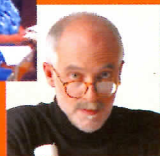


Програма розвитку ООН  
проект "Врядування в питаннях ВІЛ/СНІД"



UN  
DP

Ukraine



# Чинники формування державної політики з ВІЛ/СНІД в Україні

Аналітичний звіт  
за результатами опитування  
посадовців різних рівнів

# Зміст

ВСТУП .....	5
1. МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ .....	7
2. ПОІНФОРМОВАНІСТЬ ПРО ЕПІДЕМІЮ ВІЛ/СНІДУ .....	12
2.1. Обізнаність про епідемічну ситуацію в країні .....	12
2.2. Уразливість щодо ВІЛ окремих соціальних груп .....	15
2.3. Оцінка наслідків епідемії для України: короткотерміновий прогноз .....	17
3. ОСОБИСТЕ СТАВЛЕННЯ ДО ПРОБЛЕМИ ВІЛ .....	21
3.1. Сприйняття проблеми .....	21
3.2. Ставлення до ВІЛ-інфікованих людей і уразливих груп .....	26
4. УЯВЛЕННЯ ПРО НАЦІОНАЛЬНУ ВІДПОВІДЬ НА ЕПІДЕМІЮ .....	28
4.1. Адекватність заходів з протидії ВІЛ .....	28
4.2. Соціальні пріоритети і місце серед них боротьби з епідемією ВІЛ .....	30
4.3. Ставлення до стратегій подолання епідемії ВІЛ/СНІДУ .....	33
4.4. Залучення та використання ресурсів .....	37
4.5. Інституційний розподіл обов'язків .....	42
5. ВІДДАНІСТЬ І ПРИЙНЯТТЯ КОНКРЕТНИХ РІШЕНЬ .....	51
5.1. Особистісні поведінкові настанови .....	51
5.2. Ініціативи з протидії епідемії: особистий внесок .....	52
6. ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ ТА ІНФОРМАЦІЙНІ ПОТРЕБИ .....	55
6.1. Довіра до джерел інформації про ВІЛ .....	55
6.2. Інформаційні потреби .....	57
ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	61
ДОДАТОК .....	69
Одновимірний розподіл відповідей респондентів на запитання анкети .....	69
ГЛОСАРІЙ .....	84
ПОДЯКА .....	84

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Зусилля, які докладає українське суспільство, на шляху до демократизації, політичних свобод та економічного піднесення будуть марними, якщо не супроводжуватимуться ефективними та адекватними діями щодо приборкання епідемії ВІЛ/СНІДу. Нині було б несправедливим говорити про погану обізнаність людей про ВІЛ або замовчування цієї проблеми політичним керівництвом в Україні. Затверджено чимало законів і нормативних документів, які не лише дають можливість небайдужим громадянам боротися з епідемією, але й зобов'язують державні органи приймати необхідні рішення та контролювати їх виконання. Зростають обсяги фінансового забезпечення такої діяльності. Проте зупинити епідемію, як свідчить стрімко зростаюча кількість ВІЛ-інфікованих в усіх регіонах країни, дотепер не вдалось, що викликає необхідність пошуку „вузьких місць”, подолання яких могло б помітно покращити ситуацію з відповіддю на епідемію.

Проведене вперше в Україні дослідження щодо ставлення та відповідальності державних службовців у прийнятті рішень з проблем ВІЛ/СНІДу свідчить, що одним із недостатньо задіяних дотепер ресурсів є політична відданість в широкому сенсі. А це означає, що міжнародні зобов'язання боротьби з епідемією, які взяло на себе керівництво країни на Спеціальній сесії Генеральної асамблеї ООН у 2001 р., мають бути підкріплені свідомим і мотивованим вибором якомога більшої кількості осіб, які формують політику і приймають рішення на національному і регіональному рівнях. Лише усвідомлення проблеми СНІДу як фундаментального питання соціально-економічного розвитку, прогресу і національної безпеки може спонукати до послідовних і адекватних кроків з протидії епідемії не лише медиків і соціальних працівників, а й представників інших державних інституцій.

