

МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ИХ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

Королев В.А.* , Локтев Н.П.** , Сластихина И.Ю.***

Аннотация

Статья посвящена актуальным вопросам развития программного метода управления кооперационными процессами в СНГ. В статье представлен обзор мирового опыта разработки межгосударственных программ, предложены критерии их классификации, рассмотрены существующие механизмы разработки и реализации межгосударственных программ СНГ (далее – МП СНГ). Цель статьи – раскрытие недостатков и обоснование предложений по совершенствованию порядка разработки и реализации МП СНГ. Основной вывод: действующий порядок тормозит развитие интеграционных процессов на пространстве СНГ и нуждается в существенной переработке. Статья подготовлена на основе изысканий НИУ ВШЭ в рамках разработки «Межгосударственной программы инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года», принятой Советом глав правительств 18 октября 2011 г.

Ключевые слова: межгосударственная программа; классификация программ; СНГ; интеграционный блок; проектный менеджмент; программно-целевое планирование; управление; инновационное сотрудничество.

Мировая практика управления программами

Последние десятилетия ознаменовались значительным ускорением процессов технологического развития, появлением новых центров мирового экономического и политического влияния, усложнением экономических

* *Королев Владимир Александрович* – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, заместитель директора Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. E-mail: vkorolev@hse.ru

Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, Мясницкая ул., 20.

** *Локтев Николай Павлович* – младший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. E-mail: nloktev@hse.ru

Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, Мясницкая ул., 20.

*** *Сластихина Ирина Юрьевна* – младший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. E-mail: iyslastuhina@hse.ru

Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, Мясницкая ул., 20.

и социальных связей между различными странами и регионами. В условиях роста межстрановой конкуренции заметные преимущества получают страны, которым удастся объединить свои усилия и обеспечить реализацию совместных инициатив в рамках межгосударственного сотрудничества для достижения общих стратегических целей. Программный метод как инструмент межгосударственного сотрудничества все более широко используется развитыми и развивающимися странами, прежде всего в рамках интеграционных объединений (Европейский Союз, МЕРКОСУР, Союз Независимых Государств, ЕвразЭС, АСЕАН, Африканский Союз и др.).

Несмотря на увеличение количества, масштаба и стоимости межгосударственных программ сотрудничества, проблематика их формирования и функционирования как особого вида программ остается мало исследованной и недостаточно представленной в научной и методической литературе. Методологическая база по управлению такого рода программами требует анализа, обобщения и поиска оптимальных решений. Представляется целесообразной разработка общего понятийного аппарата, принципов классификации межгосударственных программ по различным критериям, рекомендаций по их структурированию, разработке и реализации, механизмов согласования интересов заинтересованных сторон и мониторинга достижения программных целей.

Различные аспекты управления программами (жизненный цикл, процессы управления, способы структурирования и гармонизации проектов в рамках программы, мониторинг и контроль хода их реализации, распределение ответственности), их отличия от управления отдельными проектами и портфелями проектов в общем виде рассматриваются в работах Джеофф Реисс [26], Митчелл Спринджер [29], Паулы Вагнер и Брюса Баркли [32]. Свой вклад в разработку проблемы внес Институт управления проектами США, предложивший «Стандарт управления программами» [30], признанный Американским национальным институтом стандартов в качестве государственного стандарта США. Этот документ стал практическим пособием для многих управленцев, занимающихся реализацией программ, как в частном, так и в публичном секторе.

В Российской Федерации методологические аспекты управления программами как особым видом проектной деятельности закреплены в национальном стандарте ГОСТ Р 54871-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой», утвержденном Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 декабря 2011 г. № 1584-ст [4]. Данный стандарт вводит базовый набор общей терминологии программного менеджмента, которая должна позволить участникам программ, ориентирующимся на данный ГОСТ, найти общий язык и гармонизировать свои действия по их реализации.

В Российской Федерации государственные и федеральные целевые программы, по существу, могут рассматриваться как «межгосударственные». Они либо опосредованно через федеральные институты, либо напрямую по предметам совместного ведения с Российской Федерацией затрагивают интересы регионов.

В системе государственного управления РФ процедуры и методика разработки и реализации программ регулируются Постановлениями Правительства РФ № 588 «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» от 2 августа 2010 г. [10], № 594 «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» от 26 июня 1995 [11] и другими нормативными актами. В частности, методическими указаниями по разработке госпрограмм РФ [12] был раскрыт ряд методологических аспектов программного планирования: ключевые термины и определения, принципы разработки программ, требования по формированию методики мониторинга и оценки эффективности программ.

