

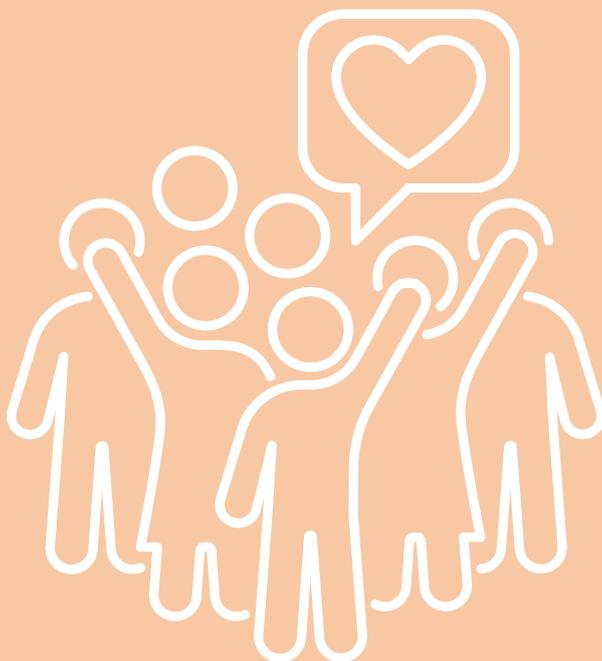


Финансирование
Европейского Союза



ОТЧЕТ

Промежуточная оценка Программы развития организаций гражданского общества на период 2024-2027 гг.



Данный отчет подготовлен при финансовой поддержке Европейского Союза. Ответственность за его содержание несет исключительно проект «Поддержка устойчивости гражданского общества», финансируемый Европейским Союзом. Содержание материала принадлежит авторам и не обязательно отражает точку зрения Европейского Союза.

Январь, 2026 г.

СОДЕРЖАНИЕ

АКРОНИМЫ И АББРЕВИАТУРЫ	4
ВВЕДЕНИЕ	5
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ	7
EXECUTIVE SUMMARY	11
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ СТРУКТУРА ОЦЕНКИ	15
1.1. Цель и задачи оценки	15
1.2. Методологический подход	15
1.3. Обеспечение качества оценки	16
1.4. Возникшие трудности и ограничения	17
ГЛАВА 2. РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ	18
2.1. Оценка актуальности программы	18
2.2. Оценка согласованности программы	20
2.3. Оценка эффективности программы	21
2.4. Оценка эффективности программы	26
2.5. Оценка устойчивости программы	28
2.6. Оценка воздействия программы	29
2.7. Оценка программы на основе сквозных аспектов	31
РЕКОМЕНДАЦИИ	33

АКРОНИМЫ И АББРЕВИАТУРЫ

СА РМ-ЕС	Соглашение об ассоциации между Республикой Молдова и Европейским Союзом
ЦОВ	Центральные органы власти
МОВ	Местные органы власти
АГУ	Агентство государственных услуг
НБС	Национальное бюро статистики
ГК	Государственная канцелярия
ЕС	Европейский Союз
ПП	Постановление правительства
HRBA	Human Rights-Based Approach / Подход, основанный на правах человека
LNOB	Leave No One Behind / «Никто не должен быть оставлен позади»
M&E	Monitoring and Evaluation / Мониторинг и оценка
МОИ	Министерство образования и исследований
МФ	Министерство финансов
МЮ	Министерство юстиции
ЦУР / SDG	Цели устойчивого развития (Sustainable Development Goals)
ОЭСР-КСР	Организация экономического сотрудничества и развития – Комитет содействия развитию
ОГО	Организации гражданского общества
USAID	Агентство США по международному развитию
ПРОГО	Программа развития организаций гражданского общества на 2024–2027 годы
НПД / НПР	Национальный план действий / Национальный план развития
РМ	Республика Молдова
НСР	Национальная стратегия развития

ВВЕДЕНИЕ

О ПРОГРАММЕ

Программа развития организаций гражданского общества на 2024–2027 гг. (ПРОГО) – это рамочная программа государственной политики, с помощью которой Республика Молдова стремится укрепить роль организаций гражданского общества как активного партнера в управлении, в контексте обязательств по европейской интеграции. Программа продолжает линию политики, начатую в 2008 году, после трех предыдущих циклов аналогичных документов (2009–2011, 2012–2015, 2018–2020), и восполняет пробел в планировании, возникший после окончания действия Стратегии 2018–2020, используя уроки, извлеченные из предыдущих документов государственной политики.

ПРОГО структурирована по трем основным целям:

1. Улучшение доступа к процессам принятия решений на уровне центральных и местных органов публичного управления;
2. Обеспечение устойчивого финансирования организаций гражданского общества, как из государственных, так и из альтернативных источников;
3. Укрепление среды деятельности организаций гражданского общества для эффективного и устойчивого достижения их миссии.

Программа была утверждена Постановлением правительства № 845/2023 и основана на различных политических документах, таких как План действий по реализации рекомендаций Европейской комиссии, Национальный план развития на 2023–2025 годы (Постановление правительства № 89/2023), Дорожная карта ЕС по взаимодействию с гражданским обществом (2021–2027), НСР «Европейская Молдова 2030», Стратегия реформы государственного управления на 2023–2030 годы, Повестка дня ООН на период до 2030 года (ЦУР 10/16/17) и Соглашение об ассоциации между Республикой Молдова и ЕС.

ЦЕЛЬ ПРОМЕЖУТОЧНОЙ ОЦЕНКИ

Промежуточная оценка ПРОГО на 2024–2027 гг. направлена на предоставление независимого и сбалансированного анализа реализации Программы в середине цикла, чтобы оценить, в какой степени цели были частично достигнуты, какие препятствия ограничили прогресс и какие корректировки необходимы на период 2026–2027 годов. Ожидаемый результат – реалистичное представление о достигнутых успехах и существующих трудностях, четкое сопоставление между взятыми обязательствами и фактическими результатами, а также набор конкретных рекомендаций, применимых как для лиц, принимающих решения, так и для организаций гражданского общества. Оценка не ограничивается количественными показателями и делает акцент на качестве реализации, актуальности вмешательств для по-

требностей ассоциативного сектора и степени реального участия организаций гражданского общества в достижении целей государственной политики.

ОСНОВНЫЕ ПОЛЬЗОВАТЕЛИ ОТЧЕТА

Отчет промежуточной оценки представляет собой альтернативную оценку, подготовленную гражданским обществом с целью предоставления независимого анализа прогресса в реализации ПРОГО. Он адресован широкому кругу заинтересованных сторон, имеющих различные роли в реализации, мониторинге и использовании результатов Программы, без автоматического предположения о его формальном принятии или использовании ими.

В этом контексте отчет может служить полезным ресурсом для центральных органов публичной власти (Государственная канцелярия, министерства и вовлеченные учреждения) с целью анализа и корректировки инструментов реализации и, при необходимости, нормативно-правовой базы.

Местные органы публичной власти могут использовать его для улучшения практик сотрудничества с организациями гражданского общества, а также механизмов прозрачности и консультаций. Организации гражданского общества, как прямые бенефициары Программы, могут применять выводы и рекомендации отчета в процессах адвокации, пересмотра собственных стратегий и укрепления диалога с государственными органами.

Кроме того, отчет может быть актуален для международных партнеров, заинтересованных в мониторинге прогресса по отношению к европейским и международным обязательствам Республики Молдова, а также для экспертов и широкой общественности, способствуя повышению прозрачности, ответственности и доверия к публичной политике в данной области.

ДИСКЛЕЙМЕР

Настоящий оценочный отчет отражает исключительно мнения и выводы команды оценки Центра обучения и организационного консультирования (CICO) и не обязательно представляет позиции, мнения или интерпретации Центра CONTACT, органов публичной власти, партнеров по развитию или других заинтересованных сторон, упомянутых в отчете.

Команда оценки приложила все разумные усилия для обеспечения точности и корректности представленной информации. Возможные фактические ошибки, которые могут встречаться в отчете, являются непреднамеренными и находятся в исключительной ответственности команды оценки.

ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ

Настоящий отчет промежуточной оценки Программы развития организаций гражданского общества на 2024–2027 гг. (ПРОГО) был подготовлен Центром организационного обучения и консультирования (СІСО) в период с сентября 2025 года по январь 2026 года по запросу О.О. Центр «CONTACT» при финансовой поддержке Европейского Союза в рамках проекта «Поддержка устойчивости гражданского общества». Отчет отражает исключительно мнения и выводы команды экспертов по оценке.

Оценка охватывала период с 1 января 2024 года по 31 декабря 2025 года и включала все цели и действия, предусмотренные ПРОГО. Методология сочетала документальный анализ с качественными методами (полуструктурированные интервью и фокус-группы), используя триангуляцию источников и критерии ОЭСР-КСР (релевантность, согласованность, результативность, эффективность, устойчивость, воздействие), интегрированные с принципами HRBA и Leave No One Behind.

Основные заключения кратко представлены ниже.

Заключение 1. ПРОГО на 2024-2027 гг. не основана на отдельной стратегии развития гражданского общества, а лишь на разрозненных упоминаниях в связанных стратегических документах. Такой подход снижает стратегическую устойчивость Программы и создает риск того, что вмешательства будут восприниматься как пост-фактум, при отсутствии ясного и принятого видения развития ассоциативного сектора.

Заключение 2. Хотя ПРОГО была разработана на основе формальных консультаций, интеграция предложений со стороны гражданского общества носила выборочный характер. Меры с высоким трансформационным потенциалом (например, расширение процентного механизма, реальное диверсифицирование источников финансирования) не были приняты, что ограничивает соответствие Программы реальным потребностям сектора.

Заключение 3. Бенефициары ПРОГО определены недостаточно четко. Отсутствие разграничения между различными типами ОГО и зарегистрированными некоммерческими организациями создает неопределенность в определении целевых групп для проведения действий, установлении показателей и оценке эффективности Программы.

Заключение 4. Логика вмешательства ПРОГО очерчена неполно. Причинно-следственные связи между действиями, результатами и целями не определены ясно, что влияет на внутреннюю согласованность Программы и способность оценивать реальный прогресс.

Заключение 5. Общая формулировка некоторых действий ограничивает объ-

активную оценку степени их выполнения. При отсутствии четких результатов и критериев завершения оценка прогресса часто основывается на интерпретациях, что снижает сопоставимость и достоверность отчетности.

Заключение 6. Общий уровень выполнения запланированных действий на 2024–2025 годы составляет примерно 57%, с существенными различиями между стратегическими целями. Прогресс высок по цели, связанной с гражданским участием, но значительно ниже по целям, касающимся устойчивого финансирования и укрепления потенциала ОГО.

Заключение 7. На момент оценки была достигнута лишь ограниченная часть показателей результативности. Отсутствие доступных данных и несоответствие календаря показателей с запланированными действиями ограничивают возможность оценить реальную эффективность Программы.

Заключение 8. Наличие специальной команды в рамках Государственной канцелярии способствовало продвижению реализации ПРОГО. По сравнению с предыдущими циклами государственной политики эта структура позволила добиться большего прогресса, даже при отсутствии формальных рычагов санкционирования.

Заключение 9. ПРОГО не располагает выделенным бюджетным финансированием и концентрирует большинство ресурсов в одном инструменте. Около 90% бюджета направлено на механизм грантов. Примерно треть бюджета приходится главным образом на 2027 год и, естественно, не была включена в Бюджетный прогноз на среднесрочный период (БПСП) на 2023–2026 гг., оставаясь обусловленной будущими циклами бюджетного планирования, что ограничивает многолетнюю предсказуемость.