Формування особистої відповідальності за протидію епідемії не може бути нав'язано „зверху”, виключно під тиском керівництва або страхом службових покарань. Водночас не можна відчужено

спостерігати і чекати того часу, коли достатня обізнаність державних службовців про основні шляхи передачі ВІЛ-інфекції, за виключенням перебільшення зараження в медичних закладах, й висока стурбованість темпами поширення ВІЛ/СНІДу в Україні стануть реальним підґрунтям для реалізації практичних рішень на усіх рівнях законодавчої діяльності та виконавчої влади.

У зв'язку з цим є вкрай важливим ознайомлення осіб, які приймають рішення в різних галузях і сферах життєдіяльності суспільства, з прогнозами соціально-економічних наслідків епідемії. Менше третини опитаних державних службовців обізнані з прогнозами оцінками науковців. Саме тому багато з опитаних відносять епідемію ВІЛ/СНІДу до національної, але здебільшого медичної проблеми, за вирішення якої має відповідати Міністерство охорони здоров'я та підпорядковані йому заклади, установи. Досить поширене серед осіб, які приймають рішення в „неспеціалізованих” галузях, ставлення до ВІЛ/СНІДу як другорядної проблеми, що „нав'язується” їм у вигляді „додаткового навантаження”. Таке відношення зазвичай передбачає орієнтацію не на результат, а на участь у процесі, за який можна буде формально відзвітувати.

Спрощені уявлення більшості керівних кадрів „немедичних” галузей та установ стосовно відповідальності за протидію епідемії стають причиною недостатнього усвідомлення ризику ВІЛ-інфікування населення загалом, зведення проблеми виключно до поведінки споживачів ін'єкційних наркотиків, осіб, залучених до комерційного сексу, нерозбірливих молодих людей у виборі сексуальних партнерів, чоловіків, які мають секс з чоловіками. А це в свою чергу зі зростанням чисельності ВІЛ-інфікованих може посилити тавруюче, дискримінаційне ставлення до них, запобігти впровадженню цілеспрямованих на ризиковані групи дієвих профілактичних програм і акцій.

Більшість посадовців (щонайменше дві третини) не задоволена ані обсягами, ані результатами національних заходів. Проте досить часто таке незадоволення висловлюється з позиції зовнішніх спостерігачів або збентежених пересічних громадян. Виходячи з

аналізу даних опитування, можна стверджувати про поширене прагнення посадовців до своєрідного "перекладання" відповідальності за вирішення проблеми ВІЛ/СНІДу винятково на плечі держави як такої, тобто "зняття" тягаря з плечей місцевих органів влади та значної кількості міністерств, державних комітетів і департаментів.

Водночас, враховуючи нинішню складну ситуацію з наповненням місцевих бюджетів і обмеженими повноваженнями органів місцевого самоврядування, можна зрозуміти побоювання депутатів обласних, міських і районних рад, керівників місцевих державних адміністрацій залишитися з проблемою ВІЛ/СНІДу наодинці.

Більшість експертів (не менше 3/4) розглядають проблему ВІЛ/СНІДу як таку, що повинна фінансуватися передусім з державного бюджету. Досить поширеною є точка зору про доцільність використання усіх можливих джерел, а саме: державного і місцевих бюджетів, коштів міжнародних організацій як для лікування та догляду за ЛЖВС, так і організації просвітницьких заходів. Проте експерти рідко згадують дотепер недостатньо задіяні у боротьбі з епідемією ресурси приватного сектору вітчизняної економіки, для яких, до речі, не передбачено дієвих економічних стимулів щодо підтримки профілактичної діяльності з ВІЛ/СНІДу.

Стереотипність мислення щодо відповіді ВІЛ/СНІДу значної кількості державних службовців проявляється також і в очевидному зміщенні фінансових пріоритетів у бік медичної складової. Це може розглядатися як додаткове свідчення неадекватного сприйняття посадовцями проблеми саме на рівні прийняття рішень, про неготовність екстрапольовати особисті знання про шляхи поширення ВІЛ і засоби його попередження на рівень національної/регіональної політики, долати особистісне негативне ставлення до уразливих груп на користь захисту інтересів громадянського суспільства. Особливо це стосується окремих програм і заходів, спрямованих на профілактику ВІЛ серед споживачів ін'єкційних наркотиків.

Подолати упереджене ставлення до низки напрямів профілактичної роботи з ризикованими групами могли б також більша відкритість і прозорість у діяльності отримувачів грантів, посилення взаємодії між державними органами, донорами і безпосередніми виконавцями проектів, запровадження для останніх зовнішнього моніторингу і оцінки з боку незалежних аналітичних центрів і аудиторських фірм, публічне обговорення їх результатів усіма зацікавленими сторонами.

