлетворением отмечает, что ЮНЭЙДС участвует в дискуссии о налоге на финансовые операции (НФО) - одном из таких инновационных механизмов, который сейчас обсуждается как потенциальное решение многих экономических и социальных проблем, требующих устойчивого финансирования. Очень важно, чтобы ЮНЭЙДС и ее партнеры, наряду с другими институтами, занимающимися проблемами ВИЧ и здоровья, представили убедительные аргументы в пользу того, что программы по ВИЧ должны быть признаны приоритетными при распределении средств, полученных с помощью НФО или любого другого нового механизма. Но и в этом случае не следует рассматривать новые международные механизмы как замену обязанности богатых и бедных государств выделять адекватные средства на охрану здоровья собственного населения и выполнять международные обязательства в сфере прав человека.

## Рекомендации

- 20 Референс-группа считает глобальный кризис финансирования программ по ВИЧ самой серьезной на данный момент проблемой прав человека в контексте ответных мер в связи с ВИЧ. Из этого следуют важные выводы о роли ЮНЭЙДС (Секретариата и ко-спонсоров), которые мы обобщили в следующих рекомендациях:

21 **Рекомендация 1:**

**Настоятельно необходимо, чтобы Исполнительный директор ЮНЭЙДС и сотрудники Секретариата и ко-спонсоров начали энергично, открыто и последовательно выступать за увеличение объемов финансовой поддержки глобальных мер в связи со СПИДом, в том числе за восстановление и увеличение финансирования, предоставляемого Глобальному фонду. Продолжение работы Глобального фонда совершенно необходимо для достижения глобальных и национальных целей в ответ на эпидемию ВИЧ. Доноры видят в ЮНЭЙДС лидера, способного представить убедительные причины поддержать Глобальный фонд, и эти причины должны быть ясны всем. Референс-группа призывает Исполнительного директора ЮНЭЙДС сделать публичное заявление в терминах прав человека об отказе поддерживать Глобальный фонд как о шаге назад в деле борьбы за постепенное осуществления права на здоровье. Он должен убедительно заявить о безотлагательности дальнейшей поддержки Глобальным фондом (даже в рамках переходного механизма финансирования) ответных мер, основанных на защите прав, включая поддержку организаций людей, живущих с ВИЧ и имеющих риск заражения ВИЧ, поскольку работа таких организаций необходима для достижения всеобщего доступа к услугам.**

22 **Рекомендация 2:**

**ЮНЭЙДС следует активнее развивать и формулировать концепцию “критических инструментов реализации” в четких терминах прав человека и энергичнее выступать за увеличение объема выделяемых ресурсов на программы, действительно имеющие критически важное значение для защиты, продвижения и уважения прав человека в отношении обследуемых на ВИЧ, получающих лечение и участвующих в программах профилактики. Характеризовать критические инструменты реализации как некое дополнение, без которого можно обойтись - значит упрощать и игнорировать опыт трех десятилетий, свидетельствующий о том, что права человека должны быть центральным и неотъемлемым компонентом любых ответных мер в связи с ВИЧ. Исполнительный директор ЮНЭЙДС и другие лидеры ЮНЭЙДС и ее ко-спонсоров должны четко заявить, что “быстрее, лучше и разумнее” достичь результатов в глобальных ответных мерах невозможно без серьезной финансовой и политической поддержки уже обозначенных ЮНЭЙДС мер по защите прав человека (включая отмену карательных законов и правоприменительной практики, мешающих осуществлению ответных мер в связи с ВИЧ; обеспечение доступа к правосудию; принятие и исполнение антидискриминационного законодательства; снижение уровня стигмы; меры по достижению гендерного равенства и другие).**

23 **Рекомендация 3:**

При поддержке со стороны Секретариата сотрудники национальных и региональных представительств ЮНЭЙДС должны в качестве одной из главных своих обязанностей следить за тем, чтобы реалии прав человека, мешающие ответным мерам в связи с ВИЧ, выявлялись путем мониторинга, публично документировались и устранялись. Эффективность работы сотрудников представительств должна оцениваться на основе достижений в этой области. Сотрудники на местах должны быть уверены, что получают поддержку, если займут принципиальную публичную позицию, заявив о нарушениях прав человека и потребовав принять меры к исправлению ситуации. Наиболее ценной будет поддержка в виде решительных заявлений Исполнительного директора и других руководителей ЮНЭЙДС по вопросам, которые считаются чувствительными или спорными, но которые тем не менее принципиально важны для эффективных ответных мер в связи с ВИЧ.

24 **Рекомендация 4:**

ЮНЭЙДС следует создать экспертную группу для определения направлений адвокации и действий по вопросам инновационных долгосрочных механизмов финансирования глобальной борьбы с ВИЧ. Первоочередной задачей должно быть позиционирование ВИЧ как приоритета для финансирования из средств, полученных в результате введения НФО или других инновационных источников финансирования.

И наконец:

25 **Рекомендация 5:**

Государства должны вновь подтвердить свою общую ответственность за реализацию права человека на здоровье и для этого обеспечить адекватное финансирование ответных мер в связи с ВИЧ. **Сегодняшний дефицит финансирования программ по ВИЧ - результат не экономического кризиса, а кризиса приоритетов.** Огромные достижения в деле расширения доступности услуг профилактики, лечения и помощи при ВИЧ, которые стали возможны благодаря Глобальному фонду, будут поставлены под угрозу, если правительства стран с высоким уровнем доходов не станут выполнять свои обязательства, будут задерживать перечисление обещанных средств и (или) откажутся увеличить объем финансовой поддержки Глобальному фонду. Кроме того, государства-получатели помощи должны расширить внутригосударственное финансирование программ противодействия ВИЧ и выполнить свои обязательства по увеличению финансирования здравоохранения в целом, поскольку это является одним из фундаментальных обязательств всех государств в сфере прав человека.