Заключение 10. Высокая зависимость от внешнего финансирования увеличивает риск невыполнения некоторых запланированных действий. Недавние изменения в донорском ландшафте требуют пересмотра реалистичности действий и календаря их реализации.

Заключение 11. Сниженная административная способность Государственной канцелярии ограничивает операционную эффективность ПРОГО. Недостаточное количество персонала, выделенного для координации Программы, влияет на последовательный мониторинг и своевременное вмешательство в случае задержек.

Заключение 12. Устойчивость ПРОГО непропорционально зависит от поддержки внешних доноров. Отсутствие целевого и предсказуемого государственного финансирования ослабляет непрерывность механизмов, созданных в рамках Программы.

Заключение 13. Институционализация результатов ПРОГО все еще ограничена. Созданные механизмы часто функционируют формально, без системной интеграции в текущие практики государственного управления.

Заключение 14. Показатели воздействия, включенные в ПРОГО, частично отражают реальный вклад Программы. Некоторые показатели были достигнуты до фактической реализации, а другие существенно зависят от внешних факторов, что ограничивает их применимость.

Заключение 15. ПРОГО укрепила формальную основу сотрудничества между государством и гражданским обществом, однако влияние на институциональные практики остается ограниченным. Прогресс носит преимущественно процедурный характер, без последовательных системных изменений в интеграции вклада ОГО в процесс принятия решений.

Заключение 16. ПРОГО признает различия между бенефициарами на уровне дискурса, однако не рассматривает их как приоритетные направления вмешательства, отсутствуют конкретные инструменты для мониторинга и сокращения неравенств.

На основе проанализированных выводов в промежуточной оценке сформулирован набор из 8 структурированных ключевых рекомендаций, преследующих двойную цель: оптимизация внедрения ПРОГО в период 2026–2027 гг. и укрепление рамки государственной политики, посвященной гражданскому обществу, в среднесрочной перспективе.

Эти рекомендации сгруппированы в две категории:

- ◆ 4 оперативные рекомендации, имеющие непосредственное применение и потенциал для полной реализации к концу текущей программы;
- ◆ 4 стратегические рекомендации, ориентированные на будущие документы по планированию и стратегическому развитию.

Основные рекомендации кратко изложены ниже.

ОПЕРАТИВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ:

Рекомендация 1. Пересмотр календаря и содержания запланированных действий на период 2026–2027 годов для обеспечения их актуальности, ясности и реального вклада в цели программы. Общие формулировки действий должны быть преобразованы в меры с проверяемыми результатами, четкими обязанностями и сроками, а невыполненные задачи за 2024–2025 годы должны быть повторно включены в приоритет, чтобы избежать накопления задержек в последние два года Программы.

Рекомендация 2. Корректировка системы показателей ПРОГО с целью более точного отражения уровня влияния программы на всех уровнях (деятельность, цель, воздействие, межсекторальные приоритеты). Показатели частично не согласованы с логикой вмешательства и включают уже достигнутые цели или неадекватные измерения, поэтому их пересмотр и разбивка, где это возможно, необходимы для надежного и сопоставимого мониторинга.

Рекомендация 3. Увеличение финансовых и кадровых ресурсов, предназначенных для реализации программы. Укрепление координационной группы в Государственной канцелярии, создание координационных центров в профильных министерствах и обеспечение надежного финансового покрытия в БПСП и ежегодных бюджетах являются минимальными условиями для планирования, мониторинга и эффективной реализации до 2027 года.

Рекомендация 4. Создание механизма участия в реализации и мониторинге ПРОГО. Создание постоянного механизма координации между государством и ОГО с

четкими полномочиями по совместному планированию и мониторингу позволит сократить различия в восприятии прогресса и повысить чувство сопричастности и ответственность за результаты ПРОГО.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ:

Рекомендация 1. Закрепление будущих программ в четкой стратегической рамке через отдельную стратегию или посредством явной интеграции направлений развития гражданского общества в другие национальные стратегии.

Разработка отдельной стратегии для развития гражданского общества либо, альтернативно, явное закрепление направлений, касающихся ОГО, в соответствующей национальной стратегии, дополненной измеримыми целями и мерами для сектора, чтобы будущие программы имели прослеживаемую и согласованную стратегическую основу.

Рекомендация 2. Построение логики будущей программы, исходя из ожидаемых результатов, а не из заранее определенных действий.

Разработка программы на основе четкой теории изменений, которая исходит из целевого воздействия и определяет реалистичные промежуточные результаты, а затем выбирает необходимые меры, чтобы амбиции и показатели оставались согласованными с принятыми действиями, а программа могла корректировать инструменты реализации в зависимости от изменений в контексте.

Рекомендация 3. Обеспечение четкой привязки и бюджетных ассигнований для будущей/будущих ПРОГО и систематическое согласование с БПСП.

Жесткое бюджетирование ключевых затрат в государственном бюджете, согласованное с Бюджетным прогнозом на среднесрочный период (БПСП), при этом внешнее финансирование рассматривается как дополнительный ресурс, закрепляемый при утверждении. Также необходимо учреждение отдельной бюджетной подпрограммы, посвященной развитию ОГО, чтобы повысить предсказуемость и прозрачность финансирования.

Рекомендация 4. Внедрение конкретных действий, направленных на устранение выявленных неравенств, и обеспечение системы дезагрегированных показателей на всех уровнях.

Введение специальных мер по сокращению неравенства (гендерного, для сельских территорий, уязвимых групп, меньшинств), дополненных активными мерами по консультации с соответствующими организациями и показателями, дезагрегированными пропорционально амбициям вмешательства, с целью преобразования инклюзивности из декларативного принципа в оперативные механизмы реализации и мониторинга в соответствии со стандартами ОЭСР-КСР.

В целом промежуточная оценка показывает, что ПРОГО на 2024–2027 гг. является актуальным инструментом государственной политики, однако функционирует преимущественно как процедурная основа, с ограниченным структурным воздействием на развитие гражданского общества. Отсутствие специальной стратегической концепции, четкой логики вмешательства, а также институциональные и бюджетные ограничения влияют на результативность и устойчивость Программы. Период 2026–2027 годов представляет собой критическую возможность для пересмотра приоритетов и ориентации вмешательств на более четкие и устойчивые результаты, имеющие реальную добавленную стоимость для ассоциативного сектора.

EXECUTIVE SUMMARY

This mid-term evaluation report of the 2024–2027 Civil Society Organizations Development Programme (PDOSC) was prepared by the Center for Organizational Training and Consultancy (CICO) between September 2025 and January 2026, at the request of the CONTACT Center Association, with financial support from the European Union under the project “Support for Civil Society Resilience.” The report reflects exclusively the views and conclusions of the evaluation team.

This mid-term evaluation report of the 2024–2027 Civil Society Organizations Development Programme (PDOSC) was prepared by the Center for Organizational Training and Consultancy (CICO) between September 2025 and January 2026, at the request of the CONTACT Center Association, with financial support from the European Union under the project “Support for Civil Society Resilience.” The report reflects exclusively the views and conclusions of the evaluation team.

The main findings are summarised below.

Finding 1. PDOSC 2024–2027 is not grounded in a dedicated civil society development strategy, but rather in dispersed references across related strategic documents. This approach weakens the Programme’s strategic anchoring and creates a risk that interventions will be perceived as aligned ex post, in the absence of a clear and owned vision for the development of the civil society sector.

Finding 2. Although PDOSC was developed through formal consultations, the integration of proposals from civil society was selective. Measures with high transformative potential (e.g., expanding the percentage designation mechanism, genuinely diversifying funding sources) were not adopted, which limits the Programme’s responsiveness to the sector’s core needs.

Finding 3. PDOSC beneficiaries are defined insufficiently clearly. The lack of a clear distinction between different types of CSOs and other registered non-commercial entities creates ambiguities in targeting interventions, setting indicators, and assessing the Programme’s effects.

Finding 4. The Programme’s intervention logic is incompletely articulated. Causal links between actions, results, and objectives are not clearly defined, which undermines PDOSC’s internal coherence and the ability to assess real progress.

Finding 5. The generic formulation of certain actions limits an objective assessment of implementation. In the absence of clear deliverables and completion criteria, progress assessment often relies on interpretation, reducing the comparability and credibility of reporting.

Finding 6. The overall level of implementation of actions planned for 2024–2025 is approximately 57%, with major variations across strategic objectives. Progress is stronger under the objective related to civic participation, but significantly lower under the objectives addressing sustainable funding and CSO capacity development.

Finding 7. Only a limited share of result indicators had been achieved by the time of the evaluation. Limited data availability and misalignment between the timing of indicators and planned actions constrain the ability to assess the Programme’s actual performance.

Finding 8. The existence of a dedicated team within the State Chancellery has contributed to advancing PDOSC implementation. Compared to previous public policy cycles, this structure enabled better progress, even in the absence of formal enforcement or sanctioning levers.

Finding 9. PDOSC does not benefit from a dedicated budget allocation and concentrates most resources in a single instrument. Approximately 90% of the budget is directed to the grant mechanism. Roughly one third of the budget relates primarily to 2027 and, in line with the 2023–2026 Medium-Term Budgetary Framework (MTBF), could not yet be reflected in it, remaining dependent on future budget planning cycles and therefore limiting multiannual predictability.

Finding 10. The high reliance on external funding increases the risk that some planned actions will not be implemented. Recent changes in the donor landscape require revalidating the realism of activities and the implementation timeline.

Finding 11. The State Chancellery’s limited administrative capacity constrains PDOSC operational efficiency. An insufficient number of staff dedicated to Programme coordination affects consistent monitoring and early intervention when delays occur.

Finding 12. PDOSC sustainability depends disproportionately on support from external donors. The absence of dedicated and predictable public funding weakens the continuity of the mechanisms established through the Programme.

Finding 13. Institutionalisation of PDOSC results remains limited. Established mechanisms often operate formally, without being systematically embedded in day-to-day public administration practices.

Finding 14. The impact indicators included in PDOSC only partially reflect the Programme’s actual contribution. Some indicators were achieved before effective implementation, while others are strongly influenced by external factors, limiting attribution.

Finding 15. PDOSC has strengthened the formal framework for state–civil society cooperation, but its impact on institutional practices remains limited. Progress is predominantly procedural, without consistent systemic changes in integrating CSO contributions into decision-making.

Finding 16. PDOSC acknowledges disparities among beneficiaries at the level of discourse, but does not treat them as intervention priorities, lacking concrete tools to monitor and reduce inequalities.

Based on the findings analysed, the mid-term evaluation proposes a set of eight key recommendations, structured around a dual objective: optimising PDOSC implementation in 2026–2027 and strengthening the medium-term public policy framework dedicated to civil society.

These recommendations are grouped into two categories:

Four operational recommendations, with immediate applicability and potential for full implementation by the end of the current programme;

Four strategic recommendations, oriented toward future planning and strategic development documents.

The main recommendations are summarised briefly below.

OPERATIONAL RECOMMENDATIONS:

Recommendation 1. Review the timeline and content of the actions planned for 2026–2027 to ensure relevance, clarity, and a genuine contribution to the program’s objectives. Actions formulated in generic terms should be converted into interventions with verifiable deliverables, clear responsibilities, and deadlines, and the outstanding actions from 2024–2025 should be reintroduced as a priority to avoid a build-up of delays in the final two years of the Program.

Recommendation 2. Adjust the PDOSC indicator framework to more accurately reflect the program’s level of influence across all levels (activity, objective, impact, cross-cutting priorities). The indicators are partly misaligned with the intervention logic and include targets already achieved or inadequate measurements; therefore, their revision and disaggregation where possible are necessary for credible and comparable monitoring.