Досить поширеними серед державних службовців є консервативні уявлення про роль, яку повинна відігравати Верховна Рада України, центральні органи виконавчої влади, міжнародні та громадські організації у протидії епідемії. Нечітко визначені повноваження органів виконавчої влади, які входять до складу Урядової Комісії з питань боротьби з ВІЛ/СНІДом, носять здебільшого номінальний характер Координаційного механізму країни, ускладнюють розуміння принципів і можливих моделей взаємодії багатьох політичних суб'єктів. Особливі труднощі викликають у посадовців питання моніторингу і оцінки відповіді на епідемію. Більшість з них не змогла правильно визначити бодай основних виконавців, які сьогодні приймають участь у цій діяльності.

Досить суперечливі уявлення мають експерти щодо потенціалу та обсягів нинішньої роботи громадських організацій з протидії епідемії. Проте кількість респондентів, чії оцінки носять негативний характер, майже вдвічі переважають кількість позитивних відгуків. Зазвичай оптимістичні, доброзичливі оцінки діяльності та можливостей НУО надавалися посадовцями, які безпосередньо брали участь у конкретних профілактичних заходах і акціях, у тому числі в якості партнерів або спостерігачів. Ця обставина та інші дані свідчать про необхідність більш активної взаємодії та координації роботи громадських організацій та органів законодавчої й виконавчої влади на усіх рівнях. Саме конструктивний діалог, прагнення до якого повинні продемонструвати і громадські лідери, й державні службовці, сприятиме подоланню дещо упередженого ставлення один до одного суспільних суб'єктів, забезпечуючи тим самим більшу ефективність заходів з протидії епідемії й мобілізацію додаткових ресурсів.

Серед опитаних посадовців менше третини брали участь в розробці і впровадженні ініціатив, що спрямовані на приборкання епідемії ВІЛ/СНІДу в Україні, причому більшість з них — це представники місцевих органів законодавчої і виконавчої влади. Свій особистий внесок посадовці визначали на різних етапах впровадження ініціатив: від продукування ідеї, до безпосередньої реалізації на рівні виконавця проекту, програми, заходу тощо. Основними ініціативами, в яких особисто брали участь представники місцевого депутатського корпусу і держадміністрацій, були національна, місцеві програми профілактики ВІЛ/СНІДу, комплексні плани протидії епідемії на місцевому рівні, міжнародні проекти, що ініціюються і фінансуються ПРООН, ЮНЕЙДС, ЮНІСЕФ, СМАРТ, фондом "Відродження", Міжнародним Альянсом з ВІЛ/СНІДу в Україні тощо.

Актуальним залишається нині формування або посилення інформаційних потреб осіб, які приймають рішення, в частині, що стосується ситуації з ВІЛ/СНІДом та протидією інфекції. Дослідження показали, що попри високу довіру до таких джерел, як спеціалізовані видання міжнародних організацій, що працюють в Україні (72%), спеціальна медична література (65%), аналітичні доповіді (62%), статистичні дані Українського Центру СНІДу (60%), практично кожен четвертий посадовець на практиці не користується ними. Таке джерело інформування, як службові записки з проблематики ВІЛ/СНІДу, судячи з відповідей респондентів, має досить обмежене спеціалізоване коло читачів (не більше половини).

Також серед опитаних існують певні прогалини в знаннях щодо ситуації та політики з протидії ВІЛ/СНІДу. Так, представникам виконавчої влади бракує передусім інформації про результативність профілактичних програм, у тому числі 67% представникам міністерств, державних комітетів і департаментів, 72% представникам місцевих адміністрацій. Народні депутати і депутати органів місцевого самоврядування (понад двох третин) висловили зацікавленість щодо статистичних даних про поширення ВІЛ/СНІДу в Україні в цілому і по регіонах.

Найбільш прийнятною формою подачі інформації з проблематики ВІЛ/СНІДу, яка сприятиме прийняттю ефективних управлінських рішень, могли б стати спеціалізовані відомчі бюлетені, підготовлені фахівцями Міністерства охорони здоров'я України або Центрів СНІДу, які містили б і статистичні, і аналітичні дані про поширення епідемії, заходи боротьби з нею.

