

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

Издается с 2011 г. Выходит 4 раза в год. Рег. ПИ № ФС77-38716 от 22 января 2010 г.
Учредитель: Издательская группа «Юрист»

№ 1 / 2016

Журнал издается при участии кафедры гражданского общества МГИМО — Университета Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» Академии развития гражданского общества

Председатель редакционного совета

Гриб Владислав Валерьевич, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского общества МГИМО — Университета, член Общественной палаты Российской Федерации, член Президиума Ассоциации юристов России, главный редактор Издательской группы «Юрист»

Главный редактор

Автономов Алексей Станиславович, д.ю.н., профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН

Заместитель главного редактора

Туманова Анастасия Сергеевна, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Члены редакционного совета

Автономов Алексей Станиславович, д.ю.н., профессор, главный научный сотрудник Института государства и права РАН (*главный редактор*)

Туманова Анастасия Сергеевна, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (*заместитель главного редактора, ответственный редактор номера*)

Брэдли Джозеф, доктор истории, профессор истории Университета Талсы (Оклахома, США)

Галас Марина Леонидовна, д.и.н., профессор, главный научный сотрудник Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Демичев Алексей Андреевич, д.ю.н., профессор, профессор Нижегородской академии МВД России

Дискин Иосиф Евгеньевич, д.э.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Бекман Йохан, доктор общественно-политических наук, доцент криминологии и социологии права, представитель Российского института стратегических исследований в странах Северной Европы (Финляндия)

Тодд Лефко, доктор истории, профессор Университета Миннесоты, политик, бизнесмен (США)

Малахов Валерий Петрович, д.ю.н., профессор, начальник кафедры теории государства и права Московского университета МВД России

Медушевский Андрей Николаевич, д.ф.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Мезаннев Матье, доктор права, профессор, заместитель декана факультета «Право и экономика» Государственного университета Реюньона (Франция)

Мерсиянова Ирина Владимировна, к.с.н., доцент, директор Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Нижник Надежда Степановна, д.ю.н., профессор, профессор кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России

Панарин Андрей Александрович, к.э.н., Президент Некоммерческого партнерства «Образовательный консорциум «Среднерусский университет»

Полов Евгений Васильевич, к.ю.н. (кафедра гражданского общества МГИМО — Университета)

Попова Екатерина Владимировна, к.ю.н. (кафедра гражданского общества МГИМО — Университета)

Саломатин Алексей Юрьевич, д.ю.н., д.и.н., профессор, профессор Пензенского университета

Сафонов Александр Александрович, д.ю.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Сигалов Константин Елизарович, д.ю.н., доцент, директор Центра правового регулирования финансово-экономических отношений Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Смит Дэвид Хортон, профессор социологии Бостон Колледжа (США), почетный гостевой профессор социологии университета Восточной Англии, почетный гостевой профессор НИУ ВШЭ и университета Циньхуа (Китай)

Соловьев Кирилл Андреевич, д.и.н., доцент

Шаблинский Илья Георгиевич, д.ю.н., профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Шульга Руслан Юрьевич, к.ю.н. (кафедра гражданского общества МГИМО — Университета)

Центр редакционной подписки: (495) 617-18-88

e-mail: podpiska@lawinfo.ru

Адрес редакции: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7
тел./факс: (495) 953-91-08, e-mail: ator@lawinfo.ru

Подписной индекс:

«Почта России» — 10866; «Объединенный каталог» — 85492 (на полг.).
Также можно подписаться на www.gazety.ru

«Национальная полиграфическая группа».

248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2
Тел.: (4842) 70-03-37

Формат: 60x90/8. Печ. л. — 6. Печать офсетная.
Общий тираж: 1000 экз. Цена свободная. ISSN 2221-3287
Номер подписан в печать: 09.02.2016 г.

Номер вышел в свет: 31.03.2016 г.

Концепт «гражданского общества» в общественном сознании

Розенталь И.С., Туманова А.С.

Общество, общественность, гражданское общество: к вопросу о трансформации понятий в канун и в годы Первой русской революции 3

Аронов Д.В., Бардин П.В., Коновалова М.А.

