

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА¹
ЩОДО ВИКОНАННЯ ПЛАНУ ПЕРЕХОДУ ПОСЛУГ, ЩО
ПІДТРИМУВАЛИСЯ В РАМКАХ ПРОГРАМ ГЛОБАЛЬНОГО ФОНДУ,
НА ДЕРЖАВНЕ ФІНАНСУВАННЯ (ПЛАН 20-50-80)
(станом на кінець 2019 – перша половина 2020 року)

Виконання Плану переходу послуг, що підтримувалися в рамках програми Глобального фонду для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією, на державне фінансування (далі – План 20-50-80), який Україна ініціювала та включила у Заявку до Глобального фонду для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією (далі – Глобальний фонд) на фінансування програм протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу протягом 2018–2020 років, є умовою грантових угод (Grant confirmation) Глобального фонду з Державною установою «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» (далі – ЦГЗ), БО «Всеукраїнська мережа ЛЖВ» (далі – Мережа) та МБФ «Альянс громадського здоров'я» (далі – Альянс). Зокрема, виконання цієї умови пов'язане з вимогою і умовою поступового нарощування державного фінансування програм з ВІЛ і ТБ, та може мати наслідки вилучення 25% гранту при невиконанні, що становить 29 870 633 доларів США.

Впровадження фінансування послуг з профілактики та супроводу ВІЛ за бюджетні кошти відбувається в рамках реалізації Плану 20-50-80 та направлено на посилення спроможності держави ефективно впроваджувати пріоритетні заходи для подолання епідемій туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу. Процес переходу на державне фінансування послуг, пов'язаних з ВІЛ, у 2019 році регулювався постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 року № 497 «Про деякі питання надання послуг представникам групи підвищеного ризику щодо інфікування ВІЛ та людям, які живуть з ВІЛ».

Згідно із зазначеною постановою Кабінет Міністрів України погодив з 1 липня 2019 року закупівлю послуг з профілактики ВІЛ серед представників груп підвищеного ризику щодо інфікування ВІЛ та послуг з догляду та підтримки у зв'язку з ВІЛ у межах обсягу видатків Міністерства охорони здоров'я, які передбачаються у відповідному році на заходи щодо протидії поширенню хвороб, зумовлених ВІЛ, та установлено, що:

1) до послуг з профілактики ВІЛ серед представників груп підвищеного ризику щодо інфікування ВІЛ належать послуги з надання цільових інформаційних, освітніх та комунікаційних послуг щодо інфікування ВІЛ та зменшення шкоди, розповсюдження презервативів та лубрикантів, обміну та видачі шприців, тестування на ВІЛ, скринінгу на туберкульоз. Отримувачами зазначених послуг з профілактики ВІЛ є чоловіки, які мають сексуальні стосунки з чоловіками (далі – ЧСЧ), особи, які надають сексуальні послуги за винагороду (далі – СП), люди, які вживають наркотичні засоби ін'єкційним способом (далі – ЛВНІ);

¹ Підготовлено Салабай Наталією, консультантом Комісії з нагляду з аналізу стратегічної інформації в рамках проекту ПРООН «Зміцнення Національної ради з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу в Україні», що фінансується Глобальним фондом (2-14 липня 2020 року).

2) до послуг з догляду та підтримки у зв'язку з ВІЛ (далі – послуги ДіП) належать послуги із залучення партнерів людей, які живуть з ВІЛ, до надання послуг з медичного обслуговування населення, пов'язаних з ВІЛ; формування прихильності до лікування ВІЛ та утримання під медичним наглядом; залучення людей, які вживають наркотичні засоби ін'єкційним способом до отримання медичної допомоги у зв'язку з ВІЛ та формування прихильності до лікування. Отримувачами послуг з догляду та підтримки у зв'язку з ВІЛ є люди, які живуть з ВІЛ та отримують антиретровірусну терапію або готуються до початку її проведення, та їх статеві партнери, яким невідомо про свій ВІЛ-статус;

3) закупівля послуг за бюджетні кошти, контроль за якістю та обсягом наданих послуг здійснюються державною установою «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» в установленому законодавством порядку;

4) забезпечення надавачів послуг медичними виробами (презервативами, лубрикантами та шприцами) здійснюється за рахунок міжнародної технічної та донорської допомоги або інших джерел, не заборонених законодавством.