На постсоветском пространстве Россия принимает участие в разработке и реализации межгосударственных программ Содружества Независимых Государств и Евразийского Экономического Сообщества, направленных на выполнение положений концептуальных документов, определяющих направления развития этих интеграционных объединений. Такая деятельность регламентирована межгосударственными нормативными актами (СНГ, ЕврАзЭС). Развитие интеграционных процессов в СНГ на базе межгосударственных программ Содружества прямо прописано в Плане основных мероприятий по реализации Концепции дальнейшего развития СНГ, раздел 9 «Механизмы функционирования Содружества и его организационное совершенствование». Концепцией предусматриваются «развитие производственных кооперационных связей между предприятиями и технологически взаимосвязанными производствами, *разработка межгосударственных программ по техническому перевооружению, инновационным технологиям, взаимодействие на передовых направлениях научно-технического сотрудничества*» [15].

Однако при практической работе по использованию программного метода в развитии сотрудничества стран СНГ международный опыт учитывается не в достаточной степени. Затруднения методологического, правового и организационно-процедурного характера привели к тому, что на сегодняшний день в СНГ нет примеров успешно реализованных межгосударственных программ с яркой проектной составляющей [1].

В целях устранения выявленных проблем представляется необходимым провести систематизацию и методологическую переработку мирового опыта реализации межгосударственных программ с позиций теории программного менеджмента и существующих практик межгосударственного сотрудничества.

В данной статье будет сделана попытка определить термин «межгосударственная программа» как объект управления, рассмотреть особенности реализуемых в мировой практике межгосударственных программ и предложить их классификацию по различным критериям, оценить недостатки действующих нормативных и методических документов и сформулировать направления совершенствования механизма разработки и реализации межгосударственных программ СНГ.

Определение и классификация межгосударственных программ

Программа является инструментом межгосударственного сотрудничества, под которым принято понимать взаимодействие двух и более стран для достижения общих стратегических целей в избранной области: социальной, экономической, научно-технической, экологической, – в сфере безопасности и других сферах взаимных интересов.

По результатам выполненного авторами анализа более 30 программных документов, реализованных как в рамках постоянных интеграционных объединений (ЕС, СНГ, ЕврАзЭС, МЕРКОСУР, АСЕАН), так и временных международных соглашений, можно предложить следующее определение, базирующееся на ряде основных «семейных» признаков межгосударственных программ.

Межгосударственная программа сотрудничества – закрепленная международными соглашениями двух и более стран система взаимосвязанных проектов (мероприятий), скоординированных по целям, задачам, выделяемым ресурсам, исполнителям и срокам осуществления, управляемых межгосударственными (либо надгосударственными) органами с участием национальных органов исполнительной власти на основе принципов открытости, равноправия и комплементарности (по отношению к внутренним программам и политикам), отвечающих национальным интересам и ограничениям законодательства каждой из сторон, обеспечивающих достижение общих стратегических целей стран-участниц.

Несмотря на широкое распространение межгосударственных программ в практике международного сотрудничества, на сегодняшний день не существует их общепринятой классификации. Основная часть исследований в этой области посвящена либо проектам и программам, реализуемым в рамках отдельной организации, региона или страны, либо анализу отдельных проектов в рамках межгосударственных структур и соглашений. По мнению авторов статьи, межгосударственные программы должны рассматриваться как отдельный класс в системе методов управления.

Программы разрабатываются в самых разных сферах: социально-экономической, административно-политической, научно-технической, военной, гуманитарной, культурной. При этом область взаимодействия не является единственным фактором различий между программами. Существуют другие критерии, на основе которых возможна классификация таких программ.

Так, система управления и механизмы финансирования программы во многом определяются тем, кто является *носителем программной инициативы и/или спонсором* программы. По критерию «инициирование и организация финансирования программы» можно выделить три типа программ: партнерские, патронажные и смешанные.

1. **Партнерские программы**, реализуемые по инициативе одной или нескольких стран-партнеров или межгосударственного (надгосударственного) органа интеграционного объединения и финансируемые из цен-

трализованного финансового источника, формируемого за счет долевых взносов стран-участниц (бюджет надгосударственного органа, специально создаваемый фонд/счет) либо без образования централизованного источника за счет финансирования из бюджетных и внебюджетных источников объемов работ, выполняемых национальными хозяйствующими субъектами и/или в их интересах. Такие программы реализуются на территории стран-партнеров или интеграционных блоков. Для данного типа программ характерна направленность на решение внутренних задач (проблем) стран-участниц при наличии прямого вклада в социально-экономическое развитие каждой из них и одновременно на получение синергетического эффекта интеграционным объединением в целом. Партнерские программы, как правило, открыты третьим странам для участия на правах ассоциированных участников. В качестве примеров можно привести Рамочные программы Европейского Союза по развитию научных исследований и технологий, Программы МЕРКОСУР («Наука, инновации и технологии, 2008–2012», «Программа борьбы с лихорадкой афтоса»), межгосударственные целевые программы ЕврАзЭС («Инновационные биотехнологии», «Создание единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств-членов ЕврАзЭС»), Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств-участников СНГ до 2020 г.

