



Справочный документ

Молдова



1. ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКАЯ СИТУАЦИЯ И МЕРЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭПИДЕМИИ ВИЧ

1.1 Краткий обзор эпидемиологической ситуации в области ВИЧ-инфекции

Эпидемия ВИЧ-инфекции в Молдове находится на концентрированной стадии. В стране официально зарегистрирован 6891 человек, живущий с ВИЧ¹, – 39% от оценочного показателя; антиретровирусную терапию получают 3116 человек (18% от оценочного числа людей, живущих с ВИЧ, и 45% официально зарегистрированных людей, живущих с ВИЧ). Более 80% новых случаев ВИЧ-инфекции в 2014 году приходилось на половой путь передачи. Распространенность ВИЧ среди людей, употребляющих инъекционные наркотики (ЛУИН), секс-работников (СР) и мужчин, имеющих секс с мужчинами (МСМ), превышает 5%. В силу методологических причин, возможности для интерпретации эпидемиологических тенденций являются ограниченными. Имеются существенные различия в распространенности ВИЧ по половому признаку (например, 21% от оценочного числа женщин, живущих с ВИЧ, получают антиретровирусную терапию, в то время как этот показатель среди мужчин, живущих с ВИЧ, составляет 15%) и в разрезе регионов (к примеру, 41% среди людей, употребляющих наркотики, и 21% среди секс-работников в Бельцах по сравнению с 8% и 11% соответственно в Кишиневе)².

1 Republic of Moldova, *Progress Report on HIV/AIDS. January – December 2014* (2015).

2 Там же.

Таблица 1. Показатели ВИЧ-инфекции среди ключевых групп

		ЛУИН	МСМ	СР
Оценочная численность		30 200	13 500	12 000
Распространенность ВИЧ (%)	Кишинев	8,5	5,4	11,6
	Бельцы	41,8	8,2	21,5
	Тирасполь	23,9		
Охват тестированием на ВИЧ за последние 12 месяцев (%)	Кишинев	47,3	24,3	49,5
	Бельцы	43,4	1,1	18,5
	Тирасполь	29,1		
Охват профилактическими программами* (%)	Кишинев	16,5	24	22,1
	Бельцы	51,4	88	29,1
	Тирасполь	24,7		

* Количество людей, получивших за последние 12 месяцев бесплатные презервативы (мужчины, имеющие секс с мужчинами, и секс-работники) либо бесплатные шприцы (люди, употребляющие инъекционные наркотики) и знающих, где можно пройти обследование на ВИЧ.

Источники: *Integrated bio-behavioural study in key populations at higher risk: key indicators (IBBS) 2012-2013 (Chisinau, National Centre for Health Management, 2013)*; Republic of Moldova, *Progress Report on HIV/AIDS. January – December 2014* (2015).

1.2 Правовые и институциональные аспекты национальных ответных мер на эпидемию ВИЧ и роль некоммерческих организаций

Основным документом, регулирующим национальные меры по противодействию распространению ВИЧ в Молдове, является **Закон о профилактике ВИЧ/СПИД-инфекции** (2007 г.). Одной из целей Закона является «проведение комплексной политики, направленной

на объединение усилий государственных, неправительственных и международных структур, лиц, инфицированных ВИЧ/СПИДом, предпринимателей и частных лиц, а также на внедрение системы мониторинга и оценки мероприятий по профилактике ВИЧ/СПИД-инфекции». В Законе отсутствуют положения, прямо признающие некоммерческие организации (НКО) в качестве поставщиков услуг, однако это подразумевается, поскольку Закон поощряет активное вовлечение НКО в разработку и реализацию Национальной программы по профилактике и контролю ВИЧ/СПИД-инфекции, а также смежных программ, включая программы по профилактике, уходу, лечению, по юридической и социальной помощи людям, живущим с ВИЧ. Закон также регулирует оказание услуг людям, живущим с ВИЧ, включая диагностику и лечение ВИЧ-инфекции, лабораторные услуги, психологическую и социальную помощь, паллиативное лечение и экстренную медицинскую помощь.

Кроме того, **Закон об охране здоровья**³ (1995 г.) гарантирует оказание медицинской и социальной помощи людям, живущим с ВИЧ. В самом Законе не детализируется, что именно включается в такую помощь, а лишь дается ссылка на «действующее законодательство». Тем не менее, Законом предусмотрено привлечение общественных организаций к медико-социальному обслуживанию пожилых людей; это согласуется с предположением о том, что действующее законодательство не запрещает НКО оказывать социальные и медицинские услуги людям, живущим с ВИЧ, и ключевым группам населения.

