

Концепция участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования

Введение

Настоящая Концепция разработана в соответствии и в развитие положений:

Закона Российской Федерации «Об образовании» (в редакции от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями по состоянию на 8 декабря 2003 г.);

Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями по состоянию на 7 июля 2003 г.);

Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 №1756-р)

Национальной доктрины образования в Российской Федерации (одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 04.10.2000 №751);

Федеральной программы развития образования (Федеральный закон от 10.04.2000 №51-ФЗ);

Основ политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и на дальнейшую перспективу (письмо Президента Российской Федерации от 30.03.2002 г. № Пр-576);

Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.08.2003 г. №1163-р);

Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 июля 2004 года «О бюджетной политике в 2005 году»;

Постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»;

Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации (одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 09.09.1999 г. №1024);

Федерального закона от 16.05.1995 г. № 74фз «О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию» (с изменениями по состоянию на 12 апреля 1999 г.);

Прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества на 2004 год и основных направлений приватизации федерального имущества до 2006 года (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.08.2003 г. №1165-р).

В Концепции рассматриваются вопросы государственной политики в части управления государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования. При этом основное внимание в Концепции уделяется *преобразованию сети государственных образовательных организаций* с учетом нового закрепления полномочий федеральных, региональных и муниципальных

уровней управления в сфере образования. Рассматриваются государственные организации:

осуществляющие непосредственное предоставление образовательных услуг;

составляющие инфраструктуру образования;

обеспечивающие выполнение функций федеральных органов управления образованием.

Участие Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования рассматривается в следующих основных аспектах: оптимизация сети подведомственных государственных организаций сферы образования (определение принципов и критериев принятия решений о сохранении участия Российской Федерации в управлении организациями сферы образования и сохранении их в федеральной собственности; определение организаций, передаваемых другим уровням государственного или муниципального управления; организаций, подлежащих реструктуризации, разгосударствлению и т.п.); повышение эффективности деятельности государственных организаций сферы образования за счет выбора наиболее целесообразных организационно - правовых форм, методов финансирования, оценки результатов их деятельности.

Под *государственными организациями* для целей настоящей Концепции понимаются федеральные государственные учреждения (далее – учреждения), федеральные государственные унитарные предприятия (далее – унитарные предприятия) и открытые акционерные общества с преобладающим участием Российской Федерации в капитале (далее – ОАО).

Данная концепция ориентирована на все государственные организации сферы образования независимо от их ведомственной принадлежности.

Под *участием Российской Федерации в управлении государственными организациями* для целей настоящей Концепции понимается осуществление федеральными органами исполнительной власти полномочий по управлению государственными организациями и распоряжению их имуществом (в т.ч. разгосударствление указанных организаций и/или изменение их организационно-правовых форм) в объеме и в порядке, установленных законодательством Российской Федерации.

Объектом Концепции являются отношения, возникающие между государственными организациями, действующими в сфере образования (государственный сектор системы образования) и федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия по управлению государственными образовательными организациями и распоряжению их имуществом (акциями) в объеме и порядке, установленными законодательством Российской Федерации.

Предметом Концепции является определение целей, подходов, основных принципов и форм участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования, а также сроки изменения указанных форм участия, включая приватизацию федерального имущества в тех случаях, когда деятельность государственных организаций не обеспечивает реализации поставленных целей.

Концепция содержит следующие основные разделы:
Введение.

Раздел 1. Состояние дел в управлении государственными организациями сферы образования. Содержит информацию о количественных параметрах сети государственных федеральных организаций сферы образования, объемах предоставляемых ими образовательных и сопутствующих услуг, а также результатах их деятельности.

Раздел 2. Цели, задачи и принципы участия Российской Федерации в управлении государственными организациями сферы образования. В этом разделе раскрываются основные цели участия Российской Федерации в управлении государственными организациями сферы образования с позиций ответственности федеральных органов управления за обеспечение права граждан на образование, функций Министерства образования и науки Российской Федерации (далее – Минобрнауки России) и координируемых им федеральных структур, общей стратегии Правительства Российской Федерации по реструктуризации бюджетного сектора.

Раздел 3. Роль и место государственных организаций в сфере образования. Раскрываются те направления деятельности государственных организаций сферы образования, которые вытекают из принятых государственных обязательств, но не могут быть в полной мере реализованы рыночными структурами. Предлагаются критерии и возможные стратегии принятия решений в рамках реструктуризации бюджетной сферы учреждений и организаций образования.

Раздел 4. Механизмы участия Российской Федерации в управлении государственными организациями сферы образования. В данном разделе рассматриваются основные подходы к реструктуризации сети государственных организаций сферы образования с учетом специфики их деятельности и места в системе образования, в том числе изменения организационно – правовых форм.

