

## ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ с целью повышения эффективности использования государственных средств

### **Введение**

Коренные изменения политической и социально-экономической жизни России, произошедшие в последнее десятилетие, затронули и сферу образования. Кризисная ситуация в обществе в сочетании с рядом радикальных шагов законодательной и исполнительной власти могут привести к фактическому развалу системы образования, являющейся одной из самых мощных и устойчивых опор сохранения самой государственности.

В условиях острого дефицита бюджетных средств, изменения отношений собственности, развивающегося и во многом искаженного рынка труда одним из направлений деятельности сферы образования является повышение эффективности использования государственных средств и привлечение в сферу образования дополнительных финансовых потоков.

В связи с этим в системе образования в целом определилось понимание необходимости преобразований, в том числе и структурно-функциональных.

Предлагаемая программа является инструментом управленческой деятельности, направленной как на людей, так и на сами образовательные учреждения. При этом управляющие воздействия должны быть комплексными, затрагивая мотивацию участников образовательного процесса, развитие содержания образования и материальной базы.

Содержание программы отражает необходимость как структурно-функциональных преобразований в самих образовательных учреждениях, так и структурно-функциональные преобразования в способах, методах, принципах управления сферой образования.

### **1. Основные тенденции**

1.1. Давая мощный импульс общественному развитию, сама система образования, являясь достаточно инертной, не успевает своевременно реагировать на стремительные изменения в общественной жизни. «Консервативность» системы образования несет в себе противоречие. В определенной степени это обусловлено и отставанием

в создании и корректировке нормативной базы, затрагивающей образование. С одной стороны это является положительным моментом, так как система образования играет роль противовеса разрушительным центробежным процессам в обществе, а с другой стороны она перестает отвечать изменившимся запросам общества и нуждается в преобразованиях, как функциональных, так и структурных. Эти преобразования должны быть тщательно осмыслены с точки зрения согласования интересов личности, общества и государства и минимизированы.

1.2. Традиционное лидирующее положение России в мире обеспечивалось в том числе и системой образования, основы которой составляло инженерное образование, а также фундаментальные и точные науки.

При всем разнообразии в системе образования всегда сохранялось и отслеживалось соотношение между базовыми в образовательной пирамиде естественными, точными науками и гуманитарными науками в примерной пропорции 70:30.

За последние 5 лет наметилась тенденция размывания фундамента этой образовательной пирамиды в пользу надстроечной части. Суть этой тенденции — в изменении соотношения в противоположную сторону.

Как подтверждает мировой опыт при достижении соотношения между базовыми и надстроечными науками до 40:60 общество проходит точку возврата, и начинается необратимый процесс разрушения образовательных систем, инженерной подготовки и систем производства. Следовательно, преобразования в сфере образования должны быть направлены на сохранение от разрушения инженерного образования, на развитие базовых в системе образования, естественных и точных наук.

«Преобразования должны отвечать сохранению принципа «Золотого сечения» в пользу естественных наук и инженерного образования».

1.3. Существует тенденция переноса центра тяжести финансовой ответственности за систему общего, и профессионального образования, на региональный и муниципальный бюджеты, сами образовательные учреждения. Однако значитель-

ное отличие экономических и финансовых возможностей регионов страны при таком развитии событий может привести к подрыву принципов федерализма, разрушению единого образовательного пространства России, дальнейшему снижению мобильности и доступа к образованию.

С другой стороны, эта тенденция приводит к разрушению вертикали государственного управления сферой образования, искаженному пониманию образовательными учреждениями и органами управления в регионах и муниципальных образованиях академических и финансово-хозяйственных свобод.

Разрушение вертикали государственного управления процессами в образовании неизбежно приводит к дальнейшему разгосударствлению отрасли, увеличивает опасность приватизационных тенденций.

## **2. Цели, задачи и принципы структурно-функциональных преобразований.**

### **2.1. Цели**

Главная цель структурно-функциональных преобразований — эффективное функционирование образовательных учреждений для предоставления качественного образования в условиях реальной экономики.

Частные цели:

— повышение эффективности использования существующей материально-технической базы, за счет СФП;

— повышение эффективности использования научного и педагогического потенциала ОУ высокого уровня за счет интеграционных процессов разных форм и видов;

— привлечение дополнительных финансовых потоков в сферу образования;

— реализация идеи непрерывного образования, расширение возможности выбора обучаемым траектории образования в условиях пониженной мобильности;

— повышение компенсационных качеств сферы образования и способности противостоять имеющимся угрозам сфере образования;

— совершенствование содержания образования в ОУ всех уровней путем рационального сочетания федерального, регионального, муниципального компонентов государственного образовательного стандарта и вариативной части.

