

4. Доброзорова О. В.. Основні напрями розвитку молочного підкомплексу Херсонської області // Економіка АПК.– 2004. – №10. – С. 67–72.
5. Кулик О.. Тромби на молочних риках // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 86. – С. 18.
6. Давиденко О. Л. Ринок молока та молокопродуктів в Чернігівській області // Економіка АПК.– 2002.– №12. – С. 105–110.
7. Бабич О. М.. Тенденції розвитку молочного сектора на Черкащині // Економіка АПК.– 2003. – №2. – С. 88–91.
8. Мостенська Т. Л.. Стан і проблеми розвитку ринку молочних продуктів в Україні // Економіка АПК. – 2004. – №3. – С. 46–50.
9. Статистичний щорічник Запорізької області за 2003 рік/ Державний комітет статистики України. Головне управління статистики у Запорізькій області: За редакцією В. П. Голоवेशка. – Запоріжжя, 2004.
10. Статистичний щорічник України за 2003 рік/ Державний комітет статистики України: За редакцією О. Г. Осауленка.- К.: Консультант, 2004
11. Тимошенко Ю. „Нам є що сказати людям”// Урядовий кур'єр. – 2005. – №81. – С. 5.

Полонская Н.А.

ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА РАЗРАБОТКИ ЦЕЛЕВЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В общекризисных условиях и при весьма большой продолжительности переходного периода государственная региональная политика может быть только соединением принципиальных направлений (концепции) решения региональных проблем и предельно конкретизированных мер государственно организуемого регулирования территориального развития. При хронической нехватке бюджетных средств и малой экономической самодостаточности населения практически во всех регионах указанные регулятивные меры должны осуществляться по наиболее приоритетным поводам, причем только в такой организационной форме, которая обеспечивает постановку конкретной цели, отбор наиболее результативных первоочередных действий, возможность контроля за использованием средств и результативностью каждого действия и т.п. Поэтому конструктивная часть региональной политики переходного периода в кризисных условиях может осуществляться только в *программной форме*. Иначе говоря, каждый компонент этой политики должен предполагать наличие специально разработанной целевой программы.

Целью статьи является анализ современного механизма разработки и реализации целевых региональных программ для выявления причин низкой эффективности их реализации, а также определение основных принципов формирования эффективного механизма регионального программно-целевого управления.

Считается, что главное препятствие для реализации государственной политики состоит в крайне слабой финансовой базе. В действительности, не меньшей проблемой является отсутствие настоящих программных разработок по приоритетным проблемам каждого региона и муниципального образования. Считается, что такие программы выгодно иметь только в том случае, если по ним можно получить какие-то средства из государственного бюджета. Однако, более существенным является сам факт специально организованной работы на перспективу, а также формирования обоснованного перечня конкретных действий по решению конкретных проблем.

Программно-целевой подход к решению региональных проблем следует рассматривать как инструмент региональной политики, одновременно обеспечивающий как формирование этой политики в целом, так и её реализацию в виде конкретных программ разного уровня и назначения. Для этого программы должны отвечать ряду обязательных требований. К ним относятся:

- *легитимность*, что предполагает разработку и реализацию программ в соответствии с действующим законодательством и исключает создание ситуаций, противоречащих этому законодательству;
- *нормативность* программ любого уровня (государственный, муниципальный), что предполагает их утверждение соответствующим органом и обязательность для исполнения всеми сторонами;
- *реальность*, что предполагает принципиальную достижимость поставленной цели, наличие соответствующих ресурсов, готовность сторон к выполнению заданий;
- *вариантность*, что предполагает наличие нескольких вариантов полного или частичного достижения целей программы при различных уровнях ресурсного обеспечения;
- *конкретность целей и задач*, что предполагает постановку только таких целей и задач, которые могут быть выражены в параметрах, поддающихся учету и контролю, и по которым может быть дана однозначная оценка их достижения и решения;
- *контролируемость*, что предполагает наличие условий для постоянного отслеживания хода результативности и эффективности выполнения программных заданий;
- *ответственность*, что предполагает установление прямой и полной ответственности конкретных лиц и организаций за использование ресурсов, выполнение отдельных заданий и программы в целом.

Повышение результативности и эффективности программ как инструмента региональной политики во многом зависит от *предмета* программного регулирования, *целеполагания* и постановки *задач*; сейчас это – одно из самых слабых звеньев разработки и реализации программ, совершенно не отвечающих требованиям, сформулированным выше.