На виконання вищезазначеної постанови МОЗ України розроблено та затверджено:

1) Порядок надання послуг з профілактики ВІЛ серед представників груп підвищеного ризику щодо інфікування ВІЛ (наказ МОЗ від 12.07.2019 № 1606, зареєстровано в Мін'юсті 02.08.2019 за № 855/33826);

2) Порядок надання послуг з догляду і підтримки людей, які живуть з ВІЛ (наказ МОЗ від 12.07.2019 № 1607, зареєстровано в Мін'юсті 02.08.2019 за № 854/33825);

3) Методики розрахунку граничних тарифів на надання послуг, пов'язаних з ВІЛ (наказ МОЗ від 08.07.2019 № 1556, зареєстровано в Мін'юсті 02.08.2019 за № 856/33827).

На закупівлі послуг у 2019 році (II півріччя) Міністерством фінансів України погоджено виділення близько 83 млн грн² у межах обсягу видатків Міністерства охорони здоров'я, які передбачаються у 2019 році на заходи щодо протидії поширенню хвороб, зумовлених ВІЛ.

ЦГЗ для забезпечення закупівлі послуг профілактики та догляду і підтримки провів 92 тендери для 25 регіонів України. Переможцями тендерів стали 53 неурядові організації та підписали договори з ЦГЗ.

Процес закупівель відбувався відповідно до законодавства про публічні закупівлі. Оскільки налагодження торгів відбувалося, так би мовити, «на ходу», виявилось, що часу на надання послуг за державний кошт у 2019 році залишилося у організацій від 1,5 місяців до 2-х тижнів. Не відбулося очікуваного використання всіх фондів та виконання планів щодо охоплення – виділені кошти були використані

² 30 вересня 2019 року Міністерство фінансів України затвердило зміни до паспорту бюджетної програми «Забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру» КПКВК ДБ 2301400 та погодило 83 млн грн на фінансування послуг з супроводу та профілактики ВІЛ у 2019 році.

на 24%³ (див. таблицю 1). В цьому плані кошти Глобального фонду слугували фінансовим буфером на час проведення закупівель у 2019 та 2020 роках.

Таблиця 1.

2019 рік	Планове охоплення	Охоплено хоча б однією послугою	Виділені кошти (тис. грн.)	Використані кошти (тис. грн.)
ЛВНІ	88014	43468	39261.05	5837.74
СП	30224	13078	6163.7	1595.28
ЧСЧ	31106	8429	6544.23	1002.34
ДіП	21255	12958	31837.2	11508.1
			83806.18	19918.35

У ході реалізації Плану 20-50-80 була реструктуризована та відновлена робота стратегічної робочої групи з питань забезпечення сталості послуг у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та туберкульозу в межах переходу на державне фінансування при ЦГЗ (далі – Стратегічна група). ЦГЗ отримав технічну підтримку з боку програми Глобального фонду, Міжнародного фонду «Відродження» та ЮНЕЙДС на організацію діяльності зазначеної Стратегічної групи.

Хід реалізації Плану 20-50-80 висвітлюється для НУО випуском відповідних Дайджестів. ЦГЗ координує випуски із випускаючою стороною Дайджесту – проектом БО «Світло надії» та ГО «Інститут аналітики та адвокації» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». За II півріччя 2019 року було випущено 30 випусків. За I півріччя 2020 вийшло ще 10 випусків дайджесту. На жаль, цей інструмент комунікації НУО носить досить закритий характер – його отримують по розсилці НУО, партнери Стратегічної групи. Комісія з нагляду на своїй зустрічі з представниками організацій – основних реципієнтів грантів Глобального фонду в Україні (далі – ОРів) 24 липня 2019 року та Національна рада з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу (згідно з пунктом 3 протоколу засідання від 22 серпня 2019 року) рекомендували розміщати його на офіційному сайті ЦГЗ, проте цього не сталося.

Також ГО «Інститут аналітики та адвокації» випустив аналітичний бриф «Закупівлі послуг в рамках плану переходу: досвід українських НУО» (<https://iaa.org.ua/library/zakupivli-posluh-v-ramkakh-planu-perekhodu-dosvid-ukrainskykh-nuo-2/?fbclid=IwAR2h544olrjrZE7Rm6TLa6OCWijW1tfeTH-FrGTkzTuiyGVjuYcQLkiysOE>), де викладені рекомендації щодо подальшого поліпшення процесу закупівель.

