

Анализ доступа к государственному финансированию для СО НКО, работающих в сфере профилактики ВИЧ-инфекции в группах повышенного риска: успехи и вызовы

В 2016 году [Некоммерческим партнерством содействия повышению качества жизни женщин, затронутых эпидемиями ВИЧ-инфекции и других социально значимых заболеваний «Е.В.А.»](#), был проведен мониторинг доступа НКО, работающих с группами повышенного риска (потребители инъекционных наркотиков, секс-работники, мужчины, имеющие секс с мужчинами), к бюджетным средствам. Основная цель мониторинга - выявить возможности и барьеры, с которыми сталкиваются НКО, работающие в сегменте профилактики ВИЧ в группах риска и желающие получить средства на свою работу из бюджета в 2015-2016 годах.

Актуальность данного мониторинга обусловлена тем, что ВИЧ-инфекция по-прежнему активно распространяется в группах повышенного риска¹, а важная роль СО НКО в работе с этими группами признается Правительством и другими федеральными органами исполнительной власти. Это нашло отражение в [Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в РФ](#) и [Плане мероприятий государственной стратегии](#).

2016-й стал беспрецедентным годом для развития сектора НКО. Роль некоммерческих организаций в решении социальных проблем начала подчеркиваться [на самом высоком уровне](#). Результатом этого стали [Комплекс мер, направленных на обеспечение поэтапного доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на оказание социальных услуг населению, на 2016-2020 годы](#) и [Дорожная карта «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере»](#). Одна из основных задач этих мер - улучшение доступа СО НКО, в том числе, работающих в сфере противодействия ВИЧ, к бюджетным средствам.

Для оценки доступа СО НКО, работающих в сфере профилактики ВИЧ с группами повышенного риска, был проведен анализ нормативно-правовой базы, опрошены представители СО НКО и государственных учреждений, проанализированы данные сайта государственных закупок о расходовании средств, направленных в субъекты на профилактику ВИЧ. Помимо доступа НКО к бюджетным средствам, дополнительный интерес вызывали проводимые в субъектах профилактические мероприятия и их соответствие тенденциям распространения ВИЧ в РФ.

Основные выводы:

¹ Справка «ВИЧ-инфекция в Российской Федерации» на 30 сентября 2016 г.//Федеральный научно-методический центр по профилактике и борьбе со СПИДом ФБУН ЦНИИЭ Роспотребнадзора

1. Общим местом при определении барьеров для СО НКО и государственных учреждений здравоохранения и социальной защиты, работающих в сфере противодействия ВИЧ, стали недостаточно разработанные механизмы, регламентирующие их отношения, в том числе возможность выделения для СО НКО бюджетных средств на работу по профилактике ВИЧ в группах повышенного риска.

2. Хотя в настоящее время существует несколько различных механизмов для получения СО НКО государственной финансовой поддержки как на проектную, инновационную деятельность, так и на регулярную деятельность по оказанию услуг, в конкретном сегменте – работа с группами повышенного риска по ВИЧ-инфекции – доступ к средствам ограничивается как спецификой работы с целевой группой (низкопороговый доступ, необходимость длительное время устанавливать доверие, а потому сложности в получении персональных данных клиентов из стигматизированных групп), так и правовыми барьерами.

3. Кроме того, все механизмы бюджетной поддержки, доступные СО НКО, работающим в сфере профилактики ВИЧ, предполагают наличие оборотных средств на исполнение обязательств по проекту (договору) с отсроченным во времени возмещением, что как барьеры выделили и СО НКО, и представители государственных учреждений. В отдельных случаях это делает полностью невозможной совместную работу, поскольку у СО НКО нет возможности получить заемное финансирование.

4. Доля бюджетных средств в структуре годовых доходов некоммерческих организаций в сфере противодействия ВИЧ в 2016-м по сравнению с 2015 годом по-прежнему невелика и составляет в среднем **13,38%**.

В основном увеличение в 2016 году доли СО НКО, которым удалось получить бюджетные средства на свою работу, произошло за счет участия в региональных конкурсах субсидий для СО НКО на возмещение затрат (рис 1).