Национальная программа по профилактике и контролю ВИЧ/СПИД-инфекции и инфекций, передающихся половым путем, на 2014-2015 гг. является комплексным документом, в котором предусмотрен ряд мер по противодействию ВИЧ-инфекции и инфекциям, передающимся половым путем. В соответствии с Национальной программой, в 2014 году в Молдове осуществлялось 49 программ и проектов в сотрудничестве с гражданским обществом. НКО

упоминаются в качестве партнеров по реализации Программы. Одним из мероприятий Программы является укрепление партнерства между медико-санитарными учреждениями (публичными и частными) и НКО в предоставлении услуг паллиативной помощи. На момент подготовки данного документа совместная группа, включающая представителей государственных учреждений и НКО, занималась разработкой новой Национальной программы на 2016-2020 годы. Как указано в отчете по Национальным обязательствам и политическим инструментам⁴, услуги по профилактике, уходу и поддержке являются частью Национальной программы. Однако, данные услуги финансируются главным образом внешними донорами в связи с ограниченным уровнем доступного государственного финансирования⁵. В государственном бюджете не заложено финансирование на деятельность, связанную с ВИЧ, предусмотренную мультисекторальными стратегиями. Сектора, не получающие государственное финансирование на деятельность по ВИЧ-инфекции, финансируются за счет средств Глобального фонда, агентств ООН, Фондов «Открытое общество», а также из средств, выделяемых на комплексные программы в сфере образования, молодежи, социальной поддержки и правосудия.

За реализацию Национальной программы отвечает Национальный координационный совет⁶, состоящий из 34 членов, включая 18 представителей НКО. Совет выполняет следующие функции: анализирует причины и условия, которые способствуют распространению ВИЧ-инфекции; способствует уточнению национальных стратегий по профилактике ВИЧ-инфекции; вносит предложения о выделении в государственном бюджете необходимых средств для реализации национальных стратегий; подготавливает предложения о внесении изменений и дополнений в законодательные акты, а также разрабатывает новые нормативные акты по вопросам ВИЧ-

3 Республика Молдова, *Legea ocrotirii sănătății* (1995).

4 UNAIDS, Republic of Moldova, *National Commitments and Policies Instrument Report* (2014).

5 Там же.

6 Национальный координационный совет национальных программ по профилактике и контролю ВИЧ/СПИД-инфекции и инфекций, передаваемых половым путем, и контролю туберкулеза.

инфекции, туберкулеза и инфекций, передающихся половым путем; осуществляет мониторинг соблюдения конвенций, договоров и других международных соглашений. В структуру Совета входит ряд рабочих технических групп, в том числе по вопросам ВИЧ-инфекции и сочетанной инфекции ВИЧ/ТБ⁷.

7 Республика Молдова, Hotărîre cu privire la instituirea Consiliului național de coordonare a programelor naționale de profilaxie și control al infecției HIV/SIDA, infecțiilor cu transmitere sexuală și de control al tuberculozei (2005).

2. ВОВЛЕЧЕНИЕ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ РАСПРОСТРАНЕНИЮ ВИЧ-ИНФЕКЦИИ ПОСРЕДСТВОМ СОЦИАЛЬНОГО ЗАКАЗА

2.1 Ситуация в области некоммерческих организаций в Молдове

Основным документом, регулирующим создание некоммерческих организаций, является **Гражданский кодекс**⁸. В нем определены три основные формы НКО: ассоциации, фонды и учреждения. В Кодексе также перечислены требования, предъявляемые к уставам, деятельности и управлению НКО.

Дальнейшее регулирование НКО осуществляется **Законом об общественных объединениях**⁹ и **Законом о фондах**¹⁰. Согласно Реестру некоммерческих организаций Министерства юстиции, на национальном уровне зарегистрировано 10078 некоммерческих организаций¹¹. Точное количество зарегистрированных в стране НКО не известно, поскольку НКО также могут регистрироваться по упрощенной процедуре в местных органах власти; в отношении таких местных организаций единый реестр не ведется.