На підтримку інституційних процесів щодо реалізації Плану 20-50-80 та бачення «підводних каменів», що існують в дійсному нормативному полі, ЮНЕЙДС

³ Згідно зі звітом про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2020 року, який доступний за посиланням https://moz.gov.ua/uploads/3/19320-2301400_2019.pdf

підтримав експертне дослідження правового аналізу законодавчої бази для виконання програм Глобального фонду в Україні з профілактики ВІЛ та туберкульозу, що реалізуються ЦГЗ.

Метою даного правового дослідження була експертиза існуючої законодавчої бази, яка регулює галузеві закони в галузі охорони здоров'я для реалізації Плану 20-50-80.

Завдання правового дослідження:

✓ Обробка національного законодавства (нормативної) бази і міжнародних практик/директив, з урахуванням вимог податкового законодавства, співвідношення і аналітика розроблених нормативних та методичних документів, процедур.

✓ Правовий аналіз наявних документів, розроблених ЦГЗ (конкурсна документація, реєстраційні (установчі) документи, що відносяться до перехідного плану 20-50-80.

✓ Підготовка рекомендацій (в тому числі проектів робочих документів), виявлення оцінок ризику, застосування/усунення регуляторних прогалин у відповідності з цілями проекту.

✓ Підготовка аналітичного звіту за результатами правового аналізу нормативно-правової бази, що містять параметри/рекомендацію із зазначенням можливих ризиків.

Також в рамках даного дослідження ЦГЗ отримав модельний посібник з організації та управління програмою «Організаційно-операційна система виконання Програми надання послуг, пов'язаних з ВІЛ. ДУ «Центр громадського здоров'я МОЗ України».

Закупівлі за кошти 2020 року відбуваються відповідно Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання програми «Громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями», який затверджений [постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 року № 1121](#).

Згідно із зазначеним Порядком визначено напрями використання бюджетних коштів, зокрема: а) закупівля послуг з догляду та підтримки людей, які живуть з ВІЛ, до яких належать: послуги із залучення партнерів людей, які живуть з ВІЛ, до надання послуг з медичного обслуговування населення, пов'язаних з ВІЛ; формування прихильності до лікування ВІЛ та утримання під медичним наглядом; залучення людей, які вживають наркотичні засоби ін'єкційним способом до отримання медичної допомоги у зв'язку з ВІЛ; б) закупівля послуг з профілактики ВІЛ серед представників груп підвищеного ризику щодо інфікування ВІЛ, до яких належать послуги з надання цільових інформаційних, освітніх та комунікаційних послуг у частині запобігання інфікуванню ВІЛ та зменшення шкоди, розповсюдження презервативів та лубрикантів, обміну та видачі шприців, тестування на ВІЛ, проведення скринінгу на туберкульоз. МОЗ є головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальний виконавець, а розпорядником

бюджетних коштів нижчого рівня за перерахованими вище напрямками використання бюджетних коштів є ЦГЗ (другий рівень).

Згідно із затвердженим [Паспортом бюджетної програми на 2020 рік](#) (наказ МОЗ від 24.02.2020 року № 513 зі змінами) на закупівлю послуг з профілактики ВІЛ, а також догляду і підтримки людей, які живуть з ВІЛ, виділено 207 492,4 тис. грн. Розподіл планового охоплення послугами та виділених коштів за напрямками наведено у Таблиці 2.

Таблиця 2.

2020 рік	Планове охоплення на закупівлю (осіб)	Виділені кошти, (тис. грн) – станом на лютий 2020 р.	Виділені кошти, (тис. грн) – перерозподілені станом на червень 2020 р. ⁴
ЛВНІ	189231	148054.3	100990.37
СП	38926	(загалом на профілактику)	16381.13
ЧСЧ	41500		18151.33
ДіП	33762		71969.98
		207492.4	207492.81

Розміщення оголошень про торги розпочалися 6 грудня 2019 року з тим, щоб до кінця першого кварталу 2020 року торги завершилися підписанням договорів на всі оголошені напрямки. Безперервність послуг на час торгів забезпечується за рахунок гранту Глобального фонду.

Для більшості регіонів торги не відбулися з першого туру, мали дооголошуватися 2-й і 3-й рази, потім вступала в силу процедура переговорів.