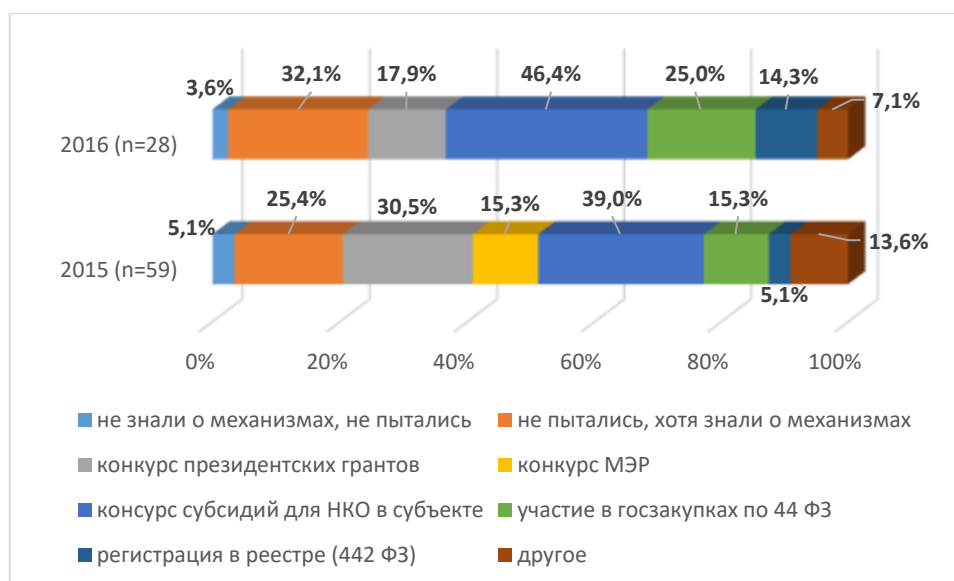


Рисунок 1. Доля НКО, предпринимавших попытки получить бюджетные средства и механизмы, которые они для этого использовали.

5. Межбюджетные трансферты на профилактику ВИЧ могли бы стать основным источником финансирования работы с группами повышенного риска, однако ни в 2015-м, ни в 2016 году этого на системном уровне не произошло. Доля закупок, направленных на работу в группах повышенного риска в 2015 и 2016 годах, составила 10,8% и 9,4% соответственно. При этом объем выделенных средств на работу с этими группами сократился в 2016 году и составил всего **5,24%** от осуществленных закупок.

6. Следует отметить, что в 2016 году аукционы и конкурсы стали объявляться раньше. Тем самым увеличилась средняя продолжительность реализации профилактических мероприятий. Данный тренд свидетельствует об отказе от точечных, однократных мероприятий в пользу более системной работы (рис 2).

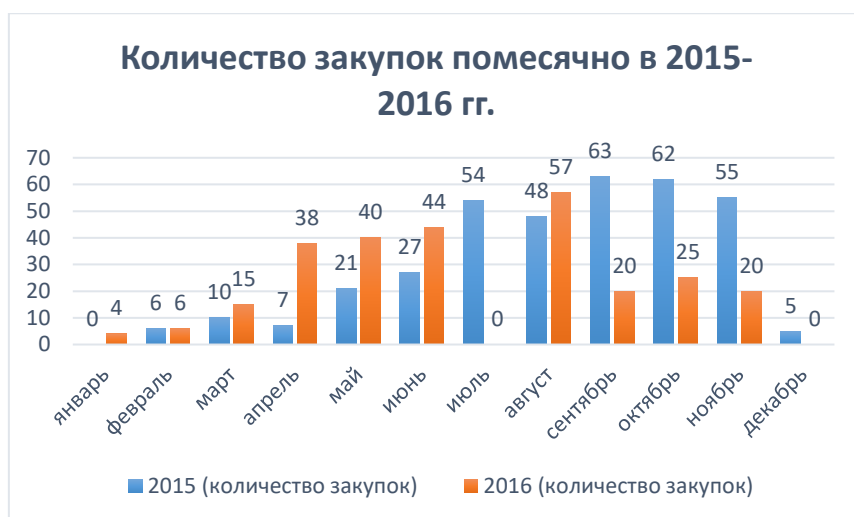


Рисунок 2.