Основной трудностью, с которой сталкиваются НКО в Молдове, является обеспечение финансовой устойчивости. В целом,

большинство НКО получают финансирование из внешних источников¹². **Налоговый кодекс**¹³ предусматривает для всех НКО, вне зависимости от наличия общественно-полезного статуса, возможность освобождения от выплаты налога на доходы на один финансовый год, для чего требуется подать соответствующее заявление налоговым органам¹⁴. Любая НКО может получать доход от коммерческой деятельности, при условии, что эта деятельность предусмотрена уставом. Для физических и юридических лиц, делающих пожертвования, предусмотрены налоговые льготы в размере до 2% подлежащего налогообложению дохода, хотя имели место сообщения о трудностях в получении этих льгот¹⁵. Законодательно гарантированы и другие косвенные механизмы поддержки НКО, включая такой прогрессивный механизм, как процентное отчисление, позволяющий физическим лицам направлять до 2% от своего подоходного налога общественно-полезным общественным объединениям либо религиозным организациям. В настоящее время

8 Республика Молдова, Codul Civil al Republicii Moldova (2002).

9 Республика Молдова, Lege cu privire la asociațiile obștești (1996).

10 Республика Молдова, Lege cu privire la fundații (1999).

11 Порядок регистрации как для общественных объединений, так и для фондов является довольно простым и не требует наличия значительного уставного фонда. Законом об общественных объединениях предусмотрен длительный (до 30 дней) срок регистрации общественных объединений с возможностью продления до трех месяцев в случаях, когда заявителю необходимо внести исправления в учредительные документы.

12 USAID, *The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia* (2015).

13 Республика Молдова, Cod fiscal al Republicii Moldova (1997).

14 Для НКО, осуществляющих общественно-полезную деятельность, Законом об общественных объединениях предусмотрена возможность получения особого статуса организации общественной пользы. Для получения такого статуса необходимо, чтобы организация была зарегистрирована в форме общественного объединения и осуществляла деятельность не менее одного года, чтобы ее устав предусматривал исключительно цели, связанные с осуществлением общественно-полезной деятельности, а также чтобы отсутствовал конфликт интересов (ст. 30¹ Закона об общественных объединениях).

15 Konrad Adenauer Stiftung, *EU Mapping Study Civil Society Organizations from the Republic of Moldova: Development, Sustainability and Participation in Policy Dialogue* (2014).

Виды некоммерческих организаций в Молдове: извлечения из Гражданского кодекса

- ▶ Ассоциацией признается некоммерческая организация, добровольно учрежденная физическими и юридическими лицами, объединившимися в предусмотренном законом порядке на основе общности интересов, не противоречащих основам правопорядка и нравственности, для удовлетворения нематериальных потребностей.
- ▶ Ассоциация может создаваться в форме общественного объединения, религиозного объединения, партии или иной общественно-политической организации, профессионального союза, союза юридических лиц, патроната и в других формах в соответствии с законом (ст. 181).
- ▶ Фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная одним или несколькими физическими и юридическими лицами, наделенная определенным имуществом, обособленным от имущества учредителей, преследующая некоммерческие цели, предусмотренные учредительным документом (ст. 182)
- ▶ Учреждением признается некоммерческая организация, созданная учредителем (учредителями) для осуществления управленческих, социальных, культурных, образовательных и иных функций некоммерческого характера, частично или полностью финансируемая им (ст. 183).

Правительством разрабатывается нормативно-правовая база для внедрения этого механизма в практику¹⁶.

На уровне политики в стране принята **Стратегия развития гражданского общества на 2011-2015 годы**, целью которой является «создание благоприятных условий для развития активного гражданского общества, способного внести свой вклад в поступательное развитие демократии в Республике Молдова, содействовать социальной сплоченности и развитию социального капитала». Основными задачами Стратегии являются:

- ▶ укрепление основы участия гражданского общества в разработке и мониторинге проведения публичных политик;
- ▶ продвижение и укрепление финансовой устойчивости гражданского общества;
- ▶ развитие активной гражданской позиции и волонтерства.

¹⁶ В соответствии с изменениями и дополнениями, внесенными в 2014 году в Налоговый кодекс, Закон об общественных объединениях и Закон о свободе совести, мысли и вероисповедания.

2.2 Работа НКО по социальному заказу в рамках грантов Глобального фонда

В 2015 году финансирование Глобального фонда получили 22 НКО, главным образом на осуществление профилактических программ среди ключевых групп населения и оказание услуг на районном и муниципальном уровнях. В среднем на каждую организацию пришлось по 157039 долл. США; разброс составил от 19443 до 657128 долл. США на организацию (Таблица 2).