Проблематика гражданского общества в содержании учебных дисциплин общественно-философского цикла Московского городского народного университета им. А.Л. Шаняевского (1908—1917)..... 9

Правовые аспекты гражданского общества

Медушевский А.Н. Конституционные комиссии в СССР: структура, состав, механизмы деятельности (часть 1) 15

Честнов И.Л. Легитимация права как функция гражданского общества..... 21

Искевич И.С. Права человека и гражданина в нормативных актах и конституционных проектах Временного правительства..... 26

Роль институтов гражданского общества в самоорганизации соотечественников за рубежом

Сабенникова И.В. Идеи реализации гражданского общества в русской постреволюционной эмиграции 29

Галас М.Л. Правовой статус русских в странах Балтии в XX веке..... 33

Эмпирические исследования гражданского общества и некоммерческих организаций

Громова М.Н., Мерсиянова И.В. Государственная поддержка НКО и проблема оценки ее эффективности 39

Дидикин А.Б. Участие институтов гражданского общества в реализации национальной технологической инициативы 44

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.
Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА НКО И ПРОБЛЕМА ОЦЕНКИ ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ*

*Громова Мария Николаевна,
заместитель начальника отдела развития
некоммерческого сектора экономики
Департамента социального развития и инноваций
Министерства экономического развития Российской Федерации
m.n.gromova@yandex.ru*

*Мерсиянова Ирина Владимировна,
директор Центра исследований гражданского общества
и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ,
заведующая кафедрой экономики и управления
в негосударственных некоммерческих организациях
Департамента государственного и муниципального управления
факультета социальных наук Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики»
imersianova@hse.ru*

В целях развития гражданского общества, а также в связи с решением задач социальной политики на поддержку НКО государством на протяжении ряда лет направляются значительные средства. С учетом растущих объемов государственной поддержки НКО и увеличивающегося разнообразия соответствующих программ на федеральном, региональном и муниципальном уровне требуется разработка методик оценки их эффективности. В работе показаны объемы, структура и особенности государственной поддержки НКО в России, в том числе с точки зрения поставленных государственными органами социально-политических целей. На основе анализа методик оценки эффективности программ поддержки некоммерческих организаций, применяемых государственными и частными донорскими организациями за рубежом, а также исходя из особенностей государственной поддержки некоммерческих организаций в России, сделан вывод о том, что требуется разработка универсальной, гибкой и доступной для применения на практике методики оценки эффективности государственных и муниципальных программ поддержки НКО в нашей стране.

Ключевые слова: государственная программа, некоммерческие организации, некоммерческий сектор, социальная политика, социально ориентированные НКО.

State Support of the Non-profit Sector and Issue of Estimation of its Efficiency

*Gromova Maria N.,
Deputy Head of the Division of Noncommercial Economy Sector Development
of the Department of Social Development and Innovations
of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation*

*Mersiyanova Irina V.,
Director of the Center for Civil Society and Non-Profit Sector Studies
of National Research University Higher School of Economics,
Head of the Economics and Management in the Non-Government
Noncommercial Organizations Department of the State and Municipal Management
Department of the Faculty of Social Sciences of National Research University
Higher School of Economics*

With a view to developing civil society and addressing social policy issues, the government has been allocating a considerable amount of funding for NGO support over a number of years. Given the growing support of NGOs by the government and the increasing diversity of the relevant programs at the federal, regional and municipal levels, it is essential to develop a methodology of evaluating the effectiveness of these programs. The article examines the scope, structure and characteristics of NGO support by the government in Russia, among other things, from the point of view of social and political goals pursued by government agencies. Based on the analysis of methodologies for evaluating programs of NGO support, which are applied by public and private donors abroad, and proceeding from the specifics of government support of NGOs in Russia, the article makes a conclusion that it is necessary to develop a universal, flexible and easily applicable methodology for the evaluation of the effectiveness of public and municipal programs for NGO support in Russia.

Key words: state program; noncommercial organizations; non-profit sector; social policy; socially focused noncommercial organizations.