Раздел 5. Этапы реализации Концепции.

Определяет основные временные этапы и последовательность основных мероприятий по реализации Концепции.

Раздел 6. Основные направления трансформации государственного сектора образования и его перспективный облик.

Раскрывает основные характеристики государственного сектора образования в краткосрочной и среднесрочной перспективе, а также некоторые условия его трансформации.

Раздел 1. Состояние дел в управлении государственными организациями сферы образования

Общие количественные характеристики сети федеральных государственных организаций сферы образования отражены в таблицах 1,2,3.

Таблица 1. Распределение высших учебных заведений по министерствам (ведомствам) (по данным Минобрнауки России на начало 2003/2004 учебного года)

№ п/п	Ведомственная принадлежность	Вузов	Филиалов	Итого
1.	Минобрнаука России	333	907	1240
2.	Минкультуры России	44	28	72
3.	Минздрав России	47	2	49
4.	Госкомспорт России	12	14	26
5.	Минсельхоз России	59	29	88
6.	Госкомрыболовство России	6	3	9
7.	Минтранс России	10	31	41
8.	Минсвязи России	4	7	11
9.	МИД России	2	0	2
10.	Минтруд России	1	42	43
11.	Минфин России	1	2	3
12.	МНС России	1	2	3
13.	МПС России	10	45	55
14.	Правительство России	5	5	10
15.	Российская академия государственной службы	10	54	64
16.	Российская академия художеств	2	0	2
17.	Роспатент	1	0	1
18.	ГТК России	1	3	4
19.	Минюст России	6	19	25
20.	Минэкономразвития России	7	33	40
21.	Генпрокуратура России	1	0	1
22.	Минатом России	4	0	4
23.	Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ	1	10	11
	ВСЕГО:	568	1236	1804

Таблица 2. Распределение образовательных учреждений среднего профессионального образования по министерствам (ведомствам) (по данным Минобрнауки России на начало 2003/2004 учебного года)

№ п/п	Ведомственная принадлежность	Число образовательных учреждений среднего профессионального образования
1.	Министерство образования и науки Российской Федерации	615
2.	Министерство иностранных дел Российской Федерации	1
3.	Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации	26
4.	Министерство природных ресурсов Российской Федерации	22

5.	Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации	174
6.	Министерство транспорта Российской Федерации	141
7.	МПС Российской Федерации	67
8.	Министерство финансов Российской Федерации	16
9.	Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации	61
10.	Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации	54
12.	Министерство внутренних дел Российской Федерации	2
13.	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	308
14.	Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации	4
16.	Госстандарт России	2
17.	Федеральное агентство по атомной энергии	12
	ВСЕГО:	1505

Таблица 3. Распределение образовательных учреждений начального профессионального образования по министерствам (ведомствам) и субъектам Российской Федерации (по данным Минобразования России на начало 2003/2004 учебного года)

№ п.п.	Министерство (ведомство), субъект Российской Федерации	Число учреждений
	Итого по территории России	4314
	в том числе:	
	Минобразование России	2767
	Субъекты Российской Федерации	1207
	в том числе:	
1	Вологодская область	52
2	Санкт-Петербург	87
3	Новгородская область	25
4	Москва	154
5	Московская область	117
6	Нижегородская область	72
7	Волгоградская область	70
8	Самарская область	47
9	Ульяновская область	35
10	Республика Татарстан	109
11	Ставропольский край	48
12	Свердловская область	132
13	Челябинская область	107
14	Кемеровская область	85
15	Томская область	37
16	Ямало-Ненецкий автономный округ	7
17	Ханты-Мансийский автономный округ	23
18	Республика Саха – Якутия	32

Ведомственная разобщенность системы профессионального образования в многих случаях приводит к снижению эффективности управления государственными образовательными организациями.

По состоянию на 01.01.2004 сеть государственных федеральных организаций системы образования, подведомственных Минобрнауки России, включает 3939 организации, в том числе: учреждений высшего профессионального образования – 333, учреждений среднего профессионального образования – 615, учреждений начального профессионального образования – 2767, научно – исследовательских организаций – 158, учреждений дополнительного образования – 63, федеральных государственных унитарных предприятий – 88.

В целом, сеть федеральных государственных образовательных организаций выполняет задачу обеспечения права граждан на образование, гарантированных Конституцией (ст. 43) и другими законодательными актами Российской Федерации.

В российской системе образования доминируют образовательные организации, находящиеся в *муниципальной собственности* (их доля в консолидированном бюджете системы образования составляет 63%). Доля федеральных образовательных организаций в консолидированном бюджете системы образования наименьшая – 18%.