2.3 Привлечение НКО к работе по государственному социальному заказу: нормативно-правовое регулирование

В соответствии с Законом об общественных объединениях, государство может оказывать общественным объединениям поддержку в разных формах, в том числе в виде социального заказа на выполнение различных государственных программ¹⁷. Социальный заказ является одной из форм реализации социальных программ, организованных органами публичной власти. Органы публичной власти определяют перечень и

¹⁷ Republic of Moldova, Lege cu privire la asociațiile obștești (1996).

Таблица 2. Средний годовой бюджет грантов Глобального фонда, выделяемый НКО (2015-2017 гг.)

Программа	Бюджет, выделенный НКО (долл. США)	% от бюджетной статьи	Национальный / суб-национальный / местный уровень (%)	
Профилактика	ЛУИН	1 276 406	90,7	24/28/48
	MCM	174 674	100,0	9/91/0
	CP	377 180	100,0	25/0/75
Итого: профилактика	1 828 260	92,3	23/28/49	
Лечение, уход и поддержка	763,010	42,1	15/35/50	
Повышение потенциала и устойчивость	383,618	90,6	100/0/0	
Управление грантом	235 854	58,5	100/0/0	
ВСЕГО	3 210 742	69,5	36/24/40	

Источник: Центр политики и исследований в области здравоохранения (Центр PAS); Общественное учреждение «Бюро координации, реализации и мониторинга проектов реструктуризации системы здравоохранения» (UCIMP)

объем необходимых работ и услуг и выделяют из своего бюджета финансирование на выполнение социального заказа. Следует отметить, что в конкурсах на размещение социального заказа могут принимать участие только общественно-полезные общественные объединения.

Закон о социальных услугах¹⁸ осуществляет общее правовое регулирование в сфере оказания социальных услуг. В качестве поставщиков таких услуг признаются общественные объединения, фонды и частные некоммерческие учреждения. Социальные услуги могут финансироваться за счет средств государственного бюджета, бюджетов административно-территориальных единиц, собственных средств поставщиков услуг, из других источников, а также путем совместного финансирования. При приобретении социальных услуг и заключении договоров на их предоставление органы центрального и местного публичного управления должны следовать принципам конкуренции и качества.

18 Республика Молдова, Lege cu privire la serviciile sociale (2010).

Номенклатура социальных услуг¹⁹, утвержденная Министерством труда, социальной защиты и семьи, содержит перечень из 41 социальной услуги, включая 4 основные, 30 специализированных и 7 высоко специализированных услуг. Номенклатура регулирует наименование услуг, правовую базу, получателей и персонал, необходимый для предоставления каждой услуги. Данный документ, помимо прочего, определяет требования, предъявляемые к организации социальных центров для людей, живущих с ВИЧ. Положение об оказании данного типа услуг находится в процессе принятия²⁰. Другие смежные социальные услуги в данной области включают предоставление антиретровирусной терапии, консультирование по принципу «равный равному», консультирование в кризисных ситуациях, правовые услуги и т.д.

19 Республика Молдова, Nomenclatorul serviciilor sociale (2011).

20 В ноябре 2015 года Министерство труда, социальной защиты и семьи опубликовало для обсуждения проект положения о создании социальных центров для людей, живущих с ВИЧ, в регионах Молдовы и минимальные стандарты качества услуг, предоставляемых такими центрами (Республика Молдова, Hotărîrea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Centrului Social Regional pentru Asistența Persoanelor infectate HIV/SIDA și a standardelor minime de calitate (2015)).

Действующий **Закон о государственных закупках**²¹ определяет механизм финансирования закупок товаров и услуг, включая социальные услуги, из средств государственного бюджета. Закон применяется к закупкам товаров и услуг на сумму, равную или превышающую 40 тысяч леев (около 1960 долл. США без НДС), и к закупкам работ на сумму, равную или превышающую 50 тысяч леев (около 2450 долл. США). В Законе отсутствуют какие-либо особые условия для закупки услуг у некоммерческих организаций. Более того, Закон не содержит каких-либо положений касательно социального заказа; согласно Закону, цена является ключевым критерием отбора. Заинтересованные лица подают свои оферты с финансовым обеспечением в размере до 3% от суммы оферты²². Договор с лицом, выигравшим тендер, вступает в силу после регистрации в Агентстве по государственным закупкам²³. В соответствии с Законом, если оценочная стоимость товаров равна или превышает 200 тысяч леев (ок. 9802 долл. США), а стоимость работ равна или превышает 1 миллион леев (ок. 49007 долл. США), поставщик/исполнитель должен предоставить обеспечение договора в размере до 15% от суммы договора²⁴.