* Данная статья подготовлена в рамках проекта «Долгосрочные перспективы развития сектора негосударственных некоммерческих организаций: подходы к оценке и их апробации», выполненного в Центре исследований гражданского общества и некоммерческого сектора в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2016 г.

Развитие форм поддержки негосударственных некоммерческих организаций (далее — НКО) со стороны государства является одним из направлений институционализации взаимоотношений государства и гражданского общества в нашей стране¹. К настоящему времени уже сформировался и применяется целый спектр различных форм финансовой и нефинансовой поддержки НКО. К первым относится предоставление субсидий НКО как на адресной, так и на конкурсной основе, различных налоговых льгот, а также обеспечение имущественной поддержки в виде передачи НКО собственности в безвозмездное пользование или предоставление аренды на льготных условиях; ко вторым — информационная, консультационная и образовательная поддержка.

В нашей стране формы взаимодействия органов власти и НКО начали формироваться вначале на муниципальном уровне, потом стали появляться на региональном уровне, и лишь в начале 2000-х годов был поставлен вопрос о необходимости поддержки НКО со стороны федеральных органов государственной власти². С тех пор актуальность вопроса о государственной поддержке НКО обусловлена не только тем, что объемы государственной поддержки НКО в нашей стране постоянно увеличивались, но и тем, какое значение придается этой государственной поддержке самими НКО. Так, согласно результатам всероссийского опроса руководителей НКО, проведенного Центром исследований гражданского общества и некоммерческого сектора НИУ ВШЭ в рамках мониторинга состояния гражданского общества при поддержке Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ (2015 г., n = 850), практически 2/3 респондентов считают в той или иной мере существенным влияние, которое оказывает

¹ Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5–24.

² Нездуров А.А., Сунгуров А.Ю. Взаимодействие органов власти и структур гражданского общества: возможные модели и их реализация в общественно-политической жизни современной России. В кн.: Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л.И. Якобсона. М.: Вершина, 2008. С. 209–236; Мерсиянова И.В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации. М.: Academia, 2004.

Финансовая поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций на федеральном уровне

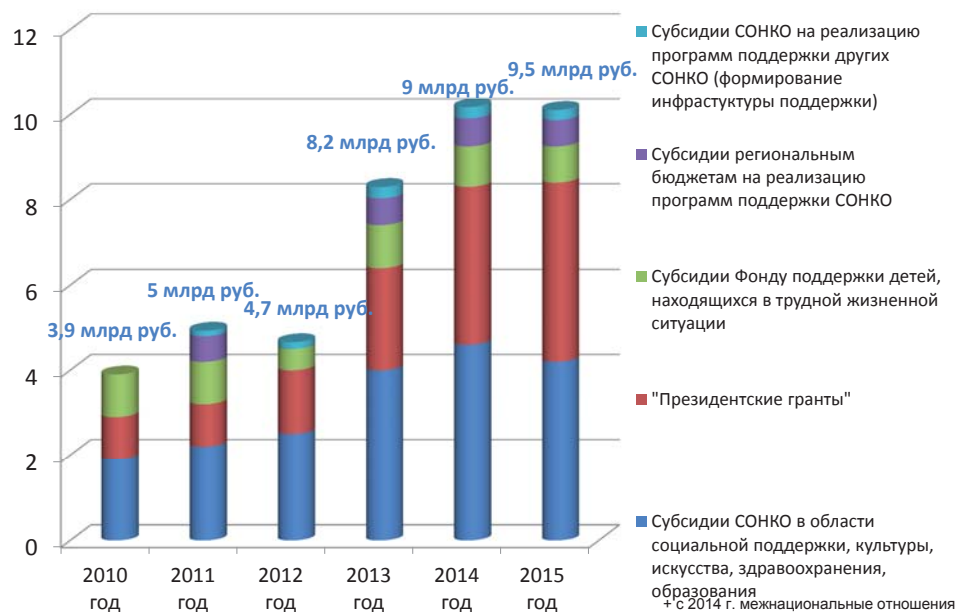


Рис. 1. Объемы финансовой поддержки социально ориентированных НКО на федеральном уровне (по оценке авторов)

государственная поддержка НКО на развитие гражданского общества в нашей стране. В частности, 23% руководителей НКО считают это влияние безусловно существенным, 39% — скорее существенным. На долю ответов «скорее несущественное» приходится 17% мнений респондентов. И лишь 6% полагают, что государственная поддержка НКО не оказывает никакого влияния на развитие гражданского общества в нашей стране.