В структуре расходов *федерального бюджета* на образование наибольший удельный вес занимают расходы на высшее профессиональное образование (2002 г. - 55%, 2003 г. – 55,1%, 2004 г. по плану – 58%), начальное профессиональное (его доля несколько сокращается: 2002 г. – 22,8%, 2003 г. – 21,7%, 2004 г. – 21%) и среднее профессиональное (в 2002 и 2003 годах – 12,9%, в 2004 – 13%).

Негосударственный сектор образования значимо представлен только в системе высшего профессионального образования: удельный вес негосударственных вузов в общем их числе достиг 36,9%. Однако в негосударственных вузах обучается только 13% от численности всех студентов высших учебных заведений.

Вместе с тем в *государственных вузах* удельный вес студентов, обучаемых на платной основе (за счет полного возмещения затрат), составил 45% от контингента. В целом по системе высшего образования (государственные и негосударственные вузы) удельный вес студентов, обучающихся на платной основе, в общей их численности превысил 51%. В государственных учебных заведениях *среднего* профессионального образования доля платного контингента достигла 38%.

Удельный вес внебюджетных средств в общих расходах на образование (из всех источников) составил в 2003 г. 35%, а в 2004 г. по оценке достигнет 43%.

Число государственных вузов с 1990 г. по 2003 г. увеличилось в 1,27 раза.

Государственные вузы расположены по территории страны крайне неравномерно. Наибольшее число государственных вузов Российской Федерации сосредоточено в Центральном и Приволжском округах – 30% и 18% соответственно. Вместе с тем только в Москве и Санкт-Петербурге находится 22,5% государственных вузов Российской Федерации, в них обучается 19,4% студентов от общей численности студентов государственных высших учебных заведений страны. Число государственных и негосударственных вузов в Москве составляет 101 и 104, и Санкт Петербурге – 47 и 45.

Численность студентов вузов на 10 000 населения составила в 2003 г. 390 чел., из них 219 чел. на 10 000 населения обучались за счет бюджетных средств.

Государственная система высшего образования Российской Федерации в настоящее время имеет следующую структуру: университеты – 50% от общего числа государственных вузов, академии – 28%, институты – 22%.

В негосударственном секторе 96,5% аккредитованных вузов имеют статус «институт», 2% - «академия» и 1,5% - «университет».

Таким образом, в качественном отношении основной потенциал высшей школы продолжает быть сосредоточен в государственном секторе.

Научно-исследовательские организации системы образования являются государственными учреждениями. Их научно-исследовательская деятельность в значительной мере оторвана от аналогичной деятельности высших учебных заведений.

Участие Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования, необходимо рассматривать в контексте ряда накопившихся проблем и негативных тенденций, среди которых наиболее существенными представляются следующие:

Количественный рост объемов подготовки в государственных учреждениях высшего профессионального образования сопровождается снижением качества подготовки выпускников. Несмотря на то, что эта тенденция затрагивает государственный сектор высшего образования значительно меньше, чем негосударственный, необходимы меры, направленные на более жесткий контроль результатов обучения, а также глубокий анализ структуры сложившейся сети учреждений высшего профессионального образования, включая их филиальную сеть, направленный на укрупнение элементов сети, интеграцию ресурсных возможностей вузов, создания признанных центров качества высшего образования, способных поднять планку требований к качеству подготовки на уровень лучших мировых стандартов. Важная роль в этой работе отводится ведущим университетам и университетским комплексам.

Отсутствие взаимодействия многих учреждений высшего профессионального образования и научных организаций, в особенности, на верхних ступенях высшего образования приводит к схоластической подготовке студентов, затрудняет их включение в проектную и исследовательскую деятельность. Это ведет к старению научных и преподавательских кадров, снижению общего уровня как высшего образования, так и науки в целом. В ходе реализации данной концепции предстоит преодолеть эту тенденцию, в том числе и за счет изменения механизмов управления государственными организациями сферы образования, структурной и договорной интеграцией высшей школы и науки.

Учреждения начального и среднего профессионального образования, ориентированные, в основном, на региональные и местные рынки труда, в значительной мере оторваны от региональных образовательных систем в силу сложившегося громоздкого механизма управления этими организациями.

Администрации регионов изолированы от принятия ряда важных решений по обеспечению функционирования федеральных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования, расположенных на их территории (финансирование образовательных учреждений, вопросы собственности зданий и сооружений, изменение структуры региональной сети в соответствии с потребностями региональной экономики и др.).

Недостаточная гибкость организационной структуры, государственных образовательных стандартов и программ высшего, среднего и начального профессионального образования приводит к неэффективному использованию ресурсов и не позволяет «настраивать» систему образования в соответствии с общемировыми тенденциями и требованиями потребителей.