В 2015 году была принят новый **Закон о государственных закупках**²⁵ (вступление в силу в мае 2016 года; ряд положений вступает в силу в 2020 году). Данный Закон разработан в соответствии с европейским законодательством о закупках работ, товаров и услуг. Порог стоимости закупок, к которым применяется новый Закон, был повышен до 80 тысяч леев (ок. 3921 долл. США) для договоров о государственных закупках товаров и услуг и до 100 тысяч леев (ок. 4901 долл. США) для договоров о государственных закупках работ. В процедуре присуждения договора о государственных закупках вправе участвовать

любой экономический оператор – резидент или нерезидент, физическое или юридическое лицо публичного или частного права либо группа таких лиц. Основной процедурой присуждения договора о государственных закупках являются открытые торги. Закупающий орган публикует объявление на участие в конкурсе, в котором указываются все детали закупки, описание работ/услуг и условия их выполнения, а также другие сведения. Приглашение должно быть опубликовано не позднее 15 дней до крайнего срока подачи оферт для того, чтобы обеспечить равное участие всех заинтересованных сторон.

В объявлениикупающий орган должен указать критерии присуждения договора. Закон предусматривает лишь два возможных критерия:

- ▶ наиболее выгодная с технико-экономической точки зрения оферта;
- ▶ самая низкая цена.

В случае договоров о государственных закупках услуг величина значимости цены в общей оценке оферт не должна быть меньше 40 процентов. Другие критерии при выборе поставщика услуг могут включать ожидаемое качество, стоимость за единицу, общую стоимость и другие важные элементы. Размер обеспечения оферты снижен до 2% от суммы оферты. Важно, что при закупке товаров и услуг оценочной стоимостью менее 400 тысяч леев (ок. 19603 долл. США) и работ оценочной стоимостью менее 1 500 000 леев (ок. 73512 долл. США)купающий орган вправе не требовать от экономического оператора обеспечения оферты. Так же, как и в действующем Законе, новый Закон содержит положение о предоставлении финансового обеспечения договора в размере до 15%, при этом не указаны критерии определения конкретного размера обеспечения. Также в новом Законе не рассматриваются особенности закупок социальных услуг.

Положение о государственных закупках небольшой стоимости²⁶ определяет порядок заключения договоров закупок, оценочная

21 Республика Молдова, *Lege privind achizițiile publice* (2007).

22 При закупке товаров оценочной стоимостью менее 200 тыс. леев и работ оценочной стоимостью менее 1 млн. леевкупающий орган вправе не требовать от оферганта обеспечения оферты.

23 *Agenția Achiziții Publice, Prezentarea generala*.

24 Хотя Закон об общественных объединениях (ст. 33-2) устанавливает, что НКО, оказывающим социальные услуги, не нужно предоставлять финансовое обеспечение предложения и договора, на практике у это требование может предъявляться и к НКО.

25 Республика Молдова, *Lege privind achizițiile publice* (2015).

26 Республика Молдова, *Hotărîre cu privire la aprobarea Regulamentului achizițiilor publice de valoare mica* (2008).

стоимость которых ниже, чем порог, при котором начинают применяться положения Закона о государственных закупках. Государственные закупки небольшой стоимости проводятся закупающим органом на основании годовых и квартальных планов по осуществлению государственных закупок или в случаях крайней срочности. Хотя договор заключается на всю закупку, его реализация должна быть обеспечена в пределах годовых ассигнований, предусмотренных в этих целях. Выбор поставщика услуг осуществляется на основании его опыта, финансовых возможностей, обеспеченности квалифицированным персоналом и соответствия другим требованиям, предъявляемым закупающим органом. Если стоимость договора превышает 10 тысяч леев (ок. 490 долл. США), он подлежит обязательной регистрации в Государственном казначействе или в одном из территориальных казначейств.

В Молдове отсутствует законодательство, регулирующее предоставление государственных грантов НКО, и в государственном бюджете отсутствует отдельная статья, направленная на финансирование проектов НКО.

Стратегия развития гражданского общества предусматривала расширение доступа и участия гражданского общества в реализации государственных политик посредством социального заказа и создания механизмов государственной поддержки организаций гражданского общества. Для достижения этих задач Стратегия содержала ряд мероприятий, в том числе разработку механизма прямых договоров с организациями гражданского общества в сфере общественных услуг и работ; наращивание потенциала органов власти, реализующих социальный заказ; поощрение передовой практики в осуществлении социальных заказов; обеспечение доступа организаций гражданского общества к фондам и программам публичного финансирования путем расширения и/или совершенствования существующих механизмов и выявления дополнительных инструментов; введение дополнительных институциональных механизмов поддержки организаций гражданского общества.