### **2.2. Задачи**

К достижению указанных целей приведет решение следующих задач:

— разработка нормативно-правового обеспечения объединения материальных ресурсов разных форм собственности;

— нормативно-правовое обеспечение взаимодействия финансовых потоков в сферу образования из разных источников: государственных и муниципальных бюджетов, внебюджетных;

— сокращение сроков реализации права граждан на образование любого уровня за счет интеграционных процессов разных видов и форм и сокращение бюджетных затрат как следствие;

— расширение хозяйственной финансовой самостоятельности, академической свободы и автономности образовательных учреждений всех уровней.

Рассмотренные задачи имеют разный приоритет (сроки) реализации, а значит и сроки достижения поставленных целей будут разными: первоочередными (до одного года), среднесрочными (до 1-4 лет), долгосрочными (до 5 лет и выше).

К первоочередным задачам следует отнести те, которые связаны с нормативно-правовым обеспечением поставленных целей.

### **2.3. Основные принципы**

Наиболее эффективное проведение СФП в сфере образования возможно при соблюдении следующих основных принципов:

- обоснованности;
- не уменьшения бюджетных средств;
- добровольности;
- учета региональных особенностей.

**Принцип обоснованности**

Проведение СФП в сфере образования, оказывающей большое влияние на состояние социально-экономической и социально-психологической ситуации, обладающей устоявшимися традициями и объективной инертностью, затрагивает интересы широких слоев населения.

В связи с этим СФП должны преследовать социально-значимые цели, соизмеримые с уровнем возможных последствий, и требуют глубокого анализа ситуации, подробного обоснования и выработки прогноза ожидаемых результатов.

**Принцип не уменьшения бюджетных средств**

В условиях перехода к рыночным отношениям возникает объективная необходимость реструктуризации финансовых потоков в сфере образования как бюджетных, так и внебюджетных.

Вместе с тем, вследствие резкого ухудшения экономической ситуации в стране, бюджетного дефицита государственные расходы на образование

снизились до предельно допустимого уровня, а в ряде случаев и ниже, тогда как механизмы привлечения внебюджетных средств не получили должного развития.

Поэтому, необходимым условием проведения СФП является неумение бюджетного финансирования ОУ, а также сохранение средств, вывощенных в результате СФП, в сфере образования.

#### Принцип добровольности

Проведение СФП должно осуществляться в обстановке открытости и широкой информированности научно-педагогической общественности, обучающихся и родителей. Решение о СФП ОУ принимается с согласия советов коллективов всех ОУ.

Интеграция может происходить в горизонтальной, вертикальной и смешанной формах. Горизонтальная интеграция предполагает объединение образовательных учреждений одного типа. Например, школа — гимназия, колледж — колледж, вуз — вуз им т.д.

Вертикальная интеграция — объединение учреждений разного типа. Например: школа — детский сад, школа — колледж, школа — колледж — вуз, школа — ПТУ.

Примеры смешанной интеграции: школа — школа — вуз, школа — колледж — колледж — колледж — вуз.

### 3.2. Организационные структуры

Варианты организационных структур представлены в таблице

	ИПК	Вуз	ССУЗ	ПТУ	Школа	ДДУ	Доп. обр.
ИПК		А, С	К	К	К	К	К
Вуз	А, С	А, К, С	А, К, С	А, К, С	А, К, С	К	К
ССУЗ	К	А, К, С	А, К, С	А, К, С	А, К, С		
ПТУ	К	А, К, С	А, К, С	А, К, С	А, К, С		
Школа	К	А, К, С	А, К, С	А, К, С	С	С	С
ДДУ		К			С		
Доп. обр.		К	К	К	К		

Принцип учета региональных особенностей СФП следует осуществлять с учетом экономических условий, национально-культурных традиций, обычаев населения и перспектив социально-экономического развития регионов. Это позволит более рационально построить модель СФП.

### 3. Формы, методы и технологии проведения СФП

#### 3.1. Формы интеграции

Кооперация — форма интеграции, при которой осуществляются координация и согласование деятельности образовательных учреждений путем заключения договора при сохранении существующего статуса образовательных учреждений.

Ассоциация — форма интеграции, при которой осуществляется образование нового юридического лица путем объединения (слияния) нескольких образовательных учреждений с сохранением юридического лица участников объединения.

Слияние — форма интеграции, при которой осуществляется объединение с образованием нового юридического лица и вхождением участников на правах структурных подразделений нового образовательного учреждения.

К — кооперация на основе договоров

А — ассоциация с сохранением юридического лица участников

С — слияние с образованием нового юридического лица и утратой юридического лица участниками

Возможны также варианты участия в интегрированных структурах промышленных предприятий, фирм, научных организаций и т. п.