Организация финансирования партнерских программ является проблемой для СНГ в силу отсутствия надгосударственных институтов управления и практики централизованного или скоординированного «распределенного» механизма финансирования программ. Этот факт называется участниками программ СНГ одним из принципиальных недостатков инфраструктуры сотрудничества в рамках СНГ. Наличие у программы собственного бюджета или выделение средств из бюджета межгосударственного органа: во-первых, сделало бы реализацию программы гарантированно обеспеченной финансированием; во-вторых, упростило бы управление реализацией программы; в-третьих, послужило бы признаком высокой степени интеграции блока и большого политического веса межгосударственных органов. При этом должен быть предусмотрен механизм национального контроля за расходованием централизованных для реализации программы финансовых средств. В противном случае возникает риск их неэффективного использования и нанесения ущерба интересам той или иной страны-участницы.

2. Патронажные программы, реализуемые на территории третьих стран по инициативе одной или нескольких стран-доноров и финансируемые за их счет в целях развития проблемных или экономически отсталых регионов. Как правило, такие программы ориентированы на Цели развития тысячелетия [5] и реализуются в странах-реципиентах. Безусловно, одной из основных целей такого рода сотрудничества является укрепление позиций финансирующей стороны в стране или регионе-реципиенте.

К патронажным инициативам относятся программы национальных (USAID, AusAID, CIDA, UKAID, DANIDA, SDC и многих других [21]) и над-национальных (EuropeAid, UNDP [21]) агентств по развитию (как прави-

ло, в составе министерств иностранных дел), занимающихся вопросами сотрудничества с третьими странами. Такое сотрудничество представляет собой помощь (финансовую, управленческую и др.) развивающимся странам в решении проблем, препятствующих их развитию. Например, целью Программы развития Малави (CIDA, Канада) является «помощь государству Малави в снижении бедности и росте обеспечения основных потребностей населения посредством предоставления ресурсов, которые помогут укрепить способность отвечать на новые глобальные вызовы» [20].

3. **Смешанный тип межгосударственных программ** представляет собой синтез программ первых двух типов, поскольку реализуемые в рамках этого подхода программы иницируются одной из сторон, берущей на себя функции организатора/донора и обеспечивающей значительную (но не абсолютную) долю финансирования, при этом сохраняется равноправие всех стран-участниц программы и, исходя из их возможностей, осуществляется добровольное софинансирование из национальных бюджетов. Данный тип программ обычно имеет место в граничащих странах, среди которых одна или несколько традиционно выступают в роли доноров, а остальные – в роли получателей помощи. К смешанному типу можно отнести программу «Поддержка Соглашения о свободной торговле» (Австралия, Новая Зеландия, АСЕАН), программы Европейский инструмент соседства и партнерства «Коларктик», «Карелия» и др. (всего 13). Основной целью данные программы ставят сближение стран-участниц и выработку эффективных механизмов сотрудничества. Так, например, целью программы «Карелия» является «сокращение периферии приграничных регионов стран-участниц и устранение связанных с периферией проблем, а также расширение многостороннего приграничного сотрудничества» [7].

Таблица 1

Типы межгосударственных программ

	Патронажные межгосударственные программы	Смешанные межгосударственные программы	Партнерские межгосударственные программы
<i>Инициирование и разработка</i>	Страна-донор	Страна-донор	Все страны-участницы программы
<i>Финансирование</i>	Страна-донор	– Страна-донор обеспечивает гарантированную (не менее половины бюджета программы) часть финансирования. – Остальные участники программы участвуют в финансировании на добровольной основе и в самостоятельно определяемом объеме	– Все страны-участницы программы предоставляют финансирование в заранее установленном объеме. – Финансирование осуществляется либо централизованно, либо «распределенно» (без создания специальных фондов)