Recommendation 3. Strengthen the financial and human resource capacities dedicated to program implementation. Reinforcing the coordination team within the State Chancellery, establishing focal points in relevant line ministries, and ensuring firm financial coverage in the Medium Term Budgetary Framework (MTBF) and annual budgets are minimum conditions for planning, monitoring, and effective delivery through 2027.

Recommendation 4. Establish a participatory PDOSC implementation and monitoring mechanism. Setting up a standing state–CSO coordination mechanism, with clear responsibilities for co-planning and joint monitoring, would reduce perception gaps regarding progress and increase ownership and accountability for PDOSC results.

STRATEGIC RECOMMENDATIONS:

Recommendation 1. Anchor future programs in a clear strategic framework, either through a dedicated strategy or by explicitly integrating civil society development directions into other relevant national strategies. Develop a dedicated civil society development strategy or, alternatively, explicitly embed CSO development directions within a relevant national strategy that can be complemented with measurable objectives and sector-specific measures, so that future programs have a traceable and coherent strategic foundation.

Recommendation 2. Build the logic of the future program starting from the in-

tended results, not from predefined actions. Develop the program based on a clear Theory of Change that starts from the desired impact and defines realistic intermediate outcomes, then selects the necessary interventions, so that ambition and indicators remain coherent with the assumed actions and the program can adjust implementation instruments in response to contextual developments.

Recommendation 3. Ensuring a clear budget anchoring and allocation for the future PDOSC programme(s) and a systematic alignment with the Medium-Term Budgetary Framework (MTBF). Ensure firm budgeting of key activity costs within the state budget, aligned with the MTBF, treat external funding as a complementary resource secured at the approval stage, and establish a dedicated budget sub-program for CSO development to increase funding predictability and transparency.

Recommendation 4. Introduce targeted activities addressing identified inequalities and ensure a fully disaggregated indicator framework at all levels. Introduce dedicated interventions to reduce disparities (gender, rural, vulnerable groups, minorities), complemented by proactive consultation of relevant organizations and by disaggregated indicators proportionate to the ambition of the intervention, to move inclusion from a declarative principle to operational implementation and monitoring mechanisms, in line with OECD-DAC standards.

Overall, the mid-term evaluation shows that PDOSC 2024–2027 remains relevant as a public policy instrument, but it operates primarily as a procedural framework, with limited structural impact on civil society development. The lack of a dedicated strategic vision, a clear intervention logic, and institutional and budgetary constraints undermine the Program’s performance and sustainability. The 2026–2027 period represents a critical opportunity to recalibrate priorities and steer interventions toward clearer, more durable results, delivering real added value for the civil society sector.

ГЛАВА 1.

ОБЩАЯ СТРУКТУРА ОЦЕНКИ

1.1. Цель и задачи оценки

Промежуточная оценка ПРОГО на 2024-2027 гг. предоставляет собой независимый и сбалансированный анализ того, как Программа реализуется к середине периода ее применения. Общая цель заключается в определении степени, в которой цели Программы были рассмотрены и достигнуты, выявлении существующих препятствий и ограничений, а также формулировании рекомендаций для корректировки и оптимизации действий в оставшийся период (2026–2027 гг.).

В данном отношении оценка не ограничивается статистической отчетностью о прогрессе, а делает акцент на качестве реализации, соответствии потребностям ассоциативного сектора и степени реального участия ОГО в достижении целей государственной политики.

Задачи промежуточной оценки были сформулированы в соответствии с лучшими практиками ОЭСР-КСР и спецификой государственных программ, направленных на некоммерческий сектор:

- ◆ **Анализ соответствия** – степень, в которой ПРОГО отвечает реальным потребностям ассоциативного сектора и соответствует европейским обязательствам и национальным стратегиям.
- ◆ **Оценка согласованности программы** – оценка качества и процесса проектирования, логической конструкции за программой и логической связи между действиями - результатами - задачами - целями.
- ◆ **Оценка результативности** – степень, в которой запланированные действия и предусмотренные механизмы были реализованы и способствовали достижению целей программы.
- ◆ **Оценка эффективности** – то, как ресурсы (финансовые, человеческие, институциональные) были использованы для достижения результатов, включая выявление административных и бюрократических препятствий.
- ◆ **Анализ устойчивости** – степень, в которой достигнутые результаты могут быть сохранены и использованы в долгосрочной перспективе, особенно в отношении механизмов государственного и альтернативного финансирования.
- ◆ **Оценка воздействия** – оценка ранних эффектов воздействия в соответствии с показателями воздействия, включенными в программу.

Помимо 6 ключевых критериев, в ходе оценки также рассматривались сквозные и инклюзивные аспекты. Особое внимание было уделено уровню вовлеченности организаций гражданского общества во все этапы процесса принятия решений и тому, как были интегрированы принципы «никто не должен быть оставлен позади» и равных возможностей.

1.2. Методологический подход

Методология оценки включала документальный анализ и качественные методы сбора данных, обеспечивая сбалансированную и независимую оценку, основанную на триангуляции источников. Оценка проводилась с использованием комбинации качественных и количественных методов, с акцентом на независимый и партисипативный анализ. В отсутствие явной теории изменений и надежной системы мониторинга команда реконструировала логику программы на основе целей, действий и предусмотренных механизмов, используя критерии ОЭСР-КСР (актуальность, согласованность, эффективность, результативность, устойчивость, воздействие), а также принципы Leave No One Behind (LNOB) и права человека как аналитические ориентиры. Это позволило выявить причинно-следственные связи между деятельностью, промежуточными результатами и ожидаемым воздействием, обеспечив общую основу для анализа и интерпретации.

На подготовительном этапе и в ходе документального анализа были определены рабочие гипотезы, реконструированная логика вмешательства ПРОГО и составлена первая матрица оценки, которая соотнесла критерии ОЭСР-КСР с вопросами оценки и источниками данных. Первоначальный процесс анализа включал также обзор соответствующих национальных политических документов:

- ◆ Стратегия «Европейская Молдова 2030», Соглашение об ассоциации РМ–ЕС, Повестка дня ООН 2030.
- ◆ Анализ программы ПРОГО и предыдущих программ развития гражданского общества (2009–2011, 2012–2015, 2018–2020).
- ◆ Изучение независимых отчетов национальных и международных организаций об участии ОГО, финансовой устойчивости и условиях функционирования.
- ◆ Выявление первых заключений и рабочих гипотез для этапа сбора данных.

Этап сбора данных включал:

- ◆ Расширенный документальный обзор – анализ отчетов, тематических исследований и научных работ, проведенных ОГО, партнерами по развитию и государственными учреждениями.
- ◆ Полуструктурированные интервью с Государственной канцелярией (в качестве координирующего органа ПРОГО) и со специалистом, который координировал непосредственно написание программы (для понимания логики и исходных предпосылок документа).
- ◆ Фокус-группу, организованную с участием представителей нескольких национальных организаций, экспертов и консультантов в области гражданского общества, для обсуждения первых заключений и подтверждения представлений о реализации программы.

Инструменты сбора данных (руководства по проведению интервью, фокус-группы) включали вопросы, посвященные сквозным аспектам, гендерному равенству, правам человека, социальной интеграции и устойчивости, для обеспечения всестороннего анализа. Все интервью были задокументированы в виде стандартизированных синтетических заметок, а информация была тематически закодирована для сравнительного анализа.

Анализ и синтез данных включали триангуляцию данных, а именно сопоставление информации из официальных источников, интервью и фокус-группы для подтверждения результатов.

Подготовка промежуточного отчета – структурирование выводов по критериям оценки и разработка конкретных рекомендаций. Анализ объединил описательные и интерпретационные методы, включая качественную кодировку ответов, выявление повторяющихся моделей и сравнение восприятия между государственными учреждениями и ОГО.

Кроме того, команда экспертов провела сравнительный анализ между результатами ПРОГО и рекомендациями из оценок предыдущих программ (2012–2015, 2018–2020), чтобы оценить степень прогресса и институционального обучения.

1.3. Обеспечение качества оценки

Обеспечение качества промежуточной оценки ПРОГО на 2024–2027 гг. осуществлялось на протяжении всего процесса оценки, в соответствии с методологическими обязательствами, закрепленными в Inception Report, и международными стандартами оценки, применимыми к государственной политике. Основное внимание уделялось аналитической строгости, внутренней согласованности выводов, прозрачности процесса и практической полезности сформулированных заключений.

Оценка проводилась на основе критериев ОЭСР-КСР (актуальность, согласованность, эффективность, результативность, устойчивость и воздействие), которые использовались в качестве общих аналитических ориентиров для всех разделов отчета. Эти критерии были дополнены интеграцией принципов сквозного характера, закрепленных в Inception Report – включая подход, основанный на правах человека (HRBA), принцип «Leave No One Behind» и перспективу гендерного равенства, которые рассматривались не как отдельные элементы, а как интегрированные измерения в анализе программы.

Для обеспечения достоверности и надежности выводов оценка основывалась на систематической триангуляции источников данных. Заключение формулировалось только в тех случаях, когда информация, полученная из документального анализа, доступных административных данных и мнения ключевых участников (государственные органы и организации гражданского общества), указывали на сходные тенденции. Там, где данные были неполными или неубедительными, этот факт прямо отмечался в отчете, избегая формулирования спекулятивных оценок.

Центральным элементом обеспечения качества было четкое различие между уровнями анализа (действия, результаты, потенциальное воздействие), особенно в контексте

промежуточной оценки. Команда экспертов по оценке избегала преждевременного приписывания окончательного воздействия и сосредоточила анализ на достигнутом прогрессе, ранних признаках изменений и факторах, которые могут повлиять на эффективность программы в оставшийся период ее реализации.

Кроме того, чтобы снизить риск субъективности и избирательной интерпретации, команда экспертов по оценке применила сравнительный подход, сопоставляя прогресс ПРОГО не только с целями, закрепленными в программном документе, но и с уроками, извлеченными из предыдущих циклов государственной политики, посвященных гражданскому обществу (2012–2015, 2018–2020), а также с тенденциями, выявленными в независимых исследованиях, относящихся к данному сектору.

В целом, механизмы, примененные для обеспечения качества оценки, были направлены на то, чтобы гарантировать независимость итогового отчета, его методологическую надежность и ориентацию на обучение и улучшение, предоставляя достоверную основу для корректировки реализации ПРОГО в период 2026–2027 годов.

1.4. Возникшие трудности и ограничения

Процесс промежуточной оценки ПРОГО на 2024–2027 гг. проходил в условиях, характеризующихся рядом проблем и ограничений, присущих как самой природе программы, так и срокам проведения оценки. Эти ограничения не опровергают выводы оценки, однако они важны для правильной интерпретации результатов и понимания пределов применимости полученных данных.

Первое важное ограничение связано с промежуточным характером оценки. На момент проведения оценки значительная часть действий и механизмов ПРОГО все еще находится в стадии консолидации, и многие результаты носят институциональный или процедурный характер. В этом контексте оценка не ставила целью измерение окончательного воздействия, а была направлена на выявление достигнутого прогресса, ранних признаков изменений и рисков, которые могут повлиять на эффективность и устойчивость программы.

Вторая серьезная проблема касалась доступности и актуальности данных для оценки выполнения действий, показателей результатов и воздействия. Некоторые показатели, включенные в ПРОГО (в том числе показатели воздействия), утратили свою актуальность в связи с календарем реализации или находятся под значительным влиянием внешних факторов, что ограничивает возможность прямого соотнесения наблюдаемого прогресса с действиями программы. Кроме того, отсутствие дезагрегированных и актуальных данных по некоторым параметрам (гендерное равенство, территориальное равенство) ограничивало сравнительный и углубленный анализ.