Предметом программ должны стать конкретные и приоритетные региональные проблемы, а не «ре-

гионы» или их «социально-экономическое развитие» (как в настоящее время). Отбор проблем для программной разработки и реализации на республиканском уровне должен исходить:

а) из особой их значимости для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития конкретных отраслей и территориальных образований, образования и социальной сферы, для обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования;

б) из сжатости сроков решения этих проблем и необходимости концентрации ресурсов;

в) из взаимосвязанности соответствующих мероприятий (заданий), обеспечивающих целевое управление межотраслевыми связями технологически сопряженных отраслей и производств.

Следовательно, именно приоритетность проблемы делает ее предметом будущей программы, а конкретность цели определяет всю последующую процедуру разработки и утверждения программы.

Существенным организационным условием результативности программ следует считать ориентацию всех разработчиков на строго целевой отбор программных мероприятий и заданий. Во-первых, необходимо обеспечить максимальное соответствие каждого предлагаемого мероприятия поставленной цели; нельзя насыщать целевую программу всем относящимся к «региону», «социально-экономическому развитию» и т.п. Во-вторых, требуется жесткое выделение событий, фиксирующих начало и окончание выполнения каждого задания; при этом завершающее событие должно максимально соответствовать целям программы.

Поскольку программы (как и другие используемые в Украине методы государственного регулирования территориального развития и поддержки регионов) не исходят из системного представления о критических региональных ситуациях, необходимо составить перечень потенциальных зон программного регулирования, включив сюда ограниченное число локальных депрессивных территорий, на которых отсутствуют рыночные механизмы и естественно-природные условия саморазвития (прежде всего, самостоятельного выхода из депрессии), а также таких территорий, где нужна лишь целевая поддержка будущих «точек опережающего роста». Такие зоны следовало бы объявить сферами приоритетного программного финансирования с предоставлением гарантий государственного участия; не исключено, что в отдельных случаях было бы полезно придание соответствующим расходам статуса защищенных статей бюджетов всех уровней.

Формирование такого перечня, естественно, не означало бы обязательности выделения средств государственного бюджета для решения каждой включенной в этот перечень проблемы. Однако по каждой из них могла бы появиться соответствующая программная разработка, цели которой следовало бы формулировать исходя из вышеуказанных рекомендаций. Перечень соответствующих разработок и мог бы стать информационной базой для периодического гласного отбора проблем (а, следовательно, и регионов) для приоритетного программного решения на государственном и республиканском уровне.

Современные программы никогда не финансировались в полном объеме, что служило и поводом, и оправданием невыполнения программ. В то же время недофинансирование настолько предсказуемо, что при разработке каждой программы это следовало бы учитывать как вполне вероятное условие.

Для этого необходимо изменить технологию разработки программ, формируя варианты достижения цели при разных объемах финансирования. Целесообразно оценить, как, например, изменятся структура и набор программных заданий, их приоритетность и количественные параметры, если программа будет профинансирована на 90, 80, 50 и менее процентов. Понятно, что в каких-то исключительных ситуациях придется прибегать к простому пропорциональному сокращению всех расходов по программе, но в большинстве случаев потребуются более сложный пересмотр комплекса программных мероприятий (изменение набора и последовательности их проведения, корректировка содержания и сроков реализации соответствующих задач и т.п.). Такого рода очевидные вариации не сложны и вполне выполнимы на стадии разработки программ.

В настоящее время программы не отвечают одному из обязательных требований – решению небольшого числа наиболее приоритетных, самых острых и неотложных региональных проблем. При отсутствии централизованной информации о таких проблемах, общепринятой методики их сравнительной оценки и ранжирования, государственного интереса к их объективной оценке, региональную политику вообще нельзя рассматривать как приоритетно ориентированную.

Для решения этой проблемы могут быть предложены следующие меры:

- разработка порядка формирования ежегодно обновляемого официального перечня наиболее острых региональных проблем – потенциальных объектов программ. Конкретные, решаемые проблемы должны стать объектом программ;
- установление формализованной процедуры отбора приоритетных проблем из указанного перечня, для реализации которых могут быть гарантированы бюджетные ресурсы;
- организация по тем же критериям конкурса предложений для включения их в проект правительственных предложений о разработке, начале реализации и продолжении государственных и республиканских программ в будущем финансовом году; отбор должен быть организован гласно и открыто;
- установление порядка прохождения предложений о разработке программ через процедуры разработки и утверждения государственного бюджета на очередной год; обязательность представления в Верховный Совет материалов конкурсного отбора программ.