2.4 Контроль и обеспечение качества

Органом, отвечающим за регулирование и мониторинг предоставления социальных услуг вне зависимости от организационно-правовой формы организации-поставщика услуг на национальном уровне, является Министерство труда, социальной защиты и семьи²⁷. Органы местного публичного управления второго и первого уровня отвечают за мониторинг и оценку качества оказания услуг и предоставляют отчеты Министерству²⁸.

Согласно Номенклатуре социальных услуг, положения и стандарты качества для всех социальных услуг должны утверждаться соответствующими органами. Не по всем из 41 услуги, перечисленной в Номенклатуре, приняты нормативы и минимальные стандарты; разработка стандартов для услуг все еще продолжается. К примеру, в ноябре 2015 года Министерство труда, социальной защиты и семьи представило на обсуждение проект положения о создании социальных центров для людей, живущих с ВИЧ, в регионах Молдовы и минимальные стандарты качества в отношении услуг, предоставляемых такими центрами²⁹. Ранее в 2015 году Министерство здравоохранения утвердило стандарты оценки и аккредитации поставщиков паллиативной помощи³⁰.

27 Республика Молдова, *Legea cu privire la serviciile sociale* (2010).

28 Там же.

29 Республика Молдова, *Hotărîrea Guvernului pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Centrului Social Regional pentru Asistența Persoanelor infectate HIV/SIDA și a standardelor minime de calitate* (2015).

30 Республика Молдова, *Standardde de evaluare și acreditare pentru prestatorii de îngrijiri paliative* (2015).

2.5 Другие условия для деятельности в сфере предоставления услуг (получение лицензий, специальных разрешений и т.д.)

В соответствии с **Законом об аккредитации поставщиков социальных услуг**³¹, для предоставления социальных услуг поставщикам необходимо получить аккредитацию. Оценка и аккредитация поставщиков услуг основывается на стандартах качества, утвержденных для соответствующей услуги. Организациям-поставщикам услуг необходимо соответствовать критериям в следующих сферах:

- ▶ Материально-техническая база, т.е. наличие собственных или наемных площадей, соответствующих стандартам, а также оборудования и устройств, соответствующих предоставляемым социальным услугам;
- ▶ Финансово-экономическая деятельность, т.е. соответствие нормативным актам в данной области;
- ▶ Квалификация персонала, т.е. соответствие стандартам квалификации в отношении административного и специализированного персонала;
- ▶ Соответствие качества социальных услуг стандартам качества каждой отдельной услуги.

Национальный совет по аккредитации поставщиков услуг при Министерстве труда, социальной защиты и семьи осуществляет аккредитацию поставщиков услуг вне зависимости от вида собственности (т.е. как частных поставщиков, так и государственных). Несоответствие качества социальных услуг стандартам может привести к отзыву сертификата об аккредитации³².

Следует отметить, что Закон об охране здоровья, а также **Закон о регулировании предпринимательской деятельности путем**

31 Республика Молдова, *Lege privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale* (2012).

32 Республика Молдова, *Hotărîre pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedura de acreditare a prestatorilor de servicii sociale* (2014).

лицензирования³³ и Положение Министерства здравоохранения о порядке выдачи лицензии для оказания медицинской помощи (кроме деятельности, осуществляемой исключительно государственными предприятиями, организациями и учреждениями)³⁴ прямо не называют НКО в качестве возможных поставщиков медицинских услуг.

2.6 Практика привлечения некоммерческих организаций к работе по государственному социальному заказу

Четверть национального финансирования, направляемого на противодействие эпидемии ВИЧ-инфекции, поступает из государственного бюджета и составляет 32,8 миллиона леев (ок. 2 млн. долл. США)³⁵. Согласно результатам исследования ЕС, оказание социальных услуг является основной сферой деятельности для порядка 40% опрошенных НКО в Молдове³⁶. Это означает, что в выполнении своей деятельности и оказании услуг большинство НКО полагаются на свои собственные ресурсы и ресурсы, предоставляемые донорами. В 2014 году Министерство труда, социальной защиты и семьи установило прецедент, заключив первый договор с НКО – организацией «La Strada» – на предоставление социальных услуг за счет средств государственного бюджета; договор был заключен сроком на 31 месяц. С НКО также заключали договоры об оказании социальных услуг Министерство культуры и Министерство экономики. Хотя суммы договоров были относительно небольшими (от 500 до 1000 долл. США на проект), это стало хорошим

33 Республика Молдова, *Lege privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător* (2001).