Уже в настоящее время действуют следующие варианты интеграции образовательных учреждений:

**Университетский комплекс** (многопрофильный университет классического типа). Организуется как одно юридическое лицо.

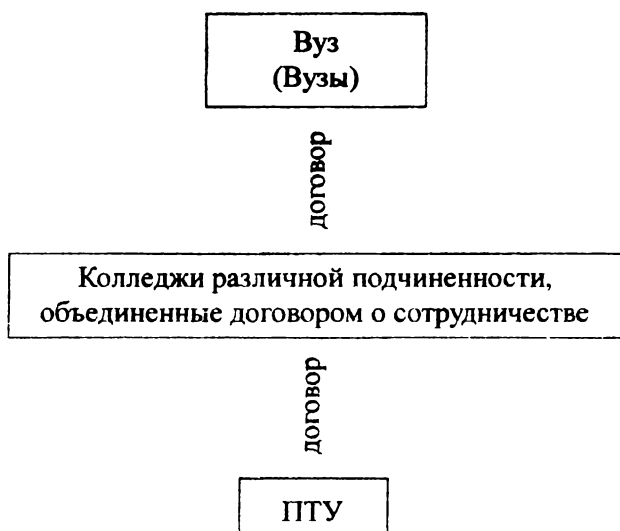
Университетский комплекс является базой всей непрерывной многоуровневой системой образования в регионе, включающей учебно-педагогический комплекс, колледжи, как важное звено ранней профессиональной ориентации и подготовки молодежи в системе непрерывного многоуровневого профессионального образования, а также гимназии, лицеи, спецшколы и спецклассы, образующие среду для выявления и развития таланта, склонности и способности молодежи с

раннего возраста с возможностью их доведения до передовых рубежей человеческих знаний по соответствующим направлениям и специальностям в университете.

Другая возможная форма интеграционного процесса — организация несколькими колледжами и вузами некоммерческого объединения — ассоциации.

Взаимоувязывание базовых государственных образовательных стандартов всех типов образовательных учреждений позволяет сократить сроки обучения для учащихся ПТУ и колледжей, желающих получить высшее образование, на 2-3 года.

Интеграция образовательных учреждений на договорной основе представлена на схеме:



### **Образовательный (учебный) округ**

Под единым управлением объединяются образовательные учреждения различных типов с целью согласования образовательных программ и выполнения социального заказа на подготовку квалифицированных рабочих кадров и специалистов. Все образовательные учреждения сохраняют самостоятельность как юридические лица. Организация образовательных (учебных) округов способствует развитию общественных форм управления образованием наряду с укреплением государственного статуса муниципальных образовательных учреждений.

### **3.3. Управление**

Способ управления в интегрированных структурах в значительной степени зависит от формы интеграции, экономической ситуации в стране и в регионе.

Управление строится на сочетании единоначалия (руководитель — единственное юридичес-

ки ответственное лицо) и коллегиальности (внешение демократических форм управления с участием научно-педагогической общественности и учащихся).

В этом случае естественным образом формируется «пирамида управления» с выделением администрации на различных уровнях иерархии.

В созданных таким образом образовательных учреждениях возникает необходимость введения должностей руководителей подразделений (директор колледжа, ректор института) с повышенным уровнем самостоятельности и соответствующим набором реализуемых функций и исполняемых обязанностей (кроме реализации прав юридического лица). При этом потребуются введение в перечень должностей системы образования такой должности как «президент» (со статусом и правами юридического лица ректора государственного вуза или директора государственного колледжа).

Отражением общественного (коллегиального) характера управления является наличие совета (ученого) образовательного учреждения, а также советов отдельных структурных подразделений (институтов, факультетов, колледжей и др.).

Отличительной особенностью современного этапа развития системы образования является появление попечительских советов ОУ в целом и его отдельных подразделений. На переходном этапе является полезным обеспечение руководства попечительскими советами со стороны первых руководителей исполнительной власти территории.

### **3.4. Содержание образования и образовательные траектории**

При проведении СФП на основе интеграции ОУ удастся преодолеть деформации в отношении отдельных уровней системы образования, в размещении сети ОУ, вызванных ведомственной организацией, устранить диспропорции между структурой подготовки кадров и структурой спроса специалистов на рынке труда.

При этом ведущим принципом становится развитие (способствование) многообразия, вариативности образовательных программ в пределах структурных элементов интегрированной системы.

Вследствие этого сами ОУ становятся многофункциональными комплексами с наиболее полной мобилизацией образовательных ресурсов на реализации непрерывного образования.

Технологической основой деятельности ОУ в части формирования содержания реализуемых программ является набор разрабатываемых ОУ

процедур согласования учебных планов и рабочих образовательных программ различных уровней, соответствующим ГОСам, реализуемых отдельными подразделениями.

При этом предпочтительно выделять набор образовательных траекторий, по которым могут продвигаться обучаемые в соответствии с их запросами и индивидуальными возможностями. Каждая образовательная траектория должна быть обеспечена как комплексом внутренних нормативных документов (положение о порядке зачисления, перевода с одного уровня на другой, аттестации и др.), так и материально-технической и информационной базой и ресурсами.