Осуществление таких предложений не представляет серьезных трудностей, а дополнительные незначительные затраты могут сразу же окупиться за счет исключения малоэффективных программ. В то же

время это позволит если и не полностью, то в определенной части (в зоне действия программ) ориентировать региональную политику на конкурсно выявленные приоритеты.

Предлагается ввести порядок раздельной оценки эффективности и оценки результативности программ. Речь идет о необходимости выявлять, с одной стороны, меру оправданности затрат, а с другой – то, насколько реализация программных мероприятий будет обеспечивать достижение ожидаемых результатов.

Под эффективностью региональных программ следует понимать прямую экономическую эффективность (выгодность) решения поставленных задач именно на основе реализации включенных в программу заданий; следует определить, насколько предложенный вариант достижения цели экономически выгоднее всегда имеющихся альтернативных вариантов. Кроме того, полезно и практически возможно оценить экономическую эффективность предложенных в программе специальных механизмов (стимулов, льгот). Полезно также оценивать эффект (или экономию) затрат на решение поставленной проблемы в программном варианте по сравнению с вариантом, когда подобная программа не будет разрабатываться и выполняться (то есть оценить последствия развития региональной ситуации без использования предложенной программы).

Результативность программы следует понимать, во-первых, как меру соответствия её ожидаемых результатов поставленной цели, во-вторых, как степень приближения к последней и, в-третьих, как прямые позитивные воздействия на социальную, демографическую, экологическую ситуацию в регионе, а также на определяющие ее параметры экономического развития. При оценке результативности программы по второму из этих критериев важно максимально корректно выразить качественно-количественные параметры программной цели, а в ряде случаев – и конкретизирующие ее задачи. Это должны выполнять разработчики программ, обязательным условием включения предлагаемых ими заданий в состав любой программы, финансируемой из республиканского или государственного бюджета.

Следует ввести в практику порядок, по которому экспертиза выполнения программ должна быть комплексной и не должна замыкаться только на финансовых вопросах. Главное для каждой программы – достижение результатов и обеспечение эффективности каждой программы, и в этом направлении следует переориентировать и деятельность института экспертизы проектов целевых программ и хода их реализации.

Поскольку выполнение этих рекомендаций предполагает детальное знакомство разработчиков (а впоследствии и государственного заказчика) со всем массивом реализуемых и подготовленных государственных программ, необходимо создание соответствующего информационного обеспечения с техническими возможностями целевого поиска интересующих позиций любых программ.

Источники и литература

1. Закон Украины «О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины» № 1602-П от 23.03.2000г. // ВВР. – №25. – 2000 г.
2. Методические рекомендации по порядку формирования и экономического обоснования территориальных программ государственных гарантий обеспечения граждан Российской Федерации бесплатной медицинской помощью на 2000 год // Министерство здравоохранения РФ, 17 января 2000 г. – № 2510/356-39, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, 17 января 2000 г. – № 6097/40.
3. Методические рекомендации по разработке программ поддержки малого предпринимательства // Администрация курганской области. Отдел развития предпринимательства – г. Курган, 1999 г. – 9 с.
4. Куницын С.В., Гресс А.А., Гучакова Т.А., Клименко А.В., Кулиш В.И. Крымская стратегия: новый взгляд. Избавление от иллюзий. Стратегия экономического развития Автономной Республики Крым до 2015г. – Симферополь, 2004 г. – 103 с.
5. Кучма Л. Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки: Послання Президента України до Верхов. Ради України // Уряд. кур'єр. – 2002. – 4 черв. – С. 5–12.

Пулина А.А.

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Технологии и инновации системы образования последних лет, при всех имеющихся различиях в целевых, содержательных, организационных аспектах, в конечном счёте, направлены на повышение продуктивности учебной деятельности, превращение школьника в активного субъекта процесса обучения.

Анализ новых подходов к преподаванию естественных наук, которые предлагают учёные и педагогические практики, свидетельствует, что снижение интереса подростков к естествознанию – общая проблема школьного образования. При изучении естественных наук важнейшими признанными задачами обучения являются глубокое изучение современных научных представлений и законов. Вместе с тем сегодня человеку нужны осознание общей картины мира, ощущение сопричастности к культурному наследию, прямого участия в жизненных процессах. Большинство педагогов считают, что изучать естественные дисциплины в школе так, как это было принято раньше, нельзя, поскольку законы химии, физики после окончания школы забываются и не находят теоретического и практического применения [1]. Естествознание является основой (сущностью) научного освоения действительности. Выдвижение гипотез, постановка опыта, проверка, подтверждение или опровержение гипотезы, формулирование выводов, поэтому учащимся очень