Управление	<ul style="list-style-type: none"> – Ключевое звено управления – агентство по вопросам развития страны/блока-донора (центральный аппарат или представительство на месте). – Если у страны-реципиента имеется достаточный финансовый, организационный и кадровый потенциал, то к управлению программой привлекаются органы власти или негосударственные организации 	Управленческие функции делегируются специально создаваемой структуре на базе государственных органов или негосударственных организаций партнера, не являющегося инициатором	Межгосударственные (зачастую наднациональные) органы интеграционного блока, иные структуры, назначенные совместным решением стран-партнеров в качестве управляющего звена программы
Территория	Территория стран-реципиентов	Территория стран-участниц программы	<ul style="list-style-type: none"> – Территория стран-членов интеграционного блока. – Территория третьих стран
Примеры программ	<ul style="list-style-type: none"> – AUSAID Australian Scholarships for Africa Program (Австралия). – USAID's The Middle East Regional Cooperation Program (США). – Latin America Regional Programming Document 2007–2013 (ЕС). – CIDA Mallawii Country Program (Канада) 	<ul style="list-style-type: none"> – ASEAN–Australia–New Zealand Free Trade Area (AANZFTA) Economic Cooperation Work Programme. – Программа КОЛАР-КТИК ИЕСП ПГС 2007–2013 (ЕС–Россия). – ИЕСП ПГС «КАРЕЛИЯ» Программный документ 2007–2013 (ЕС–Россия) 	<ul style="list-style-type: none"> – Рамочные программы инновационного сотрудничества ЕС. – Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств-участников СНГ до 2020 г. – Программа МЕРКОСУР «Борьба с лихорадкой афтоза»

Еще один важный критерий, по которому можно классифицировать межгосударственные программы, – являются ли они документом прямого действия или носят рамочный характер. К **программам прямого действия** относятся целевые и комплексные программы, главная особенность которых состоит в том, что данные документы включают заранее установленный перечень проектов и обеспечены соответствующими источниками и механизмами их финансирования, т.е. имеют заранее определенный программный бюджет, заказчики и исполнители по каждому проекту (мероприятию) определены, проекты и мероприятия реализуются в установленные программой сроки и обеспечены необходимыми ресурсами.

В случае если программа направлена на решение одной крупной проблемы или достижение одной стратегической цели, она является *целевой*. Если же программа призвана решить комплекс задач стратегического развития или комплекс проблем, то она является *комплексной* и, как правило, подразделяется на функциональные подпрограммы.

Что касается **рамочных программ**, то они определяют функциональные направления для достижения стратегических целей и устанавливают правила участия в них, определяя соответствующие механизмы управления и финансирования. Как правило, участники данных программ получают финансирование под разработанные в целях их реализации целевые программы и/или проекты, прошедшие специальную

экспертизу и получившие программный статус. Рамочные программы в большинстве случаев реализуются по направлениям стратегического развития государств-участников и являются долгосрочными (срок реализации от 5–7 лет и более).

Проблемы и перспективы управления программами СНГ

С момента образования Содружества Независимых Государств в его рамках было принято более 30 программ. Регулярное участие в указанных программах принимают Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика, Молдова, Российская Федерация, Украина и Республика Таджикистан. Однако, несмотря на большое количество программ, примеры их успешной реализации на сегодняшний день отсутствуют. Как отмечалось в аналитической записке Постоянного Представительства Российской Федерации при СНГ за 2007 г., до указанного момента отсутствовали стратегические программы, которые были бы прорывными в отдельных совместных направлениях развития стран Содружества. Данная ситуация существенно не изменилась и до настоящего времени.

Среди причин того, что программы СНГ не стали значимым инструментом достижения общих и национальных стратегических интересов стран Содружества, можно выделить следующие:

- отсутствие четкой согласованной политической позиции стран-участниц СНГ о необходимости расширения программной деятельности, которая не получила необходимого нормативного закрепления;
- большое число неопределенностей в механизме разработки и реализации программ СНГ;
- существенные разногласия по вопросу о финансовом обеспечении программных мероприятий, возникающие всякий раз из-за отсутствия в СНГ, в отличие от других интеграционных блоков, централизованного бюджета для реализации совместных инициатив;
- возникающий конфликт интересов.

Если позиция СНГ о необходимости разработки межгосударственных программ была определена в Концепции дальнейшего развития Содружества, то вопрос совершенствования механизмов реализации этих инициатив до сих пор не рассматривался. В настоящее время разработка и реализация межгосударственных программ СНГ регулируются «Порядком разработки, реализации и финансирования межгосударственных целевых программ СНГ» (далее – Порядок), принятым Советом глав правительств СНГ в 2004 г. Практика показала, что закрепленные в данном документе процедуры не в полной мере учитывают накопленный мировой опыт управления программами и недостаточно работоспособны.