Особое внимание при проведении СФП с участием сельских (малокомплектных) школ должно быть уделено корректировке учебных планов и образовательных программ с целью большей практической направленности образовательного процесса, его соответствия современным изменениям в укладе сельской жизни с соответствующим усилением учебно-информационного оснащения этих школ, обеспечивающее развитие дистанционного образования, индивидуального обучения, самообразования учащихся, оказания методической помощи их родителям.

### 3.5. Методы и технологии реализации СФП

#### 3.5.1. Методы и технологии, применяемые на этапе подготовки и проведения преобразования

Для проведения СФП разрабатывается концепция (программа) или какой-либо другой документ, предусматривающий конкретные цели и задачи преобразований, механизмы их реализации, вид и формы интеграции. При образовании единого юридического лица издается приказ (приказы) органов управления образованием соответствующего уровня, а при необходимости — принимаются решения Правительства РФ, администраций субъектов федерации, органов местного самоуправления, заключаются договора между ОУ, входящими в ассоциацию или объединяющимися без создания ассоциации.

Разрабатываются планы мероприятий по решению организационных, финансовых и методических проблем каждым ОУ, входящим в объединение.

При необходимости заключаются договора (соглашения) между различными учредителями интегрируемых ОУ.

Принимаются меры по трудоустройству высвобожденных работников и не ущемлению прав учащихся.

Подготовка указанных документов проходит несколько стадий:

— подготовка проектов силами самих ОУ, участвующих в процессах СФП;

— обсуждение и согласование проектов в трудовых коллективах;

— проведение экспертизы на различных уровнях (органы управления образованием, независимые эксперты, аудит и др.)

При разработке и предварительном рассмотрении основных документов необходимо добиться понимания всеми (большинством) членами коллективов содержания и цели предполагаемых СФП и ожидаемых результатов СФП до утверждения их в установленном порядке.

Образовательные учреждения, участвующие в СФП, предварительно проходят аттестацию по реализации образовательных программ и в целом по учреждению.

#### 3.5.2. Методы и технологии осуществления деятельности интегрированных структур

При осуществлении СФП на первых этапах производится приведение функций структуры в соответствие с новыми проектными документами, измененными Уставами ОУ, договорами о сотрудничестве (совместной деятельности), положениями об основных разделах деятельности. При активном участии научно-педагогической общественности создаются советы ОУ и их подразделений, координационные советы по разделам деятельности (совместной деятельности).

При ОУ создаются попечительские советы, в состав которых входят представители научных, экономических, творческих структур региона (общества) родители.

Попечительские советы рассматривают и утверждают перспективные планы деятельности ОУ, их бизнес-планы, оказывают содействие в получении внебюджетных средств и определяют порядок их использования.

Наиболее тщательно должны быть проработаны вопросы управления в интегрированной структуре с четкими разграничениями обязанностей и ответственности руководителей и структурных звеньев, а также процедурные и технологические вопросы принятия решения и контроля их исполнения.

Важно заложить рациональную технологию оценки деятельности отдельных подразделений, основанную на системе ясных и легко проверяемых показателей.

Необходимым элементом осуществления деятельности интегрированной структуры является

технологически обеспеченный хозяйственный механизм, который должен предусматривать нормативы и правила перераспределения внебюджетных средств между подразделениями-донорами и дотационными подразделениями, имеющими высокую социальную и научную значимость (например, факультеты базовой и фундаментальной подготовки).

В целях ускорения процессов реализации проектов СФП, как правило, целесообразным является внедрение в практику новых, нетрадиционных технологий управления, учета и контроля на базе информационных технологий. Это способствует улучшению социально-психологического климата за счет снятия стрессов отдельных руководителей и специалистов ОУ.

### **3.6. Особенности реализации других СФП ОУ**

В связи с демографическими, социально-экономическими, структурными изменениями в регионе может быть произведена реорганизация ОУ по решению учредителя (учредителей). Инициатором реорганизации, как правило, является администрация субъекта федерации или орган местного самоуправления, на территории которых расположено ОУ.

В целях повышения уровня подготовки специалистов с высшим или средним профессиональным образованием (особенно, по творческим специальностям) возможно в отдельных случаях выделение специализированного ОУ для реализации им одной образовательной программы или нескольких близких программ.

При реорганизации и специализации ОУ необходимо учитывать объективность и целесообразность предпринимаемых действий с точки зрения наиболее полного удовлетворения спроса на профессиональные образовательные услуги и повышение их качества.

### **3.7. Общесистемные изменения системы управления образованием, необходимые для проведения СФП**

#### **3.7.1. Рационализация системы управления**

В условиях СФП возникает необходимость изменения функций органов управления образованием всех уровней.

На федеральном уровне первостепенной задачей является формирование и осуществление государственной политики в области образования, направленной на сохранение и развитие единого образовательного пространства Российской Федерации:

- разработка и принятие государственных образовательных стандартов;
- нормативно-правовое обеспечение системы образования;
- координация деятельности органов управления образованием субъектов федерации;
- поддержка инновационной образовательной деятельности.