Вторая важная проблема была связана с доступностью данных, необходимых для оценки показателей результатов программы. На момент подготовки настоящего отчета некоторые данные еще не были доступны, поскольку процесс сбора и обобщения информации Государственной канцелярией, как правило, завершается в феврале-марте следующего года. По этой причине оценка проводилась без полного набора количественных данных, что было

прямо отмечено командой экспертов по оценке. В этих условиях они использовали имеющуюся информацию и дополнительные качественные методы, чтобы обеспечить формулирование максимально достоверных заключений и выводов даже при отсутствии полных данных.

На оценку также повлияла сложность и межсекторальный характер ПРОГО, в который вовлечено большое количество учреждений и участников с различным уровнем участия и институциональным потенциалом. Эта ситуация создала трудности для равномерной оценки прогресса и потребовала применения дифференцированного подхода, сосредоточенного на тенденциях и общих моделях, а не на прямых количественных сравнениях между учреждениями.

Еще одним ограничивающим фактором является оценка результатов и воздействия, поскольку изменения, наблюдаемые в среде организаций гражданского общества, обусловлены параллельными реформами, динамикой внешнего финансирования и общим политико-экономическим контекстом. В этом смысле оценка рассматривала воздействие ПРОГО как вклад, а не как прямую причинно-следственную связь.

Несмотря на эти проблемы и ограничения, оценка была основана на триангуляции источников данных, последовательном применении критериев ОЭСР-КСР и четком формулировании ограничений анализа там, где это было необходимо. В результате выводы, представленные в отчете, дают информированную и достоверную оценку прогресса, потенциального воздействия и устойчивости ПРОГО на промежуточном этапе.

ГЛАВА 2. РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

2.1. Оценка актуальности программы

Анализ актуальности проводится с точки зрения ПРОГО как программы государственной политики среднесрочного действия, с акцентом на ее практическую полезность и согласованность в национальном и европейском контексте. В конкретном выражении актуальность рассматривает три взаимосвязанных аспекта: (I) насколько согласованна программа по отношению к структуре государственной политики; (II) насколько четко она функционирует как инструмент планирования, мониторинга и подотчетности; (III) в какой степени ПРОГО отвечает реальным потребностям различных типов организаций гражданского общества.

Заключение № 1: ПРОГО на 2024–2027 гг. не основана на отдельной стратегии развития гражданского общества, а базируется на разрозненных ссылках из смежных национальных стратегических документов. В отличие от предыдущих циклов, когда политика в отношении гражданского общества была оформлена в виде национальных стратегий (например, Стратегия развития гражданского общества 2012–2015 гг. и 2018–2020 гг.), для периода 2024–2027 гг. был выбран иной инструмент – программа развития. Этот выбор процедурно обоснован Положением о стратегическом планировании (Постановление правительства № 386/2020), которое не включает развитие гражданского общества в число 16 областей, допустимых для разработки стратегий. Тем не менее, межминистерский комитет мог принять исключительное решение о создании отдельной стратегии, если бы существовало ясное видение в этом направлении. В отсутствие такого видения ПРОГО была построена как программа и впоследствии привязана к существующим документам, таким как Стратегия «Европейская Молдова 2030», где роль организаций гражданского общества в процессе принятия решений упоминается лишь ограниченно. Ключевые аспекты, такие как финансовая устойчивость или благоприятная среда функционирования для ОГО, не отражены ни в одной действующей национальной стратегии. Такой подход создает впечатление, что программа была закреплена постфактум, на основе имеющихся документов, а не на основе целостной стратегической концепции, ориентированной на гражданское общество.

Заключение № 2: ПРОГО была разработана на основе формальных и задокументированных консультаций, однако интеграция предложений, поступивших от сектора, носила выборочный характер, а отсутствие мер с более высоким потенциалом изменений снижает актуальность Программы по отношению к заявленным потребностям и уменьшает ожидаемый эффект.

Процесс разработки ПРОГО включал консультации и механизмы участия, а Государственная канцелярия подтвердила участие гражданского общества в рабочих группах и на общественных платформах. Тем не менее, с точки зрения участников сектора, обратная связь была использована ограниченно, и некоторые инициативы с большим потенциалом для преобразований не вошли в окончательную версию.

В частности, ряд конкретных предложений, сформулированных в процессе – включая увеличение квоты по процентному распределению средств с 2% до 3%, распространение данного механизма также на юридические лица, введение/признание краудфандинга и расширение некоторых механизмов финансовой поддержки – отсутствуют в документе. По настоянию некоторых министерств вместо этих мер были включены действия без конкретных обязательств, такие как «анализ целесообразности распространения». Соответственно, многие меры, которые в настоящее время включены в программу, воспринимаются как актуальные в плане направления, но недостаточно амбициозные, чтобы произвести изменения, соразмерные с основными проблемами сектора.

После примерно двух лет реализации действия и цели, включенные в ПРОГО, сохраняют свою актуальность и значимость. Этот факт был подтвержден как представителями Государственной канцелярии, так и представителями гражданского общества, участвовавшими в фокус-группе. Однако, как отмечено выше, в нынешней форме они имеют меньшую вероятность вызвать заметные эффекты в широком масштабе при отсутствии инструментов с более сильным воздействием на устойчивость сектора (например, увеличение доли процентного назначения, укрепление инструментов типа налогового кредита и т. д.). В результате ПРОГО остается актуальным направлением политики, но существует риск того, что результаты к 2027 году будут восприниматься преимущественно как постепенные и процедурные улучшения, с ограниченным системным воздействием, если в оставшийся период не будут активированы меры со структурным эффектом.

Заключение № 3: Категории бенефициаров в рамках ПРОГО недостаточно четко определены.

В настоящее время на уровне политики или законодательства отсутствует четкое или последовательное разграничение понятия «организации гражданского общества» (ОГО). Нормативно-правовая база преимущественно оперирует понятием «некоммерческие организации» в широком смысле, и на практике под эту категорию подпадают разные по статусу и функциям структуры: формы, регулируемые Гражданским кодексом и Законом № 86/2020 (общественные ассоциации, фонды, учреждения), а также специальные формы (религиозные организации, ассоциации жильцов, федерации/профсоюзы, местные группы действий и др.). С другой стороны, в ассоциативной или академической среде к ОГО относят и незарегистрированные структуры, такие как инициативные группы. Это наложение категорий создает структурные неопределенности: реестры и статистика смешивают несопоставимые категории, а интерпретации относительно размера, распределения и роли сектора становятся ненадежными.

На этом фоне ПРОГО рассматривает бенефициаров скорее имплицитно, чем явно. Программа исходит из «ОГО/ассоциативного сектора» как основного бенефициара, но недостаточно уточняет прямых и косвенных бенефициаров, соответствующих типологий, критериев включения или приемлемости и использует неравномерно термины «ОГО» и «некоммерческие ор-

ганизации». Уроки из предыдущих циклов (включая Стратегию развития гражданского общества (СРГО)), а также выводы из отчета об итоговой оценке СРГО 2018–2020 указывают на тот же риск: целевая группа колеблется между ОГО с юридической формой и «всем обществом», что ослабляет эффективность действий и затрудняет мониторинг их результатов. В отсутствие операционного определения и типологии бенефициаров становится трудно построить надежную теорию изменений для будущей программы/стратегии, а также реалистично установить показатели и механизмы отчетности.

2.2. Оценка согласованности Программы

В данном разделе оценивается внутренняя согласованность ПРОГО, анализируется, в какой мере цели, действия и показатели логически взаимосвязаны между собой. Анализируются связи между внутренними компонентами программы (цели, действия, результаты), а также способ их постановки и формулирования. Этот анализ имеет ключевое значение для понимания того, обладает ли программа прочной основой и четким направлением, а также для выявления возможных дублирований, пробелов или несоответствий, которые могут повлиять на эффективную реализацию на следующем этапе.

Заключение № 4: Логика вмешательства в рамках ПРОГО изложена неполно, что влияет на согласованность показателей и способность оценивать реальный прогресс программы.

Отсутствие четко определенной логической структуры между действиями и результатами влияет на последовательность вмешательства. Программа четко не устанавливает причинно-следственную связь между запланированными действиями и поставленными целями, что ставит под угрозу способность эффективно измерять прогресс. Например, действие № 18 – «Информирование населения при поддержке организаций гражданского общества о результатах статистических исследований, проводимых Национальным бюро статистики» – не имеет очевидной связи с конкретной целью 1.2, которая направлена на укрепление потенциала властей по содействию гражданскому участию в процессе принятия решений. Кроме того, полезность этого действия в контексте программы вызывает сомнения, поскольку оно носит скорее информационный, чем стратегический характер вмешательства.

Некоторые действия программы отражают уже существующие ситуации, не внося активного вклада в достижение желаемых изменений. Например, действие № 14 – «Выявление и документирование успешных примеров сотрудничества между государственными органами и организациями гражданского общества» – само по себе не предлагает конкретного вмешательства, а лишь отражает уже реализованные инициативы. При отсутствии проактивного и трансформационного характера такие действия рискуют превратиться в описательные упражнения без реального влияния на прогресс программы.

Установление результативных показателей является неоднородным и во многих случаях расположено слишком далеко в логической цепочке вмешательства. Некоторые показатели ориентированы на изменения системного уровня, которые зависят от множества внешних факторов, что существенно снижает прямое влияние Программы на их достижение. Например, показатель «Темпы улучшения оценки практики сотрудничества между государством и

организациями гражданского общества» согласно данным CSO Meter или «Доля средств, выделенных организациям гражданского общества, расположенным за пределами муниципия Кишинев» отражают некоторые системные преобразования, которые трудно напрямую отнести к данной программе. Путаница усугубляется использованием одного и того же типа показателей – оценок, полученных с помощью CSO Meter, – как на уровне результата, так и на уровне воздействия. Например, «Темп улучшения оценки по показателю „Доступ к финансированию“» используется как показатель воздействия, хотя по своей природе он аналогичен ранее упомянутым показателям результата. Это совпадение влияет на методологическую согласованность и ограничивает ясность в оценке прогресса на разных уровнях вмешательства.

С другой стороны, другие показатели результата на самом деле являются показателями продукта, полностью находящимися под контролем Государственной канцелярии, как учреждения, ответственного за реализацию. Например, «Разработка и внедрение курса подготовки, посвященного сотрудничеству и взаимодействию с организациями гражданского общества для государственных служащих» представляет собой четкий результат, с прямой и измеримой траекторией достижения. Такая неравномерность в определении и распределении показателей ограничивает сопоставимость прогресса и влияет на качество отчетности.

В отсутствие последовательной и четко сформулированной логики вмешательства ПРОГО рискует оценивать свой прогресс скорее через призму проведенных мероприятий, чем через призму достигнутых результатов. Такой подход снижает актуальность мониторинга и затрудняет корректировку курса там, где это необходимо. Укрепление причинно-следственной связи между деятельностью и результатами, а также тщательная калибровка показателей являются ключевыми шагами для обеспечения эффективности и достоверности реализации программы.

Заключение № 5: Общая формулировка некоторых действий ограничивает возможность объективной оценки степени их достижения.

Часть действий, включенных в программу, сформулирована на уровне намерений или желаемых изменений, без четкого указания конкретного вмешательства, ожидаемых результатов или критериев завершения. В качестве примеров можно привести такие действия, как «Руководство для центральных органов государственной власти по внедрению механизма распределения безвозмездных финансовых ресурсов для организаций гражданского общества» или «Обеспечение финансирования организаций гражданского общества через механизм безвозмездного финансирования». Как формулировка действий, так и связанные с ними показатели мониторинга не позволяют ясно определить, что именно должно было быть достигнуто, и не разграничивают приложенные для этого институциональные усилия. В отсутствие измеримых результатов и четко определенных показателей оценка в значительной степени основывается на субъективных интерпретациях, что снижает сопоставимость и достоверность отчетов о прогрессе.