34 Республика Молдова, *Regulamentul cu privire la modul de eliberare a licențelor pentru acordarea asistenței medicale (cu excepția unor activități practicate în exclusivitate de întreprinderile de stat, de organizațiile și instituțiile publice)* (1999).

35 Republic of Moldova, *Progress Report on HIV/AIDS. January – December 2014* (2015).

36 Konrad Adenauer Stiftung, *EU Mapping Study Civil Society Organizations from the Republic of Moldova: Development, Sustainability and Participation in Policy Dialogue* (2014).

примером для будущего сотрудничества между НКО и министерствами³⁷. К примеру, в 2015 году Министерство молодежи и спорта предоставило НКО «Альтернатива» из Резени небольшой грант по вопросам репродуктивного здоровья и профилактики ВИЧ-инфекции.

Другие министерства также выделяют гранты для НКО. Министерство молодежи и спорта, Министерство культуры и Министерство окружающей среды ежегодно предоставляют НКО небольшие гранты для осуществления проектов в соответствующих сферах. К примеру, Министерство молодежи и спорта каждый год объявляет конкурсы проектов по вопросам молодежи и спорта. НКО, победившие в конкурсе, получают гранты в размере до 10 тысяч леев (ок. 490 долл. США). Одобренные проекты (20-30 проектов в год) должны быть реализованы в течение одного календарного года.

Еще одной проблемой является недостаточный географический охват услугами на обоих берегах Днестра. К примеру, в Приднестровье отсутствуют возможности обеспечить услуги паллиативной помощи для детей и взрослых, живущих с ВИЧ³⁸.

В нормативно-правовых актах, регулирующих государственные закупки, не принимается во внимание особый характер социального заказа в плане критериев отбора, финансовых условий и других процедур. К примеру, требование предоставить обеспечение в размере 15% от стоимости договора, предусмотренное в рамках механизма государственных закупок, является трудновыполнимым для НКО³⁹.

Еще одной трудностью является то, что немногие органы государственной власти приоритезируют оказание социальных услуг на местном уровне в связи с ограниченностью финансирования и отсутствием каких-либо рекомендаций в отношении определения потребностей местных

общин в услугах⁴⁰. Местные органы власти реже выделяют финансирование на услуги НКО для людей, живущих с ВИЧ, и ключевых групп населения. К примеру, в карте социальных и медицинских услуг в муниципии Кишинева указано лишь три НКО, предоставляющих услуги людям, живущим с ВИЧ⁴¹. Осуществляемая реформа децентрализации дает возможность обеспечить, чтобы социальные услуги, в настоящее время предоставляемые НКО, получили дальнейшую финансовую поддержку за счет средств местных органов власти. Этого можно было бы достичь, например, путем включения услуг, связанных с ВИЧ, в местные стратегические планы и программы развития. Однако, в течение переходного периода важно обеспечить финансирование на эти услуги на центральном уровне⁴².

37 USAID, *The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia* (2015).

38 UNAIDS, Republic of Moldova, *National Commitments and Policies Instrument Report* (2014).

39 Одесский общественный институт социальных технологий, *Социальный заказ в странах постсоветского пространства* (2013 г.)

40 United Nations International Children's Emergency Fund, *Policy Paper on Changes to the Law on Local Public Finances to Finance Social Services* (2014).

41 United Nations International Children's Emergency Fund, *Map of Social Services in the Municipality of Chisinau* (2014).

42 Такая возможность создания резервного фонда на центральном уровне на 1-2 года переходного периода уже обсуждалась в ходе общественных слушаний в Парламенте Молдовы по реализации Закона о социальных услугах в июне 2015 г.

3. РЕКОМЕНДАЦИИ

Правовые и институциональные аспекты национальных ответных мер на эпидемию ВИЧ:

- ▶ Некоммерческим организациям-поставщикам услуг следует более активно вести адвокацию, чтобы потребности их клиентов – людей, живущих с ВИЧ, и представителей ключевых групп населения – учитывались в политиках, стратегиях и программах по ВИЧ на центральном и местном уровнях.
- ▶ Следует обеспечить непрерывность и устойчивость доступных услуг НКО, предоставляемых людям, живущим с ВИЧ, и ключевым группам населения. Потребуется расширение адвокационной деятельности, помощи и поддержки для обеспечения ресурсов, необходимых для увеличения государственного бюджета, выделяемого на ответные меры на ВИЧ, и диверсификации донорского финансирования.