Крім інтересу до статистичної та аналітичної інформації певна частка осіб, що приймають рішення, висловила готовність пройти інтерактивне навчання, під час якого вони безпосередньо могли контактувати з фахівцями-медиками, ознайомитися з досвідом роботи „найкращих Центрів СНІДу“. Успіх інформаційних заходів, орієнтованих на посадовців, залежить також і від їх якості, а саме: переконливості, конкретності, оптимальної адаптованості до потреб і спеціалізації учасників.

Для формування серед осіб, що приймають рішення, стійкої політичної волі, відданості боротьбі з епідемією ВІЛ/СНІДу в Україні доцільно запропонувати також узагальнені **рекомендації**, які впливають із даних опитування:

- Посилити мотивацію та особисту відповідальність за вирішення проблеми ВІЛ/СНІДу на національному та регіональному рівнях можна через залучення урядовців, представників місцевих органів влади до спеціального навчання з питань ВІЛ/СНІДу і основних шляхів протидії епідемії.
- Доцільним також вбачається запровадження інституціональних змін, які б стосувалися організації роботи Урядової Комісії з питань боротьби з ВІЛ/СНІДом, розширення повноважень щодо моніторингу і контролю, більш точного розподілу повноважень і обов'язків осіб — членів Координаційного механізму країни (КМК), а також тих, хто є уповноваженими з питань ВІЛ/СНІДу в державних і місцевих виконавчих органах.



- Необхідно інформувати посадовців, які відповідають за розробку і запровадження української політики, про ВІЛ/СНІД, особливо про найближчі соціально-економічні наслідки розвитку епідемії на теренах України, про нові підходи до протидії ВІЛ/СНІДу через збільшення інформаційного потоку спеціалізованих аналітичних матеріалів, в тому числі коротко- і довготермінових прогнозів фахівців щодо розвитку епідемії в Україні, її соціально-економічних наслідків, включаючи галузевий і регіональний аналіз. Існує нагальна необхідність у спеціалізованому виданні з цього питання для розповсюдження серед посадовців різних рівнів.
- Виходячи зі специфіки довіри до джерел інформації щодо ВІЛ/СНІДу та рівня їх використання, особливу увагу слід приділити розповсюдженню і доступності спеціалізованих видань міжнародних організацій, що працюють в Україні, статистичних даних Центру СНІДу, стислих аналітичних доповідей тощо, причому не лише керівникам вищої ланки.
- Зміст таких матеріалів має передусім торкатися специфіки профілактичної роботи в країні, статичних даних, щодо поширення епідемії (як на національному, так і на регіональному рівнях). Задоволення високого рівня потреби в інформації про результативність профілактичних програм та заходів протидії епідемії дасть можливість посилити впевненість посадовців у можливості та необхідності боротьби з поширенням ВІЛ/СНІДу в Україні.
- Варто приділяти більше уваги інформуванню за допомогою зазначених джерел депутатів як Верховної Ради, так і місцевих рад в силу того, що практично кожен третій депутат місцевої ради в своїй практиці ними не користується, а саме ця група осіб, що приймають рішення, в силу специфіки формування та діяльності місцевих рад, відіграє подвійну роль — відповідальна за формування місцевих пріоритетів у медико-соціальной

сфері, а також може мати безпосередній інформаційний вплив на місцеву громаду. Підвищення інформування місцевого депутатського корпусу можна досягти через спрямування частини потоку названих спеціалізованих інформаційних матеріалів до місцевих рад та проведення інформаційно-методичних тренінгів та семінарів для представників профільних комісій місцевих рад.

- Виходячи з того, що ЗМІ та спеціалізована науково-популярна література мають досить високий інформаційний вплив на посадовців різних рівнів, важливо продовжити роботу зі ЗМІ таким чином, щоб зменшити сенсаційність та акційність публікацій та розширити інформаційну складову щодо лікувально-профілактичної діяльності представників різних секторів, потреб уразливих груп, необхідності дотримання національного та міжнародного законодавства щодо прав ВІЛ-інфікованих.
- Окремим напрямком роботи має стати налагодження взаємодії спеціалізованих урядових органів з керівництвом найбільш впливових українських медіа-груп задля мобілізації останніх для відповіді епідемії.