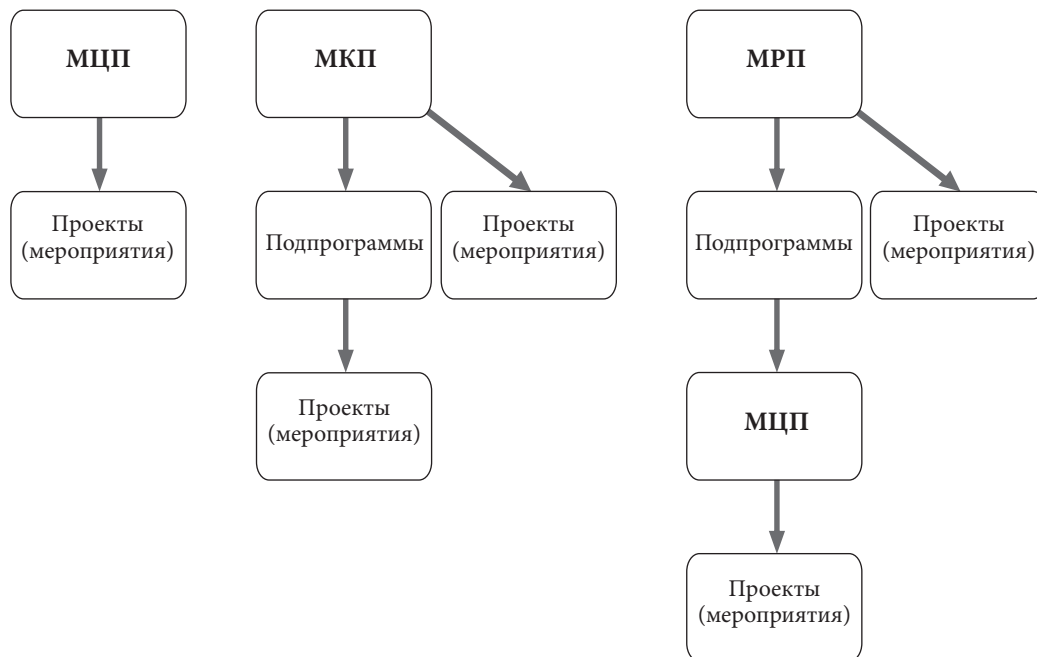
Прежде всего, данный документ не определяет объект регулирования – межгосударственную целевую программу (далее – МЦП). Предлагае-

мая Порядком формулировка «межгосударственные целевые программы СНГ... включают комплекс мероприятий, увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам их осуществления» [17] не позволяет определить место этого инструмента в системе управления развитием интеграционной группировки и национальным развитием, оставляет открытым вопрос о его назначении, не предполагает проектной составляющей и проектного (программного) менеджмента. Порядок представляется документом, регламентирующим отношения сторон в одном частном случае однозначности цели МЦП, инструментом настройки программных мероприятий на достижение конкретной цели и получение измеряемого финального результата. Согласно Порядку, инициативное предложение должно иметь исключительно проблемную направленность. Тем самым программа планируется «от проблемы», а не от стратегических целей развития Содружества и государств-участников СНГ.

Под действие данного Порядка не подпадают комплексные и рамочные документы, т.е. программы более сложно структурированные, более высокого уровня, направленные на решение долгосрочных стратегических задач. Рисунок 1 наглядно иллюстрирует это положение.

Рисунок 1

Соотнесение структуры межгосударственных программ: целевой, комплексной и рамочной



Другим серьезным недочетом данного документа является нарушение логики целевого планирования. Так, вместо формулирования целей и задач программы (на этапе инициирования), их дальнейшей детализации и разработки механизмов достижения (включая проекты и меро-

приятия) на последующих этапах, предлагается уже в момент подачи инициативной заявки сформировать перечень мероприятий, обосновать их экономическую эффективность и потребности в финансовых ресурсах для реализации программы. Таким образом, используется затратный метод формирования программ «снизуверх», когда программа наполняется мероприятиями при отсутствии четко сформулированных целей и задач.

В случае если программа является комплексным или рамочным документом, цепочка проработки целей, задач и механизмов их достижения должна быть более глубокой. Потребуется введение дополнительного этапа – подготовки концепции программы, процедур итеративного согласования страновых интересов и актуализации программных мероприятий. Такая этапность соответствует содержанию модели жизненного цикла программы и делает ее работоспособной.

Рисунок 2



На практике методологические и процедурные недоработки затрудняют процесс разработки, запуска и реализации программ. Наиболее наглядным примером в этом смысле является Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 г., инициированная как целевая программа Решением Совета глав правительств СНГ от 14 ноября 2008 г., разработанная НИУ

ВШЭ (головной разработчик) с партнерами по странам СНГ и окончательно принятая в форме рамочной программы 18 октября 2011 г., на 58-м заседании Совета глав правительств СНГ в Санкт-Петербурге [16].