Кроме того, с 2010 года прослеживается положительная динамика роста бюджетных ассигнований федерального бюджета (рис. 1), выделяемых на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций. За пять лет практически в 2,5 раза увеличился объем бюджетной поддержки СО НКО на федеральном уровне (табл. 1). Обозначенный в таблице 1 объем финансирования соответствует расходам федерального бюджета по статьям, предусматривающим предоставление субсидий как негосударственным социально ориентированным некоммерческим организациям, так и государственным бюджетным и автономным учреждениям. Из указанных средств объем бюджетного финансирования, предоставляемого в рамках статей федерального бюджета, предусматривающих предоставление субсидий на конкурсной основе и исключительно негосударственным социально ориентированным НКО, составил: в 2012 году — 1,7 млрд рублей, в 2013 году — 3,3 млрд рублей, в 2014 году — 4,6 млрд рублей, в 2015 году — 5,1 млрд рублей.

Поддержка социально ориентированных НКО осуществлялась за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета по следующим основным направлениям в форме предоставления субсидий:

Таблица 1

Объемы выделяемых средств на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2012–2015 годах*

	2012 год	2013 год**	2014 год***	2015 год****
Министерство культуры Российской Федерации	536 000,0	1 449 300	1 027 879,4	1 004 908,8
Министерство здравоохранения Российской Федерации	197 700,0	272 700,0	197 700,0	177 930,0
Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации	2202598,3	3146458,3	3125286,9	3279880,8
Управление делами Президента Российской Федерации	1 516 519,1	2 370 000,0	3 698 000,0	4 228 200,0
Министерство экономического развития Российской Федерации	192000,0	915000,0	943575,0	871705,3
Федеральное медико-биологическое агентство	10 401,3	10 401,3	10 401,3	9 260,8
МЧС России	–	–	–	100 000,2
Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	–	–	–	10 200,0
ВСЕГО	4 655 218,7	8 163 859, 6	9 002 842,1	9 571 885,7

Источник: составлено авторами на основе данных федеральных законов о федеральном бюджете на текущий и плановый периоды 2013–2015 гг.

* В соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на текущий и плановый периоды с 2013 года наименование расходов на поддержку СО НКО формулируется как «предоставление субсидий бюджетным, автономным учреждениям и иным некоммерческим организациям», до 2013 года было «предоставление субсидий некоммерческим организациям (за исключением государственных учреждений)».

** Расходы федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» в редакции Федеральных законов от 7 июня 2013 г. № 133-ФЗ, от 2 декабря 2013 г. № 348-ФЗ.

*** Расходы федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

**** Расходы федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

- общественным организациям инвалидов, творческим союзам и иным социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим социальную поддержку и защиту граждан, деятельность в области культуры, здравоохранения и социальной защиты (адресная поддержка по заявочному принципу, предоставляемая Минкультуры России, Минтрудом России, Минздравом России, Минкомсвязи России);

- некоммерческим неправительственным организациям, участвующим в развитии институтов гражданского общества (президентские гранты);

- Фонду поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, созданному в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 марта 2008 г. № 404, на разработку и реализацию комплекса мер по оказанию поддержки детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, в рамках подпрограммы «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан», в том числе на предоставление на конкурсной основе грантов социально ориентированным некоммерческим организациям в указанных целях;

- бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (предоставляемые Минэкономразвития России);

- «инфраструктурным» социально ориентированным некоммерческим организациям для оказания информационной, консультационной, методической и организационной поддержки деятельности других социально ориентированных некоммерческих организаций (предоставляемые Минэкономразвития России).