На региональном уровне решаются задачи повышения самостоятельности, комплексности региональных систем образования:

- обеспечение прав граждан на образование, доступности для граждан получения образования любого уровня;
- формирование региональной образовательной политики, нормативно-правовой базы деятельности региональных образовательных учреждений;
- обеспечение баланса между различными типами и видами образовательных учреждений в соответствии с потребностями граждан и экономического развития региона;
- организация подготовки и повышения квалификации педагогических кадров.

При проведении СФП необходимым условием должно стать сочетание общественных и государственных форм управления образованием на всех уровнях, в том числе, и на уровне ОУ. Возможными формами общественного управления могут быть попечительские советы, советы ОУ, различные общественные и профессиональные объединения и пр.

На современном этапе государственные и местные органы управления должны содействовать созданию правовых, экономических и других механизмов деятельности общественных структур управления образованием.

#### **3.7.2. Создание сети региональных и федеральных центров оценки качества образования**

Проведение СФП и деятельность интегрированных ОУ требует создания системы оценки качества образования. Одним из звеньев этой системы могут стать региональные и федеральные центры оценки качества образования.

Основной деятельностью этих центров должна стать разработка и реализация современных оценочных (тестовых) технологий для проведения итоговой аттестации выпускников, освоивших образовательные программы различного уровня (основное и общее среднее; начальное, среднее и высшее профессиональное образование) и сертификации ОУ в целом. Только на основе данных

объективной (независимой) экспертизы можно будет судить о результатах проводимых СФП.

**3.7.3. Переход от государственного управления (распределения) к государственному регулированию (система льгот)**

Возрастающая в условиях СФП академическая и финансово-хозяйственная самостоятельность ОУ, включение в управление образованием общественности требуют отказа от жесткого административно-распорядительного управления и перехода к управлению посредством рычагов регулирования:

- законодательных и других нормативно-правовых актов;
- социальных стандартов и финансовых нормативов;
- налоговых и иных льгот;
- образовательных стандартов, реализация которых контролируется через систему лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений, а также аттестации педагогических кадров.

Процессы СФП и переход от распорядительного управления к регулированию необходимо проводить одновременно, т. к. оба эти процесса глубоко затрагивают интересы участников СФП, способы проведения преобразований, технологии основной деятельности. Только при согласованном по времени их осуществлении может быть достигнут максимальный (желаемый) эффект.

#### **4. Экономические основы СФП**

Для успешного осуществления структурно-функциональных преобразований необходимо:

- разработка и принятие нормативов финансирования ОУ;
- введение многоканального финансирования системы образования;
- пересмотр межбюджетных отношений.

Формирование норматива финансирования из расчета на одного обучаемого (воспитанника) предоставляет бо́льшую финансовую гибкость ОУ.

В то же время для малокомплектных (сельских) школ норматив целесообразнее формировать на класс-комплект.

Федеральный норматив принимается как базовый. Он является составной частью регионального и муниципального бюджетов, а региональный — муниципального.

Учитывая сложное финансовое положение страны в целом и сферы образования в частности, норматив финансирования как совокупность затрат может изменяться от «идеального» до «ре-

ального», соответствующего уровню реальной экономики.

Исходя из принципа неуменьшения бюджетных средств при осуществлении СФП, следует рассчитывать норматив финансирования ОУ на основе полносрочных образовательных программ. Реализация согласованных сокращенных образовательных траекторий позволит ОУ высвободить бюджетные средства на улучшение деятельности (дополнительная з/плата или дополнительные учебные расходы, реализация дополнительных образовательных программ, расширение контингента обучаемых и т.п.)

Многоканальное финансирование ОУ предусматривает распределение видов расходов ОУ между различными бюджетами, а также привлечение дополнительных источников финансовых средств. Перераспределение финансовых потоков по видам расходов представлено на схеме «Многоканальное финансирование образования с распределением финансовых потоков по типам образовательных учреждений и видам расходов».

Отличие от действующей системы финансирования заключается в следующем:

1. Расходы по содержанию зданий и сооружений учреждений высшего и среднего профессионального образования планируются в бюджете субъекта Федерации, на территории которого расположено образовательное учреждение.

2. Финансирование учреждений начального и среднего профессионального образования, обеспечивающих потребности регионов осуществляется из бюджета субъекта Федерации

3. Расходы, связанные с оплатой труда работников образовательных учреждений, учебной деятельности осуществляются из бюджета субъекта Федерации. Муниципальный бюджет обеспечивает расходы, связанные с текущим содержанием и поддержкой материальной базы учреждений.

4. Дополнительным источником поддержки и развития ОУ являются фонды, формируемые за счет средств бюджетов различных уровней и внебюджетных средств.