2.3. Оценка эффективности программы

В данном разделе оценивается эффективность программы, с акцентом на то, в какой мере реализованные на данный момент действия способствуют достижению запланированных результатов. Анализ охватывает как выполнение мероприятий и результативных показателей, так и соответствие представленных результатов поставленным целям. Оценка эффек-

тивности дает ясное представление о реальном прогрессе, достигнутом на первом этапе реализации, и позволяет сформулировать оперативные рекомендации по повышению результативности программы в оставшийся период.

Заключение № 6: Степень выполнения запланированных действий на период 2024–2025 гг. составляет 57%, при этом наблюдаются значительные различия между стратегическими целями.

За анализируемый период из 28 запланированных действий 16 были полностью реализованы, что свидетельствует об общем уровне достижения цели в 57%. Согласно информации, предоставленной Государственной канцелярией, еще пять мер реализуются частично. Однако из-за отсутствия подробностей о точном этапе выполнения – находятся ли мероприятия лишь на стадии запуска или близки к завершению – для ясности и последовательности в оценке было принято решение классифицировать их как «нереализованные».

Наилучшие результаты зафиксированы на уровне стратегической цели 1, где выполнено 10 из 11 запланированных действий. Единственное невыполненное действие – «Обновление внутренних Правил, касающихся процедур информирования, консультирования и участия в процессе принятия решений» (мероприятие № 9) – находится на продвинутой стадии, близкой к завершению. По некоторым действиям команда экспертов по оценке не смогла проверить степень выполнения, так как соответствующие документы отсутствовали. Это касается действий № 1 и № 2, которые направлены на разработку и проведение исследования потребностей в персонале в государственных органах, соответственно. В отсутствие доступа к данному отчету была принята классификация, предложенная Канцелярией, как «реализованные».

Ниже приводится краткое изложение реализации действий, запланированных на период 2024–2025 годов в рамках стратегической цели 1:

№	Действие	Статус достижения согласно:	
		Команде экспертов по оценке	Государственной канцелярии
1	Разработка исследования потребностей в персонале в Государственной канцелярии, министерствах и других государственных органах, ответственных за взаимодействие с организациями гражданского общества	Реализовано	Реализовано
2	Изменение нормативных актов для обеспечения реализации рекомендаций исследования потребностей в персонале в Государственной канцелярии, министерствах и других государственных органах, ответственных за взаимодействие с организациями гражданского общества	Реализовано	Реализовано
3	Разработка руководства по обеспечению прозрачности в процессе принятия решений на всех этапах разработки и законодательного утверждения решений, включая функции и обязанности персонала в Государственной канцелярии, министерствах и других государственных органах, ответственных за диалог с организациями гражданского общества	Реализовано	Реализовано

5	Оценка эффективности существующих цифровых решений, инструментов, механизмов и платформ для публичных консультаций (исследование)	Реализовано	Реализовано
6	Пересмотр и продвижение цифровых решений, обеспечивающих визуализацию и комментирование в режиме реального времени стадии и текста проектов нормативных актов, включая документирование вкладов организаций гражданского общества в работу правительства и органов местного публичного управления	Реализовано	Реализовано
7	Изменение метода составления информационной заметки к проектам нормативных актов путем установления и соблюдения минимальных критериев в отношении информации, которая должна быть указана в отношении участия и консультаций с гражданским обществом в процессе принятия решений	Реализовано	Реализовано
9	Обновление внутренних Правил о процедурах информирования, консультаций и участия в процессе принятия решений в органах центрального публичного управления	Не реализовано	Частично реализовано
10	Установление механизма мониторинга для оценки воздействия постоянных консультативных платформ	Реализовано	Реализовано
11	Разработка исследования по оценке нормативно-правовой базы в области прозрачности процесса принятия решений	Реализовано	Реализовано
14	Выявление и документирование успешных примеров сотрудничества между государственными органами и организациями гражданского общества	Реализовано	Реализовано
15	Создание механизма мониторинга выполнения органами государственной власти положений Постановления правительства № 728/2023, касающихся официальных веб-сайтов органов государственной власти и учреждений, а также минимальных требований к их страницам в социальных сетях	Реализовано	Реализовано

Для стратегической цели 2 уровень выполнения значительно ниже – около 42%. Из 13 запланированных действий было выполнено только 5, семь остались нереализованными, а одно было исключено из программы из-за неактуальности. И в этом случае пять действий отмечены как частично выполненные, но из-за отсутствия четких сведений об их статусе они были отнесены к категории нереализованных. Действие № 36 - «Разработка исследования по диверсификации источников финансирования гражданского общества» – было представлено Государственной канцелярией как реализованное, однако команда экспертов по оценке присвоила ему статус нереализованного. Эксперты сочли, что представленное исследование - «Оценка правовой базы для филантропии в Молдове», разработанное ECNL, хотя и охватывает важные аспекты, связанные с развитием филантропии, не в полной мере учитывает все аспекты диверсификации источников финансирования. Кроме того, действие № 20 было исключено из исполнения, поскольку предусмотренная мера – обязательность использования процентного механизма исключительно в электронном формате – была исключена из нормативно-правовой базы, что сделало данное действие нецелесообразным.

Ниже приводится краткое изложение реализации действий, запланированных на период 2024-2025 годов в рамках стратегической цели 2:

№	Действие	Статус достижения согласно:	
		Команде экспертов по оценке	Государственной канцелярии
19	Разработка анализа по выявлению мер по улучшению механизма процентного назначения	Реализовано	Реализовано
20	Разработка анализа воздействия введения обязательности использования механизма процентного назначения исключительно в электронном формате	Исключено	Исключено
23	Создание базы данных для публикации всех отчетов организаций-бенефициаров средств по механизму процентного назначения	Реализовано	Реализовано
25	Организация информационных сессий в партнерстве с частным сектором для популяризации механизма процентного назначения	Реализовано	Реализовано
28	Оказание методической поддержки центральным государственным органам для внедрения механизма распределения безвозмездных финансовых ресурсов организациям гражданского общества	Не реализовано	Частично реализовано
29	Разработка анализа вариантов институциональной поддержки организаций гражданского общества, включая вновь созданные	Не реализовано	Частично реализовано
31	Учреждение механизма централизованного ежегодного мониторинга финансовых ассигнований, предназначенных для организаций гражданского общества	Реализовано	Реализовано
32	Централизованная публикация всей информации о выделении государственных средств организациям гражданского общества	Не реализовано	Частично реализовано
33	Обеспечение финансирования организаций гражданского общества через механизм безвозмездного финансирования	Реализовано	Реализовано
36	Разработка исследования по диверсификации источников финансирования гражданского общества	Не реализовано	Реализовано
37	Разработка типовых спецификаций для государственных закупок, адаптированных к специфике организаций гражданского общества	Не реализовано	Частично реализовано
38	Разработка методик расчета затрат на основные социальные услуги	Не реализовано	Не реализовано
39	Создание механизма регулирования социального заказа	Не реализовано	Не реализовано

Для стратегической цели 3 уровень выполнения является самым низким – всего 25%, то есть только одно действие из четырех запланированных было завершено. Даже это действие – «Обеспечение реализации положений ст. 28 ч. (1) Закона № 86/2020 о некоммерческих организациях» – трудно оценить из-за его общей формулировки. Согласно Государственной канцелярии, действие носит постоянный характер и связано с внедрением правовых положений, не имея временных ограничений.

Ни одно из действий, связанных с конкретной целью 3.1 – «Укрепление потенциала организаций гражданского общества, особенно на местном уровне», – не было завершено. Однако канцелярия сообщила, что некоторые концепции уже разработаны, и их реализация запланирована на предстоящий период.

Ниже приводится краткое изложение реализации действий, запланированных на период 2024-2025 годов в рамках стратегической цели 3:

№	Действие	Статус достижения согласно:	
		Команде экспертов по оценке	Государственной канцелярии
42	Разработка нормативно-правовой базы для запуска специализированных программ наставничества для организаций гражданского общества	Не реализовано	Не реализовано
44	Разработка программы обучения и повышения квалификации для членов организаций гражданского общества с акцентом на правовые, экономические и социальные аспекты, а также на аспекты, касающиеся разработки и мониторинга реализации документов стратегической политики и планирования.	Не реализовано	Не реализовано
48	Разработка исследования услуг, предоставляемых государственными органами и учреждениями организациям гражданского общества	Не реализовано	Не реализовано
50	Обеспечение выполнения положений статьи 28, части (1) Закона № 86/2020 о некоммерческих организациях	Реализовано	Реализовано

Общая результативность программы значительно варьируется между целями, а отсутствие ясности в отношении частично реализованных действий влияет на точность оценки. Для второго периода реализации программы необходимы более четкая приоритизация и более структурированный мониторинг.

Заключение № 7: Шесть из 13 доступных показателей эффективности за первое полугодие программы были достигнуты, что составляет приблизительно 33% от общего числа.

Данные, доступные на момент оценки, данные свидетельствуют об ограниченном прогрессе в достижении целевых показателей, особенно в случае стратегической цели 1, где удалось фактически оценить лишь 6 из 13 показателей. Еще 7 показателей связаны с ежегодным

отчетом Государственной канцелярии о прозрачности процесса принятия решений, документ, который становится доступным только в феврале-марте, что сделало невозможным включение этих данных в текущий анализ. По оценкам Канцелярии, после полного введения в эксплуатацию платформы www.particip.gov.md станет возможен автоматический сбор этих данных, в том числе на уровне местных органов власти, что станет важным шагом на пути к повышению прозрачности. В случае стратегической цели 3 ни один из показателей результата достигнут не был, однако следует отметить, что некоторые из этих показателей были установлены преждевременно, ориентируясь на действия, запланированные на период 2026–2027 годов. Эта ситуация подчеркивает необходимость более тщательной согласованности между графиком действий и определением соответствующих показателей, чтобы обеспечить адекватную и реалистичную оценку прогресса.

Заключение № 8: Наличие специализированной команды в Государственной канцелярии сыграло значительную роль в продвижении реализации программы.

Присутствие в Государственной канцелярии двух специально нанятых сотрудников, отвечающих за координацию взаимодействия с гражданским обществом, внесло решающий вклад в мобилизацию задействованных учреждений и реализацию действий, запланированных на период 2024–2025 годов. Эта команда активно участвовала в ежегодной коммуникации с министерствами и соответствующими структурами, систематически передавая информацию о действиях, подлежащих реализации. Несмотря на отсутствие формальных инструментов для санкционирования невыполнения действий другими учреждениями, ее настойчивость и вовлеченность обеспечили более высокий уровень участия со стороны государственных субъектов. По сравнению с предыдущим стратегическим документом, где уровень выполнения действий составлял около 30%, текущий прогресс указывает на положительную тенденцию, свидетельствующую о том, что специально созданная оперативная группа может оказать прямое влияние на темпы и согласованность реализации.

27

2.4. Оценка эффективности программы

В главе, посвященной эффективности программы, анализируется, в какой степени финансовые, человеческие и институциональные ресурсы, выделенные на ПРОГО, были использованы оптимально для достижения результатов, полученных на сегодняшний день. Целью оценки является анализ взаимосвязи между затратами, типами финансируемых мероприятий и достигнутым прогрессом, а также того, как структура бюджета, механизмы финансирования и институциональный потенциал влияют на результативность программы. Данный анализ имеет важное значение для промежуточной оценки, поскольку позволяет выявить дисбалансы в распределении ресурсов, риски неэффективности и возможности для корректировки, тем самым обеспечивая аргументированную основу для оптимизации использования ресурсов во второй части реализации программы.