7. Однако в 2016 году по сравнению с 2015 годом значительно чаще содержание технических заданий закупок включало в себя проведение мероприятий, которые можно охарактеризовать как работа с общим населением через СМИ, Интернет, аудио; распространение печатной и визуальной профилактической информации (87,91% в 2015-м и 80,3% в 2016 году). Объем средств, затраченных на эти мероприятия, несоизмеримо больше того, что тратилось на работу с группами повышенного риска. Например, сумма, затраченная в 2015-2016 годах на производство видеороликов, **в 41 раз превысила** средства, обеспечившие консультирование представителей уязвимых групп и аутрич-работу. При этом, в 2016 объем найденных средств, затраченных на консультирование и аутрич снизился по сравнению с 2015, при увеличении средств, затраченных на проведение акций по информированию граждан (таблица 1). Именно в 2016 году проводилась кампания Минздрава по информированию и тестированию на акциях граждан из наиболее пораженных регионов.

Типы мероприятий	2015 рубли	2016 рубли	2015-2016 рубли
Аутрич: консультирование, сопровождение на тестирование, доведение до медицинского учреждения, распространение ИОМ, горячая линия	2 636 400,00	25 969,00	2 662 369,00
Видеоролик, видеопрограмма, телепередача, профилактические фильмы	64 807 611,00	46 981 727,00	111 789 338,00
Акции/мероприятия по информированию граждан, специалистов/массовое мероприятие, тестирование на ВИЧ	7 388 045,00	11 308 901,00	11 308 901,00

Таблица 1.

8. В 2016 году по сравнению с 2015 годом значительно сократилось количество мероприятий, направленных на работу с людьми, живущими с ВИЧ (ЛЖВ), и женщинами (как ВИЧ-положительными, так и работа по первичной профилактике). В то же время, в 2016 году можно заметить увеличение доли закупок, направленных на работу с молодежью и специалистами (включая равных консультантов).

9. В 2016 году только в 7,9% найденных в результате мониторинга закупок победителями стали СО НКО, а **доля средств, полученных НКО, составила всего 5,35%** (чуть менее 10,5 млн рублей) от общего объема найденных средств. При этом в 60% случаев СО НКО выполняли работу по профилактике в группах повышенного риска (среди победителей не-НКО – 5,1%).

10. Между тем, согласно ответам субъектов на запросы и мониторингу государственных закупок средств на профилактику ВИЧ, отдельные субъекты уже в 2015-2016 годах сделали профилактику ВИЧ в группах повышенного риска важной частью системной работы, внедрив межведомственный подход. Например, в Санкт-Петербурге, Хабаровском и Пермском крае, Омской, Свердловской, Тюменской, Челябинской, Воронежской областях поддержка работы НКО с группами повышенного риска осуществляется на регулярной основе. Эта поддержка существует как на уровне взаимодействия государственных учреждений и СО НКО, так и на уровне передачи бюджетных средств на мероприятия в группах повышенного риска.

11. Следует отметить, что, хотя средства, направленные из федерального бюджета в субъекты на профилактику ВИЧ, на сегодня остаются единственным доступным источником для осуществления системной деятельности по профилактике ВИЧ, использование для их распределения механизма государственных закупок (в рамках 44 Федерального закона) не признают оптимальным ни представители государственных учреждений, ни СО НКО.

Это связано с негативным опытом выхода на торги неквалифицированных поставщиков, драматическим снижением цен (ниже себестоимости услуг) во время торгов, сложным процессом подготовки конкурсной документации. Так о сложностях этого механизма отзывается представитель центра СПИД в одном из регионов Уральского федерального округа: «Потом на эти конкурсы по работе с уязвимыми группами стали выходить всякие рекламные агентства. Они стали

выигрывать эти конкурсы, и мы стали с ними биться не на жизнь, а на смерть за то, чтобы была реализация более или менее приличная. Ну, чтобы, условно говоря, тушенку давали не просроченную, семинары проводили не в подвале и т.д.».