После принятия этой программы возникла проблема ее запуска. Действующий Порядок предусмотрен только для целевых программ и отдельных проектов, прошедших процедуру одобрения вплоть до уровня глав правительств. Действующая сегодня структура управления сложной по структуре рамочной программой и механизм ее разработки не укладываются в «прокрустово ложе» существующего Порядка. Остались «на совести» заказчика-координатора, национальных правительств и государственных заказчиков вопросы организации деятельности и финансирования инфраструктуры управления программой: компании-оператора, национальных контактных центров, межгосударственного координационного и методического центра по работе с органами управления программой и национальными контактными центрами. Оказалось проблемным инициирование разработки и финансирования межгосударственных целевых программ, предусмотренных рамочной программой, которая стала новаторской программной инициативой в рамках СНГ, механизм управления которой до настоящего момента окончательно не сформирован.

Для дальнейшей реализации программных инициатив СНГ требуется развитие нормативной и методической базы межгосударственного сотрудничества. В первую очередь необходима разработка нового порядка разработки и реализации межгосударственных программ СНГ, учитывающих различные их виды и формы межгосударственных взаимодействий.

При организации такой работы Исполкомом СНГ исполнители должны учитывать изложенные выше соображения, необходимость принятия на межгосударственном уровне специальных решений и выполнения ряда нормативных и проектных работ. План действий, по мнению авторов, должен включать такие меры, как:

1. Подготовка и введение по установленной в СНГ процедуре нового инструктивно-методического документа СНГ о порядке разработки, реализации и финансирования межгосударственных программ с выделением их типов (целевых, комплексных, рамочных) и отдельных межгосударственных проектов и портфелей проектов, включая нормализованное определение каждого специфического объекта регулирования.
2. Гармонизация процессов разработки и реализации межгосударственных программ СНГ с национальными системами стратегического планирования и инициирование корректировки положений соответствующих национальных правовых актов.
3. Формализация этапов разработки и реализации программ, охватывающих полный жизненный цикл программ, в инструктивно-методических документах с учетом типа программы и институциональных особенностей СНГ.

4. Закрепление механизма содержательного наполнения и актуализации программ проектами на этапах разработки и реализации;
5. Нормативное определение статуса и возможных механизмов финансирования деятельности субъектов управления межгосударственными программами СНГ.
6. Разработка предложений по гармонизации национальных нормативно-правовых актов в рамках СНГ бюджетного, инвестиционного и инновационного законодательств с учетом использования программного метода в межгосударственном сотрудничестве.
7. Введение в СНГ института экспертизы и оценки проектов программ, программ в целом, отдельных проектов и мероприятий на этапах их разработки и реализации.
8. Определение и нормативное закрепление системы требований по составу контролируемых показателей и индикаторов программ, мониторингу и методике оценки их результативности (эффективности).

Решение сформулированных в заключение статьи задач позволит реально стимулировать и организационно-методически обеспечить кооперационные процессы на пространстве СНГ по важнейшим направлениям социально-экономического, научно-технологического и инновационного сотрудничества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аналитические материалы Представительства РФ при СНГ «О ходе реализации программ, принятых в рамках Содружества Независимых Государств». – Режим доступа: <http://www.cismission.mid.ru/v12.html>. Дата обращения: 05.03.2012.
2. Арчибальд Р.Д. Управление высокотехнологичными программами и проектами / [перевод с англ. Managing High Technology Programs and Projects]. – М.: «Академия АйТи», 2004. – 472 с.
3. Воропаев В.И., Разу М.Л. Управление программами и проектами. Модуль 8: учебное пособие / под ред. М.Л. Разу. – М.: Инфра-М. – 1999. – 392 с.
4. ГОСТ Р 54871-2011 – Проектный менеджмент. Требования к управлению программой (Project management. Requirements for program management).
5. Интернет-портал «Деятельность системы ООН по достижению ЦРТ». – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/millenniumgoals/>. Дата обращения: 05.02.2013.
6. ИЕСП ПГС «КАРЕЛИЯ» Программный Документ 2007–2013. – Режим доступа: http://www.kareliaenpi.eu/asiakirjat/PD_RU.pdf. Дата обращения: 05.02.2012.
7. ИЕСП ПГС «КОЛАРКТИК» 2007–2013. – Режим доступа: <http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/08/150812-10-10.pdf>. Дата обращения: 22.05.2013.
8. Королев В.А. Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года [доклад] // Вестник Межпарламентской ассамблеи СНГ. – СПб., 2012.
9. Пирогова Т.В., Баранова И.В. Межгосударственные целевые программы как инструмент управления государственными финансами // Сибирская финансовая школа: АВАЛЬ. – 2009. – № 2. – С. 8–19.
10. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 20.12.2012) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» / «Собрание законодательства РФ», 09.08.2010, № 32, ст. 4329.
11. Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 (ред. от 11.12.2012) «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”» / «Собрание законодательства РФ», 10.07.1995, № 28, ст. 2669.
12. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации № 670 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» от 22 декабря 2010 г. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/04/23/gosprogrammy-site-dok.html>. Дата обращения: 17.05.2013.

13. Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества № 461 «Об утверждении Межгосударственной целевой программы Евразийского экономического сообщества “Инновационные биотехнологии”» от 11.12.2009 / Правовая система «Консультант Плюс».
14. Решение Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества № 515 «О Межгосударственной целевой программе “Создание единой автоматизированной информационной системы контроля таможенного транзита государств-членов Евразийского экономического сообщества”» от 19.11.2010 / Правовая система «Консультант Плюс».
15. Решение Совета глав государств СНГ «О Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств и Плана основных мероприятий по ее реализации» от 5 октября 2007 г. / Правовая система «Консультант Плюс».
16. Решение Совета глав правительств СНГ «О Межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года» от 18 октября 2011 г. / Правовая система «Консультант Плюс».
17. Решение Совета глав правительств СНГ «О Порядке разработки, реализации и финансирования межгосударственных целевых программ Содружества Независимых Государств» от 16.04.2004 // Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 1(44). С. 165–175.
18. Решение Совета глав правительств СНГ «О Стратегии экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 года» от 14.11.2008 / Правовая система «Консультант Плюс».
19. Agreement Establishing the ASEAN–Australia–New Zealand Free Trade Area (AANZFTA) Economic Co-operation Work Programme. – Режим доступа: http://203.6.168.90/fta/aanzfta/implement_work_prog.html/. Дата обращения: 02.02.2012.
20. CIDA Mallawi Country Program Evaluation 1998–2008 [Synthesis report] / Canadian International Development Agency, 2010.
21. DAC Evaluation Resource Centre. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/derec/derecpagedaccueil.htm>. Дата обращения: 22.05.2013.
22. Decisión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR N° 03/08 Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Inovacion del MERCOSUR para el Periodo 2008–2012 // Boletín Oficial, 2008.
23. Decisión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR N° 25/05 Programa de Accion MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa / Boletín Oficial, 2005.
24. Korolev V., Pikalova A., Proskuryakova L. Creation of the Common Innovation Area for Commonwealth of Independent States / ICBSS Bulletin, 2012.

25. Latin America Regional Programming Document 2007–2013 / Brussels: European Commission, 2007.
26. Reiss G. Programme Management Demystified / London: Taylor & Francis e-Library, 1996.
27. Seventh Framework Programme (FP7). – Режим доступа: <http://cordis.europa.eu/fp7/>. Дата обращения: 23.04.2012.
28. Schacter M. Results-Based Management and Multilateral Programming at CIDA: A Discussion Paper / Ottawa: 1999.
29. Springer M. A Concise Guide to Program Management: Fundamental Concepts and Issues / West Lafayette: University Press, 2005.
30. The Standard for Program Management / Newtown Square: Project Management Institute Inc., 2006.
31. USAID's The Middle East Regional Cooperation Program (MERC). – Режим доступа: http://transition.usaid.gov/our_work/merc/2012_merc_guidelines.pdf. Дата обращения: 22.05.2013.
32. Wagner P., Barkley B., Global Program Management / McGraw-Hill Companies, 2010.

INTERSTATE PROGRAMS: IMPROVEMENT OF ELABORATION AND EXECUTION PROCEDURES

Korolev Vladimir A.

Candidate of Economics, deputy director of the Institute of Public Administration and Municipal Management of HSE.

E-mail: vkorolev@hse.ru Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia.

Loktev Nikolaj P.

Research fellow, Institute of Public Administration and Municipal Management, HSE.

E-mail: nloktev@hse.ru Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia.

Slastikhina Irina Y.

Research fellow, Institute of Public Administration and Municipal Management, HSE.

E-mail: iyslastuhina@hse.ru Address: National Research University Higher School of Economics.
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia.

Abstract

The article is devoted to the topical issues of the program based method of cooperation management processes in the CIS. It provides an overview of global experience in the development and implementation of international programs. There are offered their possible classification criteria and analysis of currently existing preparation and execution mechanisms of international programs and the direction of their improvement in CIS. The aim of the article is to discover deficiencies of the organizational process, to explore methodology «blank spots» of the CIS regulations and to propose adequate solutions. The main conclusion is that the active procedure hampers CIS integration, and it has to be reworked. This article was prepared on the basis of HSE research in the development of the "Interstate program of innovation cooperation among the CIS up to 2020," adopted by the CIS Heads of Government Council, October 18, 2011.