Заключение № 9: ПРОГО ограничена отсутствием целевого бюджетного финансирования, непропорциональной концентрацией ресурсов в механизме грантов и неопределенным финансовым охватом примерно одной трети бюджета.

Без отдельных собственных ресурсов ПРОГО функционирует не как самостоятельная бюджетная программа, а как стратегическая рамка политики, объединяющая под одной общей структурой расходы, уже включенные в бюджеты министерств. Финансирование строится преимущественно путем агрегирования отраслевых бюджетных линий (например, подпрограмм молодежи, культуры или социальной защиты), что снижает дополнительную ценность ресурсов и затрудняет определение того, какие новые государственные инвестиции фактически генерируются в рамках программы ПРОГО.

Финансовые прогнозы подтверждают такую архитектуру и указывают на непропорциональную концентрацию бюджета в одном инструменте. На период 2024–2027 годов в бюджете ПРОГО предусмотрено 109 020 тысяч леев, из которых 97 880 тысяч леев приходится на гранты/безвозмездное финансирование для организаций гражданского общества (действие 33), то есть примерно на 90% от общей суммы. Следовательно, финансовая составляющая Программы в основном определяется механизмом грантов, который уже функционировал независимо от ПРОГО, в то время как другие мероприятия (исследования, руководства, цифровизация, наращивание потенциала, техническая поддержка, мониторинг и отчетность) остаются относительно незначительными и обладают ограниченной способностью к осуществлению изменений, соизмеримых с амбициями трех общих целей.

Кроме того, существующая структура финансового обеспечения влияет на предсказуемость на протяжении всего периода действия Программы. Анализ бюджета, подтвержденный выводами из Отчета о реализации за 2024 год, показывает, что около 30% от общего объема ресурсов Программы (33,9 млн леев из 109 млн леев) предназначены для 2027 года и превышают Бюджетный прогноз на среднесрочный период (БПСП) на 2023–2026 годы. Эти суммы указаны либо как внешние источники, которые необходимо было определить (2,7 миллиона леев, 2,6%), либо как бюджетные средства, которые должны быть запрошены в следующих плановых циклах (31,2 миллиона леев, 28,6%). С точки зрения бюджетного планирования, эта ситуация соответствует действующим правилам, однако это означает, что значительная часть предполагаемых затрат на реализацию проекта остается предметом последующих корректировок, перераспределений, дополнений и будущих решений о выделении средств, что ограничивает степень многолетней предсказуемости и возможности для четкого планирования реализации на весь период 2024–2027 годов.

Таким образом, экономическая эффективность ПРОГО одновременно ограничена: (I) бюджетированием посредством агрегирования по секторам, что снижает значимость новых государственных инвестиций, предназначенных для Программы; (II) концентрацией большей части ресурсов в механизме предоставления грантов; и (III) зависимостью значительной части бюджета от будущих циклов планирования и решений о распределении средств. Эта совокупность снижает предсказуемость, ограничивает реалистичное определение приоритетов и затрудняет оценку соотношения затрат и выгод, присущих ПРОГО.

Заключение № 10 – Зависимость ПРОГО от внешнего финансирования, усугубленная недавними колебаниями со стороны партнеров по развитию, повышает риск нереализации и требует повторной проверки реалистичности запланированных действий.

Значительная часть действий в рамках программы ПРОГО, особенно те, которые связаны с исследованиями, информационными действиями, действиями по наращиванию потенци-

ала и технической поддержкой, в значительной степени финансируется из внешних источников, в том числе из источников, которые не были определены на момент утверждения программы. Согласно финансовым оценкам ПРОГО, эти внешние источники (идентифицированные и неидентифицированные) составляют около 2,6% от общего бюджета Программы, но примерно четверть бюджета на действия, не финансируемые за счет грантов, что придает им решающую роль в реализации компонентов исследований, информирования, наращивания потенциала и технической поддержки. Такая структура усиливает риск нестабильности и снижает контроль за непрерывностью реализации, особенно в отношении действий, не имеющих внутреннего бюджетного соответствия.

На практике операционная модель, описанная Государственной канцелярией, предполагает мобилизацию партнеров по развитию для финансирования деятельности путем привлечения экспертов на основе технических заданий. Данный механизм может обеспечить своевременные поставки в краткосрочной перспективе, однако он переносит значительную часть риска реализации на доступность партнеров, циклы их финансирования и приоритеты, которые могут изменяться в течение периода 2024–2027 годов.

В контексте недавних изменений в структуре финансирования и прекращения деятельности некоторых крупных доноров, таких как USAID, в 2025 году, эта зависимость требует переосмысления реалистичности. Необходимо проверить, в какой мере запланированные действия, календарь и предполагаемые результаты остаются осуществимыми с учетом фактически имеющихся ресурсов и реальной вероятности финансового покрытия. При отсутствии такой повторной проверки существует риск того, что у ПРОГО останется хорошо сформулированный, но недостаточно финансируемый портфель действий, что повлияет на темпы реализации и на доверие к Программе, а также усилит давление по быстрому поиску альтернативных источников для оставшихся неохваченных компонентов.

Заключение № 11: Операционная эффективность реализации ПРОГО структурно ограничена недостаточными административными возможностями и недостаточным размером координационной функции в рамках Государственной канцелярии.

Основная ответственность за реализацию Программы возлагается на Государственную канцелярию, которая также выполняет функции общей координации, мониторинга прогресса, консолидации отчетности и обеспечения межведомственного сотрудничества с ответственными органами. В то же время План реализации распределяет задачи между несколькими центральными органами власти, отвечающими за взаимодействие с организациями гражданского общества, что повышает необходимость активной координации и систематического отслеживания поставок.

На практике оперативная эффективность снижается из-за уменьшения возможностей координационной функции в Канцелярии, как с точки зрения численности персонала, так и фактического доступного времени, в условиях конкурирующих обязанностей. Результаты обсуждений с канцелярией показывают, что кадровые ресурсы, выделенные для данной сферы, не соответствуют уровню, необходимому для координации межсекторальной программы для этой области, находится ниже уровня, необходимого для координации перекрестной программы; на момент оценки компонентом гражданского общества управляли два сотрудника. Это ограничение снижает возможности межведомственной координации,

уменьшает вероятность последовательного мониторинга реализации и ослабляет раннее вмешательство в случае задержек или препятствий на уровне вовлеченных органов власти.

Как представители гражданского общества, так и сотрудники Канцелярии считают, что для эффективной реализации проекта необходима команда как минимум из четырех человек. Консолидация может быть осуществлена либо путем увеличения внутренних ресурсов Канцелярии, либо путем привлечения внешней команды (в том числе при поддержке партнеров по развитию). Хотя внешнее решение может компенсировать дефицит в краткосрочной перспективе, оно подтверждает институциональную хрупкость функции координации и сохраняет зависимость от внешних ресурсов для деятельности, которая в нормальных условиях должна обеспечиваться внутренним административным потенциалом.

2.5. Оценка устойчивости программы

В рамках настоящей промежуточной оценки устойчивость ПРОГО анализируется как вероятность того, что механизмы, результаты и практики, внедренные в рамках программы, будут сохранены и развиты в среднесрочной перспективе, в том числе после завершения цикла реализации 2024–2027 годов. Анализ направлен как на финансовую и институциональную устойчивость программы, так и на способность государственной системы интернализировать достигнутые результаты.

Учитывая промежуточный характер оценки, основное внимание уделяется выявлению структурных рисков устойчивости и оценке способности государства взять на себя и продолжить действия, инициированные в рамках ПРОГО, помимо поддержки внешних доноров и добровольных обязательств некоторых государственных органов.

Заключение № 13: Устойчивость ПРОГО и действий, включенных в нее, в значительной степени зависит от поддержки внешних доноров и добровольной готовности некоторых государственных органов выделять ресурсы в отсутствие твердых и предсказуемых бюджетных обязательств со стороны государства.

Хотя выделение двух кадровых подразделений в рамках Государственной канцелярии, ответственных за координацию ПРОГО, представляет собой прогресс по сравнению с предыдущими стратегическими документами в области развития гражданского общества, этой меры недостаточно для обеспечения устойчивости программы. Отсутствие выделенной бюджетной линии ПРОГО в Бюджетном прогнозе на среднесрочный период (БПСП), управляемой Государственной канцелярией, создает серьезные уязвимости в отношении непрерывности механизмов и результатов, созданных в рамках программы.

На практике реализация ПРОГО по-прежнему опирается на внешнее финансирование и отраслевые обязательства некоторых министерств, что ограничивает возможности программы функционировать в качестве межсекторального инструмента государственной политики. Увеличение бюджета, наблюдаемое в некоторых областях, скорее отражает секторальные приоритеты, а не является прямым следствием реализации программы ПРОГО, а отсутствие центрального финансирования существенно снижает предсказуемость и устойчивость действий

в среднесрочной перспективе. Согласно [Отчету CSO Meter](#), зависимость ОГО от внешних доноров оценивается примерно в 70%.

Заключение № 14: Устойчивость результатов, полученных в рамках программы ПРОГО, зависит от более сильной политической поддержки и реальной институционализации созданных механизмов, поскольку лидерская роль Государственной канцелярии в продолжении и укреплении этих результатов остается ограниченной.

Хотя ПРОГО внесла вклад в создание и укрепление платформ и механизмов сотрудничества государства и гражданского общества, они еще недостаточно интегрированы в существующую практику государственного управления, чтобы оказывать устойчивое воздействие. Во многих случаях платформы функционируют в основном как формальные инструменты для проверки уже принятых решений, не оказывая при этом существенного влияния на качество процессов принятия решений или государственной политики.

По сравнению с предыдущей стратегией развития гражданского общества, ПРОГО продвинулась в направлении координации и формализации механизмов, но Государственная канцелярия не располагает достаточными инструментами для привлечения других государственных органов к ответственности за продолжение и укрепление начатых действий. Отсутствие четких механизмов руководства и координации ограничивает возможности Канцелярии по обеспечению устойчивости результатов за пределами цикла программы.

В этом контексте устойчивость ПРОГО зависит не только от усилий Государственной канцелярии, но и от более твердой политической приверженности, а также от совместных усилий государственных властей и гражданского общества с целью внедрения институциональных изменений и преобразования созданных механизмов в действующие рабочие инструменты.

На промежуточном этапе устойчивость ПРОГО остается хрупкой и недостаточно структурно закрепленной. Без целевого государственного финансирования, усиления руководящей роли Государственной канцелярии и большей политической ответственности за достигнутые результаты вероятность сохранения и развития преимуществ программы в среднесрочной перспективе ограничена. Эти результаты подчеркивают необходимость стратегических корректировок в течение оставшегося периода реализации, направленных на укрепление финансовой и институциональной устойчивости ПРОГО.

2.6. Оценка воздействия программы

Учитывая промежуточный характер данной оценки, анализ воздействия Программы развития организаций гражданского общества (ПРОГО) не ставит целью измерение конечного результата для бенефициаров, а скорее изучение первых признаков изменений и потенциала программы для осуществления системных преобразований в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Оценка воздействия основывается на анализе показателей воздействия, включенных в ПРОГО, на имеющихся данных о развитии среды организаций гражданского общества, а также на изучении того, как механизмы и меры, продвигаемые программой, были реали-

зованы на практике. В анализе явно учитываются пределы атрибуции, признавая, что наблюдаемые события обусловлены внешними факторами, включая параллельные реформы, динамику внешнего финансирования и политико-экономический контекст.