При осуществлении СФП для принятия решения об интеграции важным обстоятельством является способность образовательных учреждений привлекать внебюджетные средства.

В процессе увеличения количества обучающихся норматив сможет обеспечить финансирование образовательных программ не в полном объеме, что потребует привлечения средств из различных источников (юридических и физических лиц).

### Распределение средств бюджетов по уровням образования

Уровень бюджета	Государственный		Муниципальный
Уровень образования	Федерация	Субъект	
Высшее проф. образование	+	+	
Среднее проф. образование	+	+	+
Начальное проф. образование		+	+
Среднее проф. образование		+	+

В соответствии с предложенной схемой многоканального финансирования изменяются функции органов управления, организационно-правовые формы ОУ, предусматривается совместное учредительство ОУ.

Усиливается воздействие на систему образования региональных органов управления в связи с участием в финансировании всех уровней образования. Этим обеспечиваются гарантии государства в лице органов власти субъектов федерации поддержания необходимого уровня образования.

Ответственность за состояние и решение социально-экономических проблем конкретного региона при наличии законодательных полномочий выделяет именно региональный уровень в качестве ключевого звена в осуществлении СФП в системе образования.

Как видно из схемы, наиболее подвижным, с точки зрения преобразований, являются структуры с пересекающимися потоками финансирования.

Оптимальным вариантом относительно экономического обеспечения являются структурно-функциональные преобразования, финансирование которых осуществляется из одного бюджета.

Интеграция ОУ получает при этом наиболее полное воплощение, так как не создает препятствий для объединения ресурсов учреждений и их перераспределения. Примерами подобной интеграции являются:

— вуз — ссуз, расположенные на одной территории

— ссуз — ПУ, ссуз — школа, ПУ — школа, финансируемые из одного бюджета

Это вовсе не означает возможность проведения структурно-функциональных преобразований затрагивающих бюджеты разного уровня.

При этом предусматривается соучредительство ОУ, заключение соглашений по межбюджетным отношениям для разграничения ответственности и источников финансирования по уровням бюджетов.

### 5. Управление СФП

#### 5.1. Процедуры принятия решения о проведении структурно-функциональных преобразований

##### 5.1.1. Основные виды процедур принятия решений

Процедуры принятия органами управления образованием решений о проведении структурно-функциональных преобразований определяются типом проводимых преобразований. В настоящем разделе рассматриваются три основных варианта в зависимости от ведомственной принадлежности образовательных учреждений, участвующих в преобразовании:

— вариант, когда все образовательные учреждения, участвующие в преобразованиях, находятся в ведении Минобразования РФ;

— вариант, когда часть образовательных учреждений, участвующих в преобразованиях находится в ведении Минобразования, а часть — в ведении другого органа управления (например субъекта Федерации, другого министерства, муниципального органа управления);

— вариант, когда все преобразуемые образовательные учреждения находятся в ведении субъекта Федерации.