Поддержка некоммерческих организаций, осуществляемая на федеральном уровне, реализуется на базе государственных программ.

В соответствии с порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации³ государственной программой является система мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. В этом документе указывается, что государственные программы разрабатываются, исходя из положений концепций долгосрочного социально-экономического

³ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период, федеральных законов, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Государственные программы субъекта Российской Федерации и муниципальные программы должны учитывать региональные стратегические документы (стратегии социально-экономического развития федеральных округов и отдельных территорий) и бюджетные возможности региона.

В данном случае возможно оценивание непосредственно текста государственной программы, сопоставление заявленных в тексте целей, задач, мероприятий, целевых показателей. Помимо этого, формы поддержки, реализующиеся на базе государственных программ, имеют более четкую связь между задачами, мероприятиями программы и средствами, необходимыми для ее реализации.

Вместе с тем, как показывают наблюдения авторов, чаще всего под «программой» поддержки некоммерческих организаций понимается процесс финансирования некоммерческих организаций, занимающихся деятельностью в рамках приоритетных направлений, определенных финансирующим органом.

Программы поддержки некоммерческих организаций можно классифицировать по следующим основаниям: по уровню субъектов поддержки (федеральные, региональные, муниципальные); по механизму поддержки (конкурсы на получение субсидий, целевое внеконкурсное финансирование — адресная поддержка по заявочному принципу); по виду поддержки (финансовая, имущественная, информационно-консультационная и др.); в зависимости от специфики получателя поддержки (направление деятельности, организационно-правовая форма и др.).

В рамках вышеперечисленных механизмов поддержки бюджетные средства распределяются как на конкурсной (субсидии Минэкономразвития России, МЧС России), так и на адресной основе (целевое внеконкурсное финансирование) по заявочному принципу (например, субсидии Минтруда России, Минкультуры России, Минздрава России).

Распределение субсидий с помощью конкурсного механизма осуществляется в соответствии с порядком конкурсного отбора, что обеспечивает открытость, прозрачность, а также возможность проведения комплексной оценки.

Ввиду отсутствия конкурсной составляющей адресная поддержка некоммерческих организаций, реализующаяся, как правило, в соответствии с приказом федерального ведомства, ответственного за реализацию государственной программы, является, по нашему мнению, менее прозрачной и закрытой для проведения оценки эффективности и целесообразности предоставления федеральных средств.

Помимо этого, на федеральном уровне реализуется поддержка НКО, участвующих в развитии институтов гражданского общества, через так называемые президентские гранты по непрограммному направлению расходов «Управление делами Президента Российской Федерации» в рамках непрограммного

направления деятельности «Обеспечение деятельности отдельных федеральных государственных органов»⁴.

Данная форма поддержки не относится к государственным программам, поскольку не имеет текстового документа, содержащего цели, задачи, мероприятия, целевые показатели программы. Как следствие, невозможно оценить программу как таковую, нельзя оценить влияние программы на реализацию государственных приоритетов, сравнить запланированные показатели с достигнутыми — фактически нет привязки к показателям социально-экономического развития страны.

На региональном уровне поддержка некоммерческих организаций осуществляется в рамках государственных региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, реализующихся уполномоченными региональными органами исполнительной власти по поддержке некоммерческих организаций, путем адресной и/или конкурсной поддержки таких организаций. В настоящее время приняты 83 региональные программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (за исключением Тюменской области и города Москвы), в рамках которых осуществляется финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также содействие в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций.

Данные программы упорядочены и структурированы во многом благодаря конкурсу среди субъектов Российской Федерации на получение субсидии Минэкономразвития России, поэтому их можно сопоставить между собой и проранжировать.

Предоставление на конкурсной основе субъектам Российской Федерации субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций является важным стимулом для расширения поддержки некоммерческого сектора. Это выражается как в постоянном увеличении количества субъектов Российской Федерации, реализующих программы поддержки некоммерческих организаций и участвующих в конкурсных отборах Минэкономразвития России, так и в опережающих показателях софинансирования данных программ из средств региональных бюджетов.