Заключение № 15: Промежуточная оценка указывает на некоторые положительные тенденции в достижении показателей воздействия, но их способность отражать реальный вклад ПРОГО остается ограниченной.

Анализ показателей показывает, что в некоторых случаях целевые значения были достигнуты или почти достигнуты еще до фактического начала реализации ПРОГО, что существенно снижает их значимость как инструментов мониторинга воздействия программы. Например, согласно системе показателей воздействия «Улучшение доступа к процессам принятия решений на уровне центральных и местных органов государственного управления» измеряется показателем «Участие граждан в процессе формирования бюджета» из [опроса «Открытый бюджет»](#). Цель, установленная до 2027 года, составляет 18 из 100. Однако, согласно тому же отчету за 2024 год, показатель за 2023 год уже равен 18 из 100. Таким образом, данный показатель воздействия был достигнут до фактической реализации ПРОГО.

В других ситуациях выбранные показатели носят преимущественно описательный характер или в значительной степени подвержены влиянию внешних факторов, что ограничивает возможность отнесения наблюдаемого прогресса к действиям ПРОГО. В качестве таких примеров можно привести показатели «Доля организаций гражданского общества, подающих отчеты в Национальное бюро статистики, с головным офисом за пределами мун. Кишинев» или «Доля организаций гражданского общества, зарегистрированных в мун. Кишинев и возглавляемых женщинами». В отношении этих показателей ПРОГО не осуществляет конкретных действий и мер, которые могли бы непосредственно повлиять на эти показатели.

В случае показателя воздействия «Доступ к финансированию» (практическое применение), измеряемого с помощью [CSO Meter](#), мы наблюдаем незначительный прогресс в 0,1 процентных пункта. Значение на 2025 год составляет 4,9/7 (базовый показатель на 2022 год – 4,8/7, целевой показатель на 2027 год – 5,8/7).

Кроме того, отсутствие обновленных или дезагрегированных данных по некоторым показателям ограничивает возможность оценки прогресса по ключевым направлениям, таким как гендерное равенство или территориальное равенство. В целом, хотя система показателей позволяет выявлять общие тенденции, она дает неполное представление о реальном воздействии программы на промежуточном этапе.

Заключение № 16: ПРОГО способствовала укреплению формальной базы сотрудничества с гражданским обществом, однако прогресс остается сосредоточенным на процедурном уровне, оказывая ограниченное влияние на институциональные практики и на существенную интеграцию ОГО в государственную политику.

Несмотря на то, что программа поддержала институционализацию механизмов диалога и сотрудничества, их фактическое функционирование остается неравномерным, а реальный диалог и влияние на процессы принятия решений ограничены. Согласно отчету о реализа-

ции ПРОГО за 2024 год, все 14 министерств создали постоянные консультационные платформы. Однако в отсутствие последовательного использования и механизмов обратной связи, эти структуры рискуют остаться формальными и уязвимыми для политических или институциональных изменений.

Кроме того, CSO Meter 2025 подчеркивает, что функциональность консультационных платформ и реальный доступ гражданского общества к процессам принятия решений во многом зависят от имеющихся административных ресурсов и приоритетов, установленных каждым государственным органом. Эта ситуация свидетельствует о том, что, хотя ПРОГО создала благоприятные условия для открытого управления, изменения в практике еще недостаточно усвоены, чтобы оказать системное воздействие.

С точки зрения участия граждан, последствия ПРОГО носят преимущественно косвенный характер и их трудно выделить отдельно. Хотя улучшение системы прозрачности может облегчить доступ к информации и расширить возможности для участия, пока недостаточно доказательств, указывающих на значительное и устойчивое увеличение вовлеченности граждан в процесс принятия решений, что отражает начальный характер воздействия в этой сфере.

Важным показателем ограниченного структурного воздействия является тот факт, что ПРОГО не привела к расширению институциональной базы механизмов государственного финансирования организаций гражданского общества. Существующие грантовые программы остались ограниченными теми, что были учреждены до принятия ПРОГО, а другие государственные органы не запустили новые механизмы как прямое следствие стратегии. Рост объемов государственного финансирования, наблюдаемый в некоторых секторах, в основном отражает отраслевые обязательства и приоритеты соответствующих министерств (Министерство образования и исследований, Министерство культуры, Министерство труда и социальной защиты), а не является прямым результатом действия ПРОГО как межотраслевого инструмента государственной политики.

Аналогичным образом, некоторые меры с высоким потенциалом структурного воздействия были сформулированы на уровне анализа намерений или возможностей, не будучи явно обозначены как цели программы. Такой осторожный подход ограничил возможности ПРОГО по осуществлению системных изменений и оказанию устойчивого воздействия на среду организаций гражданского общества. Примером в этом отношении является «Рассмотрение возможности увеличения доли перенаправления в процентном механизме с 2% до 3%» – подобные формулировки скорее представляют собой метод отсрочки принятия решения, чем реальное принятие важных структурных изменений.

Независимые тематические исследования подтверждают наличие положительных изменений на нормативном и процедурном уровнях. [Отчеты CSO Meter по Республике Молдова за 2024 и 2025 годы](#) подчеркивают, что отношения между государством и организациями гражданского общества (ОГО) получили более четкую правовую основу и формальные механизмы консультаций, в том числе в контексте реализации ПРОГО. В то же время в этих отчетах подчеркивается, что практическая функциональность механизмов диалога остается неравномерной, а сотрудничество часто ограничивается формальными консультациями, без систематической интеграции вклада ОГО в процесс принятия решений.

2.7. Оценка программы на основе сквозных аспектов

В соответствии со стандартами ОЭСР-КСР, данная промежуточная оценка анализирует то, каким образом Программа развития организаций гражданского общества (ПРОГО) интегрирует ключевые сквозные аспекты – гендерное равенство, права человека, социальную инклюзию, принцип «никто не должен быть оставлен позади», а также прозрачность и подотчетность – как факторы, влияющие на справедливость, качество и долгосрочное воздействие программы.

Сквозные аспекты рассматриваются не как отдельные цели, а как принципы государственной политики, которые должны влиять на процесс разработки, реализации и мониторинга ПРОГО. Оценка основывается на программных и отчетных документах программы, имеющихся административных данных, а также на независимых тематических исследованиях среды деятельности организаций гражданского общества в Республике Молдова (в частности, CSO Meter), дополненных мнением вовлеченных сторон.

Учитывая промежуточный характер оценки, анализ направлен на выявление тенденций и структурных пробелов, без стремления измерить окончательное воздействие на целевые группы.

Заключение № 17: ПРОГО признает существование различий между бенефициарами на уровне дискурса, однако не рассматривает их как приоритетные направления вмешательства, поскольку отсутствуют конкретные инструменты для мониторинга и сокращения неравенств.

В документе отсутствуют дезагрегированные показатели, позволяющие отслеживать деятельность с точки зрения уязвимых групп населения, не предусмотрены конкретные мероприятия, ориентированные на потребности этих бенефициаров, а в плане реализации не предусмотрены инструменты для активного вовлечения этих категорий бенефициаров.

Такой подход отражается в том, что принципы справедливости, инклюзии и недискриминации признаются на декларативном и стратегическом уровне, трансформируются систематически в дезагрегированные показатели, оперативные механизмы или специальные меры, позволяющие активно устранять структурные различия между различными категориями организаций и бенефициаров.

В результате ПРОГО способствует поддержанию открытой и инклюзивной формальной структуры, но обладает ограниченными возможностями для исправления существующего неравенства в секторе гражданского общества.

ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

В области гендерного равенства и прав человека описанный подход проявляется через отсутствие инструментов, позволяющих отслеживать участие женщин и организаций, возглавляемых женщинами, в рамках механизмов ПРОГО. Хотя соответствующие принципы упоминаются в программных документах, отсутствие дезагрегированных данных и оперативных критериев затрудняет выявление возможных дисбалансов и превентивную адаптацию мер вмешательства. Единственным показателем, анализирующим гендерное равенство, является показатель воздействия «Доля организаций гражданского общества, зарегистрированных в мун. Кишинев, возглавляемых женщинами». В 2022 году этот показатель составил 34,7%, а целевой показатель на 2027 год – 45%. Однако программа не предусматривает четких мер по

достижению этой цели. Данный показатель охватывает только мун. Кишинев, а сведение проблемы гендерного неравенства в ОГО только к этому является довольно ограниченным подходом к чрезвычайно сложному явлению.

УЧАСТИЕ СЕЛЬСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ И НЕБОЛЬШИХ ОГО

В случае сельских организаций и небольших ОГО рассмотрение неравенства как элемента контекста приводит к неравному участию в программных механизмах, обусловленному структурными барьерами, такими как снижение организационного потенциала, ограниченный доступ к информации и недостаточные административные ресурсы. Отсутствие дифференцированных мер поддержки способствует участию более крупных организаций, особенно из городских районов.

Цифровое измерение усиливает эти различия, поскольку преобладающее использование онлайн-инструментов для консультаций и общения не сопровождается компенсаторными механизмами для организаций с ограниченными цифровыми возможностями.

ПРИНЦИП «НИКТО НЕ ДОЛЖЕН БЫТЬ ОСТАВЛЕН ПОЗАДИ» И ОРГАНИЗАЦИИ, РАБОТАЮЩИЕ С УЯЗВИМЫМИ ГРУППАМИ НАСЕЛЕНИЯ

В отношении принципа «Никто не должен быть оставлен позади» ПРОГО не включает явных механизмов приоритизации или мониторинга участия организаций, работающих с уязвимыми группами. Эти организации участвуют в процессах разработки и реализации государственной политики в основном в качестве случайных бенефициаров поддержки, и лишь в меньшей степени в качестве стратегических партнеров. В документе для некоторых целей приведены дезагрегированные показатели и конкретные целевые значения для организаций, работающих с уязвимыми группами населения (например, количество выявленных и задокументированных успешных случаев сотрудничества между государственными органами и организациями гражданского общества: 40, при этом не менее 12 организаций гражданского общества представляют социально уязвимые группы населения). Это показатель в рамках цели 1.2). Однако практически отсутствуют конкретные действия и меры, направленные на оценку потребностей и расширение возможностей этих организаций.

В отсутствие проактивного подхода вклад ПРОГО в снижение социальной изоляции остается ограниченным и трудно доказуемым, за исключением поддержания открытой общей структуры.

ПРОЗРАЧНОСТЬ, ПОДОТЧЕТНОСТЬ И СПРАВЕДЛИВЫЙ ДОСТУП К ПРОЦЕССАМ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

В отношении прозрачности и подотчетности ПРОГО соблюдает процедурные требования к предоставлению информации и проведению консультаций. Однако отсутствие систематических механизмов обратной связи и отслеживания использования вклада гражданского общества ограничивает превращение прозрачности в эффективный инструмент общественной подотчетности.

Доступ к процессам принятия решений формально открыт, однако возможности влияния остаются неравными, поскольку определяются ресурсами, опытом и организационными возможностями вовлеченных сторон, что еще раз отражает ограничения подхода, основанного исключительно на процедурной нейтральности.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Рекомендации можно разделить на две группы:

- оперативные рекомендации, которые в целом могут быть реализованы к концу программы;
- стратегические рекомендации, предназначенные для будущих документов стратегического планирования.

Все рекомендации были разработаны и разъяснены командой экспертов по оценке, на основе их профессионального суждения, проанализированного собранными данными и проведенных в ходе личных консультаций с основными участниками программы.

ОПЕРАТИВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Ключевая рекомендация № 1: Пересмотр календаря и содержания действий, запланированных на период 2026–2027 годов, чтобы обеспечить их актуальность, ясность и реальный вклад в достижение целей программы.