В целях устранения имеющихся барьеров, повышения качества профилактической работы и увеличения охвата профилактикой представителей групп повышенного риска, предлагаются следующие рекомендации:

Представителям федеральных органов власти, отвечающих за здравоохранение, развитие некоммерческих организаций, бюджетную политику:

1. При разработке пунктов 11, 12, 13 Плана мероприятий по реализации Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в РФ привлечь для консультаций представителей СО НКО, работающих с группами повышенного риска, а также представителей субъектов, успешно реализующих работу по профилактике в группах повышенного риска.
2. Рассмотреть возможность внесения изменений в пункт 15 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и г. Байконура на реализацию отдельных мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения». В настоящее время Правила содержат указание на критерий результативности субсидии, который относится преимущественно к общему населению - «уровень информированности населения в возрасте 18-49 лет по вопросам ВИЧ-инфекции» - и не измеряет эффективность работы в группах повышенного риска. Оценка охвата профилактикой представителей групп повышенного риска поможет субъектам в будущем осуществлять закупки, направленные на эти группы.
3. Рассмотреть возможность изменить способ распределения средств, отказавшись от использования механизмов, предусмотренных 44 Федеральным Законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», для работы с группами повышенного риска. Часть средств, направленных на работу с группами повышенного риска, могла бы быть реализована посредством объявления конкурсов субсидий для СО НКО. Альтернативным вариантом является

распределение посредством объявления конкурсов субсидий для СО НКО в рамках программы «Развитие здравоохранения» только средств, которые являются расходными обязательствами субъекта для получения софинансирования из федерального бюджета.

4. Рассмотреть возможность организации коротких курсов для специалистов государственных и некоммерческих организаций с акцентом на решение практических вопросов и решение часто встречающихся проблем в сфере государственного заказа и субсидий.
5. Способствовать созданию единой информационной базы конкурсов и субсидий для СО НКО, с фильтрацией по направлениям работы и территориальной принадлежности – федеральные, региональные, муниципальные.
6. Содействовать в появлении возможности для СО НКО привлекать заемные средства для участия в деятельности, предусматривающей возмещение затрат после оказания услуг.
7. Рассмотреть возможность создания ресурсного центра для СО НКО, работающих в сфере противодействия распространения ВИЧ-инфекции, с целью оказания им поддержки для доступа к бюджетному финансированию, в том числе в части оценки качества оказываемых услуг, содействия в их описании.

Представителям органов исполнительной власти субъектов, ответственных за противодействие ВИЧ-инфекции (здравоохранение, социальная защита):

1. Включать представителей СО НКО, работающих с группами повышенного риска, в работу Координационных (межведомственных) советов по ВИЧ/СПИД.
2. При разработке пунктов региональных Планов мероприятий по реализации Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в РФ привлекать для консультаций представителей СО НКО, работающих с группами повышенного риска.
3. Субъектам, входящим в первую «двадцатку» по пораженности и заболеваемости ВИЧ, включить направление «Профилактика ВИЧ-инфекции и поддержка людей, живущих с ВИЧ» в список приоритетных тем для поддержки СО НКО за счет субсидий из средств регионального бюджета.
4. Содействовать в получении СО НКО, работающим в субъекте в сфере профилактики ВИЧ, статуса исполнителей общественно полезных услуг.
5. Предусмотреть возможность направления средств, являющихся расходными обязательствами субъекта для получения софинансирования из федерального бюджета на профилактику ВИЧ в рамках региональной программы «Развитие здравоохранения», на профилактику ВИЧ в группах повышенного риска, организовав конкурсы субсидий для СО НКО.

6. При формировании конкурсной документации, планов-графиков учитывать эпидемиологическую ситуацию в субъекте и тенденции ее развития в группах повышенного риска.
7. При расходовании средств бюджета, направленных на профилактику ВИЧ-инфекции в рамках Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ, необходимо:
 - Включать мероприятия и услуги, направленные на работу с ключевыми группами (примерный перечень размещен ниже), в план-график закупок и технические задания по профилактике ВИЧ-инфекции.
 - Использовать открытый конкурс, который является оптимальным методом определения поставщиков для закупки услуг по профилактике и позволяет проводить отбор в соответствии с опытом и квалификацией поставщика, а не только предложенной ценой.
 - Для облегчения доступа участия СО НКО и последующего исполнения контракта, не включать пункт обязательного обеспечения контракта.
8. Предусматривать в технических заданиях по работе с группами повышенного риска возможности авансирования, поэтапной оплаты работы, поскольку СО НКО не имеют доступа к заемному финансированию (в отличие от субъектов малого и среднего предпринимательства).