За інформацією ЦГЗ станом на 30 червня 2020 року проведено закупівлі та підписано угоди на такі обсяги фінансування:

Затверджені видатки на послуги, пов'язані з ВІЛ (грн)	Загальна сума договорів за напрямом ЛВНІ (грн)	Загальна сума договорів за напрямом СП (грн)	Загальна сума договорів за напрямом ЧСЧ (грн)	Загальна сума договорів за напрямом ДіП (грн)
207,492,400.00	97,343,420.67	14,910,885.97	14,070,032.36	63,558,977.20

Торги, що не відбулися (за ключовими групами):

- надання послуг з профілактики ВІЛ серед СП – 2 лоти (Київська, Чернігівська області).

⁴ За інформацією ЦГЗ перерозподіл відбувся у червні 2020, коли були подані зміни до Паспорту бюджетної програми 2301040. Відповідний наказ МОЗ ще не оприлюднений.

Переговори по Київській області не завершилися результатом через відмову потенційних виконавців. БО «Мережа 100% життя. Київський регіон» була готова взяти на себе ці послуги, проте через COVID та запровадження карантину не відбулися премоніторингові візити для оцінки ситуації.

- надання послуг з профілактики ВІЛ серед ЧСЧ – 1 лот (Сумська область).

Торги, що тривають: ЧСЧ – Кіровоградська, Дніпропетровська та Донецька області.

У Запорізькій області 09.06.2020 організація «Гендер Зет» відмовилася від договору.

ЦГЗ відзначає такі досягнення в рамках плану переходу:

- Забезпечено безперервність надання послуг, пов'язаних з ВІЛ протягом другої половини 2019 року – першої половини 2020 року у більшості регіонах України.

- Провайдерами послуг забезпечено роботу та надання базового пакету послуг в умовах обмежувальних заходів у зв'язку з COVID-19 на території країни.

- Успішне проведення закупівлі на 2020 рік вивело «на ринок послуг» в окремих областях нових провайдерів профілактичних послуг – наприклад, профілактика ВІЛ серед ЧСЧ, Київ і Київська область – БО «100% життя. Київський регіон»; профілактика серед ЛВІН, Кіровоградська та Одеська області – ВБО «Всеукраїнська асоціація громадського здоров'я»; профілактика ВІЛ серед ЧСЧ, Закарпатська область – Закарпатська обласна організація Товариства Червоного Хреста тощо.

- Вперше до надання профілактичних послуг для ЧСЧ у якості провайдера залучено регіональний Центр громадського здоров'я (Львівська область).

- Налагоджено дієві алгоритми співпраці між регіональними провайдерами (залучення ВІЛ-позитивних клієнтів до медичних послуг та інтервенцій з догляду та підтримки), закладами охорони здоров'я (переадресація до програми ЗПТ, залучення під медичний нагляд клієнтів з підозрою на ТБ, співпраця з проектами кейс-менеджменту тощо).

За результатами аналізу змін, внесених Законом України 19.09.2019 № 114-IX до [Закону України «Про публічні закупівлі»](#), які вступають в дію 19.04.2020 року, для подальшої оптимізації процесу закупівель ЦГЗ можуть бути використані такі нововведення:

- статтею 1 регулюється поняття аномально низької ціни, яка може бути приводом для відхилення пропозиції;

- статтею 26 регулюється можливість виправити в тендерній документації незначні неточності (їх список визначається замовником);

- стаття 15 регулює поняття «рамкова угода», саме цей тип закупівлі є дуже перспективним для укладання довготривалих угод на надання послуг, що

потенційно дозволить не витратити людські ресурси на тривалі щорічні процедури торгів;

- у статті 16 з'явився додатковий четвертий кваліфікаційний критерій, який може бути використаний замовником (на додаток до 1) наявності обладнання, матеріально-технічної бази, технології; 2) наявності персоналу кваліфікованого і досвідченого в достатній кількості і 3) наявності документально підтвердженого досвіду виконання аналогічних договорів) – фінансова спроможність, яка підтверджується фінансовою звітністю. Це може спричинити додатковий ризик до залучення нових постачальників або тих, хто змінив чи набув нових юридичних форм, оскільки – потрібно продемонструвати попередній дохід\прибуток;

- стаття 17, п. 2 вводить можливість замовнику відмовити учаснику в участі у процедурі закупівлі, якщо він не виконував свої зобов'язання за раніше підписаним договором з цим же замовником, що призвело до його розірвання\штрафу. Така норма діє 3 роки з дати дострокового розірвання договору.

За інформацією ЦГЗ, застосування цих нововведень буде розглядатися протягом 2020 року з тим, щоб повністю їх застосувати під час закупівель 2021 року.