Для второй части программы рекомендуется провести тщательный анализ запланированных действий с целью проверки того, в какой мере они напрямую и измеримо способствуют достижению стратегических целей. Некоторые действия, сформулированные в общих или слишком расплывчатых формулировках, не позволяют установить четкую причинно-следственную связь между вмешательством и желаемым результатом. Например, остается неясным, каким образом действие «Вовлечение организаций гражданского общества в повышение эффективности статистической деятельности и расширение использования официальной статистики» реально способствует цели укрепления потенциала властей в поддержке процесса участия.

Действия, сформулированные в общих чертах, следует переформулировать, чтобы четко указать, чего следует достичь, кем, в какие сроки и с каким конкретным результатом. Переформулировка должна включать проверяемые результаты (например, методологии, руководства, функциональные механизмы) и четкие показатели, позволяющие объективно оценивать прогресс. Например, вместо «обеспечение грантового финансирования» необходимо конкретное описание мер, которые будут предприняты для достижения данного результата.

В то же время действия из первой части программы, которые не были реализованы или находятся в процессе реализации, следует вновь включить в оперативный план следующего этапа в приоритетном порядке, с указанием четких сроков, распределением обязанностей и ожидаемыми результатами. Такой подход позволит снизить риск накопления невыполненных задач и обеспечит более эффективное использование ресурсов в оставшийся период реализации.

Ключевая рекомендация № 2: Корректировка системы показателей ПРОГО для более точного отражения уровня влияния программы на всех уровнях (деятельность, цель, воздействие, сквозные приоритеты).

Оценка показала, что некоторые показатели результатов сформулированы на уровне воздействия или результатов. Рекомендуется на оставшийся период пересмотреть набор выходных показателей таким образом, чтобы они отражали реалистичные промежуточные результаты и были напрямую связаны с действиями, предусмотренными программой.

Также необходимо пересмотреть показатели воздействия и/или их исходные и целевые значения. Некоторые из этих показателей воздействия не в полной мере отражают желаемые изменения (для измерения показателя «Укрепление условий для эффективного и устойчивого достижения организациями гражданского общества своей заявленной миссии» используется показатель «Доля зарегистрированных в мун. Кишинев организаций гражданского общества, возглавляемых женщинами»), а целевые значения для некоторых показателей, таких как «Участие граждан в процессе формирования бюджета», были достигнуты к началу реализации ПРОГО, что сделало невозможным мониторинг прогресса реализации.

Кроме того, для оценки прогресса с точки зрения инклюзивности и структурного неравенства для уязвимых групп необходимо (насколько это возможно) дезагрегировать систему показателей на всех уровнях, чтобы иметь возможность оценить прогресс в областях уязвимости, выявленных в ходе анализа проблем.

Ключевая рекомендация № 3: Увеличение финансовых и кадровых ресурсов, предназначенных для реализации программы

Для того чтобы ПРОГО продолжала быть реализуемой и привела к изменениям к 2027 году, необходимо одновременно укрепить координационный потенциал Государственной канцелярии и финансовое обеспечение предпринимаемых мер в условиях нехватки кадров и сниженной предсказуемости бюджета.

Что касается человеческого фактора, то наличие специализированной команды стало ключевым фактором прогресса в реализации мероприятий; однако, учитывая межсекторальный характер ПРОГО и распределение обязанностей между несколькими органами власти, рекомендуется расширить структуру в Государственной канцелярии как минимум одним штатным подразделением, доведя функциональный порог примерно до 3-4 человек, за счет внутренних должностей и/или, в краткосрочной перспективе, за счет привлечения внешних экспертов при поддержке партнеров по развитию, чтобы улучшить планирование, мониторинг и реализацию запланированных действий. Параллельно рекомендуется, чтобы каждое министерство, отвечающее за работу в ПРОГО, назначило/наняло персонал для сотрудничества с гражданским обществом (координационные центры) с четкими обязанностями по внутренней координации, консультациям и отчетности, в целях повышения согласованности действий канцелярии и министерств, а также для усиления деятельности существующих постоянных консультативных платформ.

Что касается финансовой составляющей, необходимо обеспечить адекватное и полное финансирование, учитывая, что имеющиеся данные не подтверждают полное покрытие

всех предполагаемых затрат, а реальный уровень ассигнований для ПРОГО трудно отследить в отсутствие четкой бюджетной структуры. Поэтому на оставшийся период реализации рекомендуется выделить четкие и обоснованные внутренние средства (предпочтительно в виде отдельной линии/подпрограммы или путем явного указания в БПСИ и годовых бюджетах), а для мероприятий, не покрываемых национальными источниками, – мобилизовать дополнительные ресурсы посредством софинансирования с партнерами по развитию, тематических программ и партнерских отношений с организациями гражданского общества.

Ключевая рекомендация № 4: Создание партисипативного механизма реализации и мониторинга ПРОГО

Опыт внедрения предыдущих Стратегий развития гражданского общества (СРГО) и ПРОГО свидетельствует о различном восприятии властями и гражданским обществом прогресса и приоритетов, что снижает сплоченность и чувство причастности к Программе. Несмотря на то, что Канцелярия регулярно участвует в деятельности сектора и публикует отчеты о реализации, отсутствует постоянная и структурированная основа для оперативного диалога, совместного мониторинга и скоординированной корректировки с четким распределением обязанностей для обеих сторон.

В этом контексте было бы целесообразно создать платформу или координационный комитет для ПРОГО, вдохновленный моделью Комитета по координации открытого правительства (OGP) в качестве передовой практики сотрудничества государства и организаций гражданского общества. Механизм мог бы быть формализован (по распоряжению Канцелярии) и включать бы представителей соответствующих органов власти, гражданского общества и экспертов с четко определенными обязанностями: мониторинг реализации, ежегодное определение приоритетов действий, структурированная обратная связь по годовым отчетам Канцелярии, а также поддержка оценки и необходимых корректировок. Такой механизм позволил бы ежегодное совместное планирование Канцелярии и ОГО, публиковать показатели прогресса и периодически пересматривать приоритеты, повышая прозрачность, подотчетность и шансы на эффективное достижение результатов к 2027 году.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Ключевая рекомендация № 1: Закрепление будущих программ в рамках четкой стратегической структуры через отдельную стратегию или посредством явной интеграции направлений развития гражданского общества в другие национальные стратегии.

Для повышения согласованности и предсказуемости государственной политики в отношении гражданского общества будущие плановые документы должны основываться на четкой стратегической концепции. Предпочтительным вариантом является разработка отдельной национальной Стратегии развития гражданского общества с измеримыми целями, предполагаемыми приоритетами и механизмами реализации. В качестве альтернативы, если межсекторальный подход будет сохранен, направления развития гражданского общества должны быть четко, детально и измеримо интегрированы в соответствующие национальные стратегии, чтобы будущая программа имела прослеживаемую основу и

могла продемонстрировать, что именно она реализует на практике.

В этом смысле структура стратегического планирования допускает такой вариант. Хотя в Постановлении правительства № 386/2020 перечислены типичные области для отраслевых стратегий, в том же постановлении предусмотрена возможность разработки стратегий и для других областей, в зависимости от необходимости государственного вмешательства, по решению Межведомственного комитета по стратегическому планированию. В отсутствие четкой стратегической структуры предыдущие циклы характеризовались разрозненными приоритетами, ослабленной координацией и распределением ресурсов; хорошо определенная стратегическая структура повысила бы качество планирования, межведомственную согласованность и способность демонстрировать долгосрочные результаты.

Для дальнейшего закрепления необходимо уточнить концепцию ОГО и целевые категории будущего документа государственной политики, чтобы обеспечить актуальность мер и внутреннюю согласованность программы. Практическое единое определение и типология бенефициаров с четким разграничением категорий, требующих различных подходов (например, ассоциации, фонды, учреждения против специальных форм), а также уточнение прямых и косвенных бенефициаров, являются условием для реалистичной теории изменений, сопоставимых показателей и адресного подхода, позволяющего избежать размытой адресности.

Ключевая рекомендация № 2: Построение логики будущей программы на основе желаемых результатов, а не на основе заранее определенных действий.

Для будущей программы крайне важна продуманная логика вмешательства, основанная на желаемых результатах, а не на заранее составленном списке действий. Подобная программа должна основываться на четкой теории изменений, определяющей тип целевого воздействия, необходимые промежуточные результаты и конкретные меры, с помощью которых они могут быть достигнуты. Таким образом, можно было бы избежать ситуации как в данной программе, с потенциально значительным воздействием не были приняты, что существенно снижало амбициозность этих действий, но сохраняло некоторые амбициозные показатели результатов.

Учитывая, что роль программы заключается в реализации более широких стратегических направлений, ожидаемые результаты должны быть извлечены из национальных программных документов и реалистично адаптированы к контексту и периоду реализации. Таким образом, основное внимание в программе должно быть сосредоточено на достижении результатов, а корректировка действий должна основываться на зафиксированных событиях.

Ключевая рекомендация № 3: Обеспечение четкого бюджетного закрепления и распределения средств для будущей/будущих ПРОГО и систематического согласования с БПСП

Утверждение стратегического документа в области укрепления ОГО и сотрудничества с государством должно сопровождаться твердыми финансовыми обязательствами по его реализации. Правительство должно четко предусмотреть и оценить затраты, необходимые

для реализации ключевых/преобразующих мероприятий, в государственном бюджете, а ресурсы от партнеров по развитию и внешних доноров должны быть дополнительными, а не основными в реализации. В случае привлечения ресурсов из внешних источников, их необходимо конкретно оценить и закрепить на момент утверждения документа (включая сценарии сокращения или перераспределения поддержки), чтобы обеспечить максимально предсказуемую финансовую структуру, позволяющую эффективно реализовывать документ государственной политики.

В то же время, для эффективного мониторинга расходов и обеспечения надежной финансовой предсказуемости, в будущих программных циклах необходимо разработать отдельную подпрограмму для компонента развития ОГО. Это позволило бы проводить динамический анализ инвестиций в развитие ОГО как на национальном, так и на местном уровнях и способствовало бы согласованию будущих программ и стратегий с БПСР.

Ключевая рекомендация № 4: Внедрение конкретных действий, направленных на устранение выявленных неравенств, и обеспечение наличия системы дезагрегированных показателей на всех уровнях.

Для того чтобы оказать влияние на выявленные виды неравенства (гендерного, для сельских территорий, уязвимых групп, меньшинств и т. д.), документы государственной политики, в том числе направленные на развитие ОГО, должны включать конкретные и целенаправленные меры по борьбе с этими видами неравенства. Общие подходы, как правило, не позволяют устранить эти неравенства, и зачастую общий прогресс может усугубить существующие расхождения. В этом смысле документы государственной политики должны включать конкретные мероприятия, направленные на решение проблем и устранение выявленных различий.

Документ также должен включать активные меры по вовлечению и консультированию организаций, работающих с людьми из уязвимых, недостаточно представленных групп населения. Эти меры должны позволить усилить результаты и влияние на указанные целевые категории.

Для оценки прогресса и воздействия на различные группы населения показатели мониторинга должны иметь достаточную детализацию по различным критериям уязвимости. Уровень детализации должен быть соразмерен масштабу вмешательства в отношении этих категорий уязвимости. Эти меры должны позволить перейти от просто декларативной интеграции гендерных принципов, прав человека и социальной инклюзии к оперативным критериям и механизмам, которые будут направлять реализацию, мониторинг и определение приоритетов мероприятий ПРОГО в соответствии со стандартами ОЭСР-КСР.