Keywords: interstate program; cooperation; CIS; integration unit; project management; strategic planning; program management; innovation.

REFERENCES

1. Archibald, R. (2004). *Upravlenie vysokotekhnologichnymi programmami i proektami* [High Technology Programs and Projects Managing]. Moscow: IT Academy.
2. Voropaev, V. & Razu, M. (1999). *Upravlenie programmami i proektami* [Programs and Projects Managing]. Moscow: Infra-M.

3. Korolev, V. (2012). *Mezhgosudarstvennaya programma innovacionnogo sotrudnichestva gosudarstv-uchastnikov SNG na period do 2020 goda (doklad)* [Interstate program of innovation cooperation among the CIS up to 2020 (report)]. *Vestnik Mezhparlamentskoy assamblei SNG*, St. Petersburg.
4. Korolev, V., Pikalova, A. & Proskuryakova, L. (2012). Creation of the Common Innovation Area for Commonwealth of Independent States. *ICBSS Bulletin*.
5. Pirogova, T. & Baranova, I. (2009). *Mezhgosudarstvennye celevye programmy kak instrument upravleniya gosudarstvennymi finansami* [Interstate target programs as a tool for the management of public finances]. *Sibirskaya finansovaya shkola*, n. 2, pp. 8–19.
6. Reiss, G. (1996). *Programme Management Demystified*. London: Taylor & Francis e-Library.
7. *Seventh Framework Program (FP7)*. Available: <http://cordis.europa.eu/fp7/> (accessed: 23 April, 2012).
8. Schacter, M. (1999). *Results-Based Management and Multilateral Programming at CIDA: A Discussion Paper*. Ottawa.
9. Springer, M. (2005). *A Concise Guide to Program Management: Fundamental Concepts and Issues*. West Lafayette: University Press.
10. Wagner, P. & Barkley, B. (2010). *Global Program Management*. McGraw-Hill Companies.
11. *Analiticheskie materialy Pravitelstva RF pri SNG "O hode realizacii programm, prinyatykh v ramkah Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv"* [Analytical materials of representation on the Russian Federation in the CIS "Progress of the implementation of programs adopted in the framework of the Commonwealth of Independent States"]. Available: <http://www.cismission.mid.ru/v12.html> (accessed: 5 March, 2012).
12. *Agreement Establishing the ASEAN–Australia–New Zealand Free Trade Area (AANZFTA) Economic Co-operation Work Programme*. Available: http://203.6.168.90/fta/aanzfta/implement_work_prog.html/ (accessed: 2 February, 2012).
13. *CIDA Malawi Country Program Evaluation 1998–2008. Synthesis report. Evaluation Directorate Strategic Policy and Performance Branch Canadian International Development Agency (CIDA)*, July 2010.
14. *DAC Evaluation Resource Centre*. Available: <http://www.oecd.org/derec/derecpage-daccueil.htm> (accessed: 22 May, 2013).
15. *Decisión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR N 03/08 Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Inovacion del MERCOSUR para el Periodo 2008–2012*. Boletín Oficial, 2008.
16. *Decisión del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR № 25/05 Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa*. Boletín Oficial, 2005.
17. *IESP PGS "KARELIJA" Programmnyi document 2007–2013*. [The Karelia ENPI CBC Program document 2007–2013]. Available: http://www.kareliaenpi.eu/asiakirjat/PD_RU.pdf/ (accessed: 5 February, 2013).

18. *IESP PGS "KOLARKTIK" 2007–2013* [ENPI CBC Kolarctic Programme document 2007–2013]. Available: <http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/08/150812-10-10.pdf> (accessed: 22 May, 2013).
19. *Latin America Regional Programming Document 2007–2013*. Brussels: European Commission, 2007.
20. *Reshenie Soveta glav pravitel'stv SNG "O Poriadke razrabotki, realizacii I finansirovani mezhgosudarstvennyh celevyh programm Sodruzhestva nezavisimyh gosudarstv" ot 16.04.2004* [Council of government heads of CIS Resolution "Procedure of the development, implementation and financing of Interstate target programs of the Commonwealth of Independent States". 16 April, 2004]. *Sodruzhestvo. Informacionnyi vestnic Soveta glav gosudarstv i Soveta glav pravitel'stv SNG*, vol. 1, n. 44, pp. 165–175.
21. *The Standard for Program Management*. Newtown Square: Project Management Institute Inc., 2006.
22. *USAID's The Middle East Regional Cooperation Program (MERC)*. Available: http://transition.usaid.gov/our_work/merc/2012_merc_guidelines.pdf (accessed: 22 May, 2013).