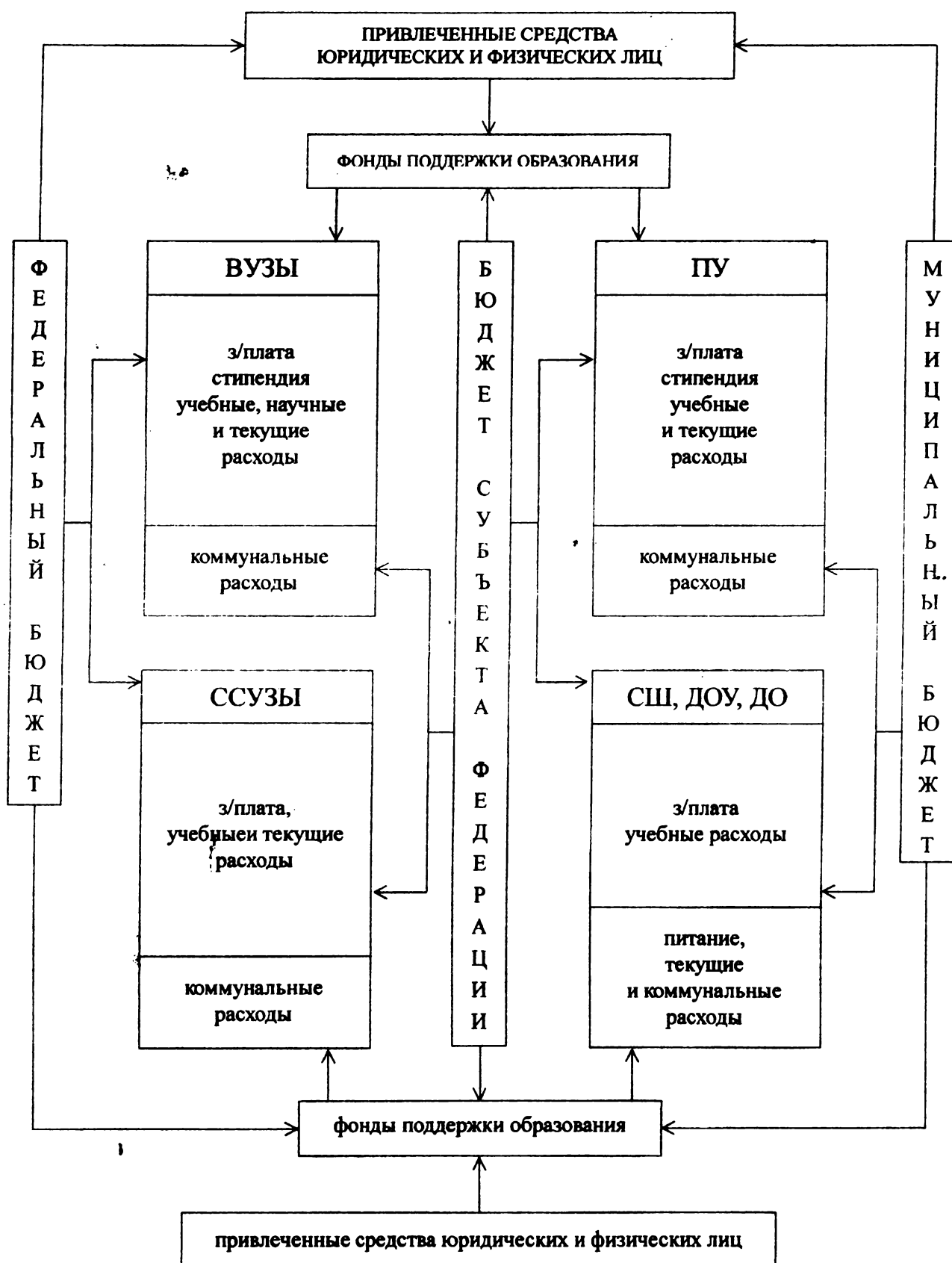
##### 5.1.2. Инициаторы структурно-функциональных преобразований

Инициаторами структурно-функциональных преобразований, как правило, должны выступать сами образовательные заведения. Если инициаторами преобразований являются органы управления образованием, то в любом случае целесообразно предварительное получение согласия ОУ на их участие в этих преобразованиях (решения Ученого совета, педагогического совета и т.п.). Такое согласование позволит избежать обострения социальной напряженности в коллективах этих ОУ.

##### 5.1.3. Документы, рассматриваемые для принятия решения о проведении конкретного СФП.



**Схема  
многоканального финансирования образования с распределением финансовых потоков  
по типам образовательных учреждений и видам расходов**



*5.1.3.1. Случай, когда решение принимается Минобразованием РФ самостоятельно или совместно с субъектом Федерации (другим ведомством).*

Для принятия решения о проведении СФП Минобразование рассматривает следующие документы, представляемые образовательными учреждениями:

— ходатайство субъекта Федерации, где проводится СФП;

— статистические данные за последние 2 года о МТБ, научно-педагогических кадрах, финансовом состоянии по внебюджетным и бюджетным средствам включая данные о дебиторской и кредиторской задолженностях), предусмотренные действующими формами государственной и ведомственной статистической отчетности;

— данные о реализуемых образовательных программах и их обеспеченности кадрами и учебно-материальной базой, предусмотренные нормативными документами по лицензированию и аккредитации ОУ;

— данные о приеме, контингенте обучающихся, выпуске и трудоустройстве (переходе на следующую ступень образования) выпускников, предусмотренные действующими формами государственной и ведомственной статистической отчетности;

— обоснование целесообразности СФП, включая оценку экономических и иных результатов, получаемых в результате преобразований (примерная структура обоснования приведена ниже в п.6.4);

— заключение органа управления образованием субъекта Федерации или ведомства, в ведении которого находится часть преобразуемых ОУ, о целесообразности преобразования;

— проект устава и учредительного договора для преобразованного образовательного учреждения.

*5.1.3.2. Случай, когда все преобразуемые учреждения находятся в ведении субъекта Федерации или иного ведомства.*

Перечень документов, представляемых преобразуемыми образовательными учреждениями для принятия решения о преобразовании, определяется субъектом Федерации или соответствующим ведомством.

*5.1.4. Примерная структура обоснования структурно-функциональных преобразований.*

Целесообразно, чтобы обоснование СФП содержало следующие разделы:

1. Цели структурно-функциональных преобразований.

2. Краткая характеристика причин, обуславливающих предлагаемые СФП.

3. Краткое описание предлагаемых преобразований.

4. Ожидаемые результаты после первого выпуска и в более далекой перспективе:

— экономические с указанием за счет чего и в каких размерах будут уменьшены затраты и на какие цели и почему будут направлены высвобождающиеся средства

— социальные и иные результаты (с указанием конкретных показателей и количественных оценок)

5. Предлагаемые показатели и методы измерения ожидаемых результатов, как будет организован мониторинг и анализ результатов, какие данные по результатам мониторинга и в какие сроки будут представляться в Минобразования.