Введение в 2011 году указанного стимулирующего механизма и проводимая Минэкономразвития России методическая работа позволили увеличить число субъектов Российской Федерации, реализующих государственные программы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, с 7 в 2010 году до 83 в 2015 году. Посредством этого механизма в 2011–2013 годах была обеспечена финансовая

⁴ Формулировка направления расходов федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

поддержка на конкурсной основе более двух тысяч социально ориентированных некоммерческих организаций в сорока девяти субъектах Российской Федерации.

В рамках региональных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций также широко распространено содействие органам местного самоуправления в разработке и реализации мер по поддержке некоммерческих организаций на территориях муниципальных образований. Помимо этого, в некоторых регионах присутствует грантовая поддержка муниципальных образований, реализующих, в свою очередь, программы поддержки некоммерческих организаций, на муниципальном уровне.

Предоставление поддержки некоммерческим организациям на муниципальном уровне осуществляется преимущественно на базе муниципальных программ поддержки некоммерческих организаций, которые учитывают местные социально-экономические, экологические, культурные и другие особенности и по своей структуре идентичны региональным программам.

В соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации все государственные и муниципальные программы подлежат ежегодной оценке эффективности, по итогам которой принимается решение о продолжении, прекращении реализации программы или о внесении в программу изменений. Хотя, конечно, необходимость проведения оценки обосновывается не только правовыми нормами, но и логикой развития взаимоотношений гражданского общества и государства в нашей стране: оценка является инструментом повышения доверия к государственной политике, при условии, если она реализуется открыто и объективно.

Мероприятия по оценке эффективности проводятся органом исполнительной власти, являющимся ответственным исполнителем, при этом обязательным критерием эффективности является достижение целевых индикаторов программы и реализация мероприятий в указанный срок⁵.

В методических рекомендациях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации эффективность государственной программы определяется как сумма показателей степени реализации государственной программы и эффективности реализации входящих в ее состав подпрограмм, помноженных на коэффициент значимости подпрограммы, определяемый исходя из объемов фактических расходов из федерального бюджета (кассового исполнения) на их реализацию в отчетном году⁶. Эффективность реализации подпрограммы оценивается в зависимости от значений оценки степени реализации подпрограммы и оценки эффективности использования средств федерального бюджета.

Таким образом, все показатели, используемые для оценки эффективности государственных программ в указанных методических рекомендациях, сводятся к оценке степени реализации запланированных мероприятий и степени освоения бюджетных средств. В этом случае оцениванию не подвергаются цели, задачи, мероприятия, целевые показатели программы, открытость и прозрачность реализации программы. Как следствие, по итогам подобной оценки одинаково эффективной может быть признана качественная и некачественная программа, поскольку под оценку попадают только степень реализации программы и степень освоения бюджетных средств.

Кроме этого, подобный подход исключает возможность учета отраслевой специфики различных программ. Несмотря на то что данный документ имеет рекомендательный характер, на практике данные формулы применяются в программах без значимых изменений.

Оценка эффективности в программах поддержки некоммерческих организаций, как правило, осуществляется на уровне отдельных профинансированных в рамках программы проектов, но не на уровне программы в целом. Существующие в России методики оценки эффективности программ и проектов поддержки некоммерческих организаций зависят от предпочтений финансирующего органа, а также от возможностей и опыта тех, кто непосредственно осуществляет оценку.

Таким образом, с учетом растущих объемов государственной поддержки некоммерческих организаций и увеличивающегося разнообразия соответствующих программ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, требуется разработка универсальной, гибкой и доступной для применения на практике методики оценки их эффективности. Данная методика, по нашему мнению, должна основываться на концепции жизненного цикла программы. Таким образом, оценку целесообразно осуществлять в трех фазах жизненного цикла программы: до начала ее реализации, в ходе реализации и по завершении реализации программы. Каждой фазе реализации программы должен соответствовать один из разделов методики.