Ситуация в области НКО в Молдове:

- ▶ Важно как можно скорее разработать и утвердить нормативно-правовую базу по реализации механизма процентного отчисления для обеспечения дополнительного источника косвенного финансирования НКО.
- ▶ Рекомендуется провести технико-экономическое обоснование и продвигать внедрение механизма государственного финансирования НКО на центральном уровне.
- ▶ Для улучшения доступа к услугам, а также для продвижения негосударственных поставщиков социальных услуг, рекомендуется разработать национальную карту социальных услуг в сфере ВИЧ, аналогичную карте социальных услуг и поставщиков услуг в муниципии Кишинёва.

Вовлечение НКО в деятельность по противодействию распространению ВИЧ-инфекции посредством социального заказа:

- ▶ Рекомендуется более активно продвигать социальный заказ, например, посредством

включения мероприятий по дальнейшему развитию социального заказа для НКО в рамках будущей стратегии развития гражданского общества.

- ▶ Правительству следует привлекать поставщиков услуг из числа НКО в процесс разработки стратегий развития и номенклатуры услуг в сфере ВИЧ.
- ▶ Государственным органам власти (министерствам и местным органам власти, предоставляющим финансирование для НКО) следует придерживаться принципов прозрачности при объявлении конкурсов и использовать при этом различные каналы коммуникации, а также регулярно публиковать сведения о поддержанных и реализованных проектах.
- ▶ Необходимо обеспечить, чтобы местные органы власти могли осуществлять анализ потребностей населения в конкретных услугах в их регионах, при этом обращая внимание на потребности наиболее маргинализированных групп населения.
- ▶ Важно повышать потенциал и расширять возможности местных органов власти посредством разработки практических руководств по социальному заказу.
- ▶ Что касается механизма государственных закупок, необходимо обеспечить учет неприбыльного характера НКО и заменить требование финансового обеспечения другими способами подтверждения потенциала для выполнения договора (оценки, рекомендации, опыт выполнения проектов и т.д.).
- ▶ Важно обеспечить распространение положительного опыта выполнения некоммерческими организациями социального заказа в сфере оказания услуг среди местных органов власти и министерств.
- ▶ Система мониторинга государственного финансирования, выделяемого местными органами власти для предоставления социальных услуг, может быть усилена путем

повышения потенциала НКО и граждан в осуществлении мониторинга местных бюджетов.

- ▶ Необходимо четко информировать общественность, включая непосредственных получателей, о прогрессе в развитии системы социального заказа, в том числе посредством веб-сайта, содержащего информацию об услугах, а также путем предоставления возможности оставлять комментарии касательно потребностей в услугах и обратную связь по качеству оказываемых социальных услуг.

**Вовлечение гражданского общества в рамках социального заказа. Справочный документ – Молдова
2016 г.**

Полноправные люди.
Устойчивые страны.

Авторы: Тимур Абдуллаев, Предраг Дюрич, Боян Константинов, Кристоф Хамельманн

В основу данного документа легло исследование, проведенное в сотрудничестве с Европейским центром некоммерческого права (ECNL). Особая благодарность Анне Асипович, Любене Панову, Катерине Хадзи-Мицевой и Эстер Хартай. Евгений Голощанов (страновой офис ПРООН в Молдове), Лилиана Караулан (Центр политики и исследований в области здравоохранения (Центр PAS)) и Даниела Болун (Бюро координации, реализации и мониторинга проектов реструктуризации системы здравоохранения) предоставили ценные комментарии и принимали участие в сборе и анализе информации.

Данный справочный документ подготовлен в рамках серии публикаций ПРООН по устойчивому финансированию национальных мер по противодействию ВИЧ в Восточной Европе и Центральной Азии.

Авторский коллектив серии: Тимур Абдуллаев, Предраг Дюрич, Боян Константинов, Джон Маколи, Кристоф Хамельманн

Редактор серии: Кристоф Хамельманн

Контакт: rosemary.kumwenda@undp.org

Изданные публикации серии:



Заявление и отказ от ответственности: Мнения, выраженные в настоящем документе, принадлежат авторам и не обязательно отражают официальную политику ПРООН, ее сотрудников или членов Правления. Вся ответственность за любые ошибки, неточности и упущения лежит исключительно на авторах.

Дизайн и верстка: Phoenix Design Aid A/S, Denmark. ISO 14001/ISO 9000 certified and approved CO2 neutral company – www.phoenixdesignaid.com