2 липня 2020 відбулося чергове засідання Стратегічної групи. Було заслухано інформацію про підсумки реалізації закупівель за I півріччя 2020 року. Обговорювалося питання щодо кроків, які варто і необхідно здійснити для вирішення питання щодо ПДВ. Зараз в розрахунок вартості послуг ПДВ входить, і це призводить до незадоволення НУО через побоювання втрати статусу неприбутковості та необхідності сплачувати ПДВ з усіх надходжень з інших джерел. Деякі підстави для незадоволення через необхідність сплачувати ПДВ є, оскільки діючі тарифи практично дорівнюють одиницям вартості (unit costs), які застосовуються в рамках програм Глобального фонду, проте останні не обкладаються ПДВ. Разом з цим, необхідність сплачувати ПДВ з коштів за надання послуг та реєструватися як платник ПДВ, автоматично не веде до втрати неприбуткового статусу. Члени Стратегічної групи запропонували просуватися щодо вирішення цього питання декількома шляхами:

- 1) внесення змін до Податкового кодексу, з тим, щоб саме ці послуги були звільнені від сплати ПДВ (але це процес не одного дня, і вимагає значних зусиль щодо лобювання);

- 2) перерахунок вартості послуг;

- 3) звільнення від ПДВ через прийняття Закону України «Про громадське здоров'я», де буде визначено, що послуги з громадського здоров'я будуть оподатковуватися за нульовою ставкою.

Відповідно до рішення засідання Стратегічної групи від 2 липня 2020 року розпочато спільну роботу з національними партнерами щодо удосконалення механізму контролю якості послуг у сфері ВІЛ – у вересні-жовтні 2020 року буде проведена Консультація зацікавлених сторін, ініційована Фондом «Відродження» спільно з ЦГЗ. Також ЦГЗ розпочато роботу щодо розробки Стандартів надання

послуг з профілактики серед ключових груп та догляду і підтримки людей, які живуть з ВІД, що власне і закладе основи подальшого моніторингу і оцінки якості послуг.

Висновки за підсумками реалізації Плану переходу станом на 15 липня 2020:

1. Закупівля послуг щодо профілактики ВІЛ-інфекції та догляду і підтримки ВІЛ-інфікованих як основна складова Плану 20-50-80 забезпечена нормативно і фінансово.

2. У силу діючих вимог до публічних закупівель, торги та укладення договорів за їх підсумками займають тривалий час – від 1 кварталу до півроку. На цей час необхідно забезпечувати наявність буферу коштів в гранті Глобального фонду для забезпечення безперервності послуг. На забезпечення тривалого процесу закупівель відволікаються значні зусилля програмного персоналу ЦГЗ, який одночасно має здійснювати і моніторинг виконання вже укладених договорів. Оптимізувати процес закупівель у 2021 році дозволять зміни до Закону «Про публічні закупівлі» щодо застосування «рамочних закупівель» із підписанням багаторічних угод.

3. Подальшого вирішення потребує питання застосування ПДВ для закупівель послуг профілактики ВІЛ-інфекції та догляду і підтримки ВІЛ-інфікованих, оскільки це викликає колізії застосування принципу неприбутковості для НУО – надавачів послуг.

Рекомендації ЦГЗ щодо забезпечення подальшого моніторингу та вдосконалення впровадження Плану переходу:

1. Сформувати за участі партнерів (зокрема в рамках роботи Стратегічної групи) план підготовки проєктів змін та доповнень до нормативних актів та законодавства щодо вдосконалення процесу планування, закупівель та моніторингу послуг щодо ВІЛ за державний кошт, що актуалізувалися за результатами впровадження у 2019 – 2020 роках Плану 20-50-80 та містяться у аналітичному звіті за результатами експертного дослідження правового аналізу законодавчої бази для виконання програм Глобального фонду в Україні з профілактики ВІЛ та туберкульозу, що реалізується ЦГЗ.

2. Залучати членів Національної ради з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу, Комісії з нагляду до моніторингових візитів, що здійснюються ЦГЗ до організацій, які надають послуги щодо ВІЛ за державний кошт.

3. Виконати рекомендацію Національної ради з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу (згідно з пунктом 3 протоколу засідання від 22 серпня 2019 року) щодо розміщення на своєму сайті сторінки, яка висвітлювала б хід впровадження Плану переходу: хід закупівель, підсумки виконання планових показників, нормативні акти, що регулюють закупівлі, дайджести реалізації Плану переходу, аналітичні документи тощо.