6. Статистические и отчетные данные по преобразуемому ОУ в соответствии с п.6.3 настоящего раздела.

*5.1.5. Критерии принятия решений по СФП*

В ближайшие 2-3 года, до накопления опыта и более полной оценки результатов СФП, целесообразно руководствоваться следующими критериями принятия решений о СФП по конкретным ОУ:

— преобразования обязательно должны давать экономический эффект, за счет которого будут удовлетворяться потребности в покрытии тех затрат преобразованного образовательного учреждения, которые сегодня не финансируются или финансируются недостаточно;

— преобразования обязательно должны давать социальный и иной эффект, который должен быть описан максимально просто и, по возможности, иметь количественные характеристики, позволяющие прямо или косвенно оценить его.

*5.1.6. Алгоритм принятия решения о СФП конкретных ОУ.*

Предлагается следующий алгоритм:

1. Получение Министерством документов о проведении преобразований (перечень в п.3).

2. Экспертиза документов профильными Управлениями Минобразования.

3. Подготовка приказа о преобразовании (готовит Управление Минобразования, курирующее базовое ОУ, являющееся ядром предлагаемых преобразований).

4. Выпуск приказа о преобразовании.

5. Утверждение устава преобразованного ОУ и нового учредительного договора.

6. Внесение изменений в информационные базы данных всех Управлений и Департаментов Министерства..

### 5.1.7. Контроль и обобщение результатов СФП.

Контроль и обобщение результатов преобразований осуществляется курирующим Управлением Минобразования по показателям и критериям, приведенным в обосновании (см. п.п.4,5 настоящего раздела). Контроль проводится, как правило, на основе отчетной информации и в сроки, предусмотренные государственной статистической и ведомственной отчетностью. Сводные годовые результаты по каждому преобразованному учреждению и по всем преобразованным учреждениям суммарно ежегодно представляются Коллегии Минобразования.

## 5.2. Критерии оценки результатов СФП

### 5.2.1. Характеристика уровней критериев

Глобальный уровень критериев служит для оценки результатов СФП на уровне страны в целом (относительно других стран). Возможно также использование этих показателей и критериев на уровне регионов. В основном они отражают уровень эффективности достижения системой образования установленных целей (внешняя эффективность).

Критерии на уровне системы образования для оценки результатов СФП на уровне функционирования системы образования: оптимальности использования ресурсов, получения и реализации эмерджентного качества, использования резервов

#### Глобальные критерии

Уровень значимости	Наименование критерия	Желательные	Обязательные
1	Повышения общего уровня образованности населения	+	+
	Повышение ответственности членов общества		
	Повышение жизненного уровня	+	+
	Повышение безопасности членов общества		
2	Соблюдение социальной защищенности	+	
	Уровень социальной защищенности		
	Уровень академических свобод	+	
	Коэффициент востребованности кадров	+	+
	Уровень исполнения бюджетных обязательств		

#### Критерии на уровне системы образования

Уровень значимости	Наименование критерия	Желательные	Обязательные
1	Коэффициент роста доли финансирования на образование	+	
	Относительный уровень средней зарплаты в образовании	+	
	Прогнозируемость результатов		
	Уменьшение затрат на управление		

взаимосвязей образовательных учреждений разных уровней (внутренняя эффективность).

Критерии на уровне образовательных учреждений служат для оценки результатов СФП на нижнем уровне, то есть использования ресурсов, получения и реализации эмерджентного качества внутри образовательного учреждения, использования внутренних резервов, совершенствования образовательных процессов, создания комфортных условий для обучающихся и т.д.

Критерии оценки могут быть использованы для

— оценки прогнозов возможных результатов СФП и принятия решений о приемлемости конкретного направления преобразований;

— оценки эффективности реализованных СФП и дальнейшей коррекции преобразований.

При принятии окончательного решения о проведении конкретного СФП рекомендуется учитывать все критерии. Существенно важным является учет желательных критериев (отмечены знаком + в соответствующей колонке таблицы). Учет обязательных критериев при оценке результатов СФП является критически важным и нарушение выполнения хотя бы одного из критериев должно приводить к тщательному изучению последствий такого вида СФП, вплоть до отказа от такого преобразования.

### 5.2.2. Классификация критериев оценки результатов СФП

	Критерий доступности образования Экономическая эффективность	+	+
2	Уровень унификации сопрягаемых элементов системы Соотношение внебюджетных и бюджетных обучающихся Уровень стандартизации образовательного процесса Пропорции обучающихся на различных уровнях Вариативность результатов СФП Наличие системы планирования Уровень социально-экономического положения ОУ		
3	Оценка верхних уровней управления нижними Коэффициент действующих документов к выпущенным		