К данному выводу мы пришли, основываясь на проведенном анализе методик оценки эффективности программ поддержки некоммерческих организаций, применяемых государственными и частными донорскими организациями за рубежом, а также исходя из особенностей государственной поддержки некоммерческих организаций в России⁷.

Помимо общих (универсальных) критериев оценки эффективности государственных программ поддержки некоммерческих организаций методика может быть расширена блоком дополнительных критериев, основанных на социологических опросах сторон, задействованных и заинтересованных в реализации программ поддержки некоммерческих организаций.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

⁶ Приказ Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690.

⁷ Подробнее об этом см.: Разработка методики оценки эффективности государственных и муниципальных программ поддержки НКО: отчет о научно-исследовательской работе / под рук. А.И. Якобсона, И.В. Мерсияновой; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». М., 2014.

В конечном итоге применение данной методики должно позволить не только наилучшим образом оценить эффективность государственной поддержки НКО, но и оптимально учесть влияние фактора государственной политики на гражданское общество при построении прогнозов его развития в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Литература

1. Мерсиянова И.В. Добровольные объединения граждан в местном самоуправлении: проблемы институционализации / И.В. Мерсиянова. М.: Academia, 2004.
2. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Сотрудничество государства и структур гражданского общества в решении социальных проблем / И.В. Мерсиянова, Л.И. Якобсон // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 5–24.
3. Разработка методики оценки эффективности государственных и муниципальных программ поддержки НКО: отчет о научно-исследовательской работе / под рук. Л.И. Якобсона, И.В. Мерсияновой. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». М., 2014.
4. Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / под ред. Л.И. Якобсона. М.: Вершина, 2008. С. 209–236.

УЧАСТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ

*Дидикин Антон Борисович,
старший научный сотрудник,
Институт философии и права Сибирского отделения
Российской академии наук (СО РАН),
кандидат юридических наук
abdidikin@bk.ru*

В статье анализируются основные аспекты Национальной технологической инициативы как крупного проекта партнерства государства и бизнеса, нацеленного на формирование в будущем глобальных рынков технологий. Рассматриваются нормативно-правовая основа Национальной технологической инициативы и способы участия институтов гражданского общества в ее реализации.

Ключевые слова: *Национальная технологическая инициатива, «дорожные карты», институты гражданского общества, рынки технологий, модернизация экономики.*

Participation of Civil Society Institutions in Implementation of the National Technological Initiative

*Didikin Anton B.,
Senior Research Scientist
Institute of Philosophy and Law of the Siberian Branch
of the Russian Academy of Sciences (SB RAS),
Candidate of Legal Sciences*

Author analyzes the main aspects of National Technological Initiative as a large project for partnership between state and business, which aimed to forming the global markets of technologies in future. The legal ground of National Technological Initiative and forms of participation of civil society institutions in their realization are considered.

Key words: *National Technological Initiative, "road maps", civil society institutions, markets of technologies, modernization of economics.*

Обсуждение способов реформирования российской экономической модели в последние годы совпало не только с нарастанием кризиса в финансовой, производственной и технологической отраслях экономики, но и с появлением проекта Национальной технологической инициативы. «Возвращение руководства страны к теме высоких технологий с сентября 2014 года на первый взгляд должно вызвать удивление, — отмечает С. Кулик, — открытый патронаж противящихся технологическому перевооружению энергетических компаний и целого ряда других крупных государственных корпораций, заметное ухудшение условий работы малого и среднего бизнеса, который во всех успешных странах играет важную, если

не ключевую, роль в разработке и внедрении инноваций, а также в производстве компонентов высокотехнологичных узлов, неоднозначная реформа РАН, к тому же требующая времени для реализации... надежды на успех при таких исходных условиях противоречили хотя бы опыту других ведущих государств»¹.

В истории не раз встречались попытки вовлечения институтов гражданского общества, экспертов и интеллектуалов в осмысление путей технологического

¹ Кулик С. Национальная технологическая инициатива: новая попытка в новых условиях // Институт современного развития. Информационно-аналитический бюллетень. 2015. № 7–8. С. 8.