Отсутствуют эффективные механизмы участия работодателей в определении задач и оценке результатов деятельности государственных образовательных организаций всех уровней, и как следствие - мотивация к софинансированию профессионального образования.

Подготовка кадров в системе профессионального образования слабо ориентирована на потребности рынка труда. В силу этого низок уровень трудоустройства выпускников государственных организаций сферы образования по полученным специальностям.

Образовательные организации располагают устаревшей материально-технической базой. В целом по системе образования степень износа основных фондов составляет более 31%, коэффициент обновления основных фондов (в сопоставимых ценах) – 1,0%. В аварийном состоянии находится 7% организаций начального профессионального образования, 5,5% - среднего и 5,4% - высшего.

Низка оснащенность образовательного процесса современным учебным и лабораторным оборудованием, вычислительной техникой. В вузах число персональных компьютеров на 100 студентов составляет 6,3 ед.

Недостаточны темпы развития систем профессиональной переподготовки взрослых и непрерывного профессионального образования в целом (образования на протяжении всей жизни), в их деятельности преобладают устаревшие технологии и практики обучения.

Таким образом, нарастает неудовлетворенность общества результатами деятельности системы образования, прежде всего - профессионального образования, которое обеспечивается, в основном, федеральными государственными организациями.

Политические издержки такого положения, в условиях чрезмерной концентрации на федеральном уровне государственных организаций профессионального образования, а, значит, и ответственности за его результаты, определяются падением доверия общества к способности государства выработать и реализовать на практике эффективную стратегию в сфере образования.

Социальные последствия недостаточной эффективности деятельности федеральной системы государственных образовательных организаций проявляются в снижении доступности качественного профессионального образования при экстенсивном росте его объемов, непрозрачности взаимосвязи между качественным уровнем образования и оплатой труда, неэффективности вложения средств семейных бюджетов в образование.

Раздел 2. Цели, задачи и принципы участия Российской Федерации в управлении государственными организациями сферы образования

В соответствии с Конституцией Российской Федерации гражданам гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Кроме того, каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

Закон Российской Федерации «Об образовании» предусматривает несколько иные, по сравнению с Конституцией, нормы: общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на

конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

После вступления в силу Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», мандат на предоставление гражданам образовательных услуг в области начального и среднего профессионального образования передан на региональный уровень (за исключением образовательных программ этих уровней, реализуемых в федеральных государственных организациях, определяемых Правительством Российской Федерации).

Участие Российской Федерации в управлении образовательными организациями определяется также Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Национальной доктриной образования в Российской Федерации, Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года.

Цели участия Российской Федерации в управлении государственными организациями сферы образования (и их имуществом) вытекают из необходимости наиболее эффективного выполнения соответствующих обязательств Российской Федерации, предусмотренных Конституцией и законами Российской Федерации.

Соответственно, *стратегическими* целями участия Российской Федерации в управлении государственными организациями сферы образования могут быть следующие:

- обеспечение реализации конституционного права граждан на образование;
- создание условий для перехода российской экономики к постиндустриальному пути развития, повышения роли образования в социальном, культурном и экономическом развитии Российской Федерации;
- формирование условий для развития и повышения конкурентоспособности «человеческого капитала»;
- обеспечение реализации полномочий, законодательно закрепленных за Российской Федерацией в части образования (сохранение и развитие единого образовательного пространства, научно-методическое обеспечение развития системы образования, нормативно-правовое обеспечение деятельности системы образования, обеспечение экспериментальной деятельности в образовании, комплексная модернизация образования).

Для достижения поставленных *стратегических целей*, необходимо решить следующие *основные задачи*:

- *обеспечить оптимизацию организационных и финансовых затрат* государства по управлению образовательными организациями;
- *повысить эффективность* использования государственной собственности в образовательной сфере;
- *сформировать оптимальную сеть федеральных государственных образовательных организаций*, реализующих программы

профессионального образования и способную обеспечить современный уровень качества соответствующих образовательных услуг и удовлетворение потребностей различных групп потребителей образовательных услуг;

- *разработать эффективные механизмы управления* деятельностью федеральных государственных образовательных организаций;
- *создать механизм мониторинга* деятельности федеральных государственных образовательных организаций;
- *обеспечить системную интеграцию высшего образования и науки*, путем создания и поддержки деятельности интегрированных научно-образовательных структур, университетских и межуниверситетских комплексов, научно-учебно-производственных центров;
- обеспечить эффективное воспроизводство кадрового потенциала системы образования;
- *создать нормативно-правовую среду*, обеспечивающую опережающее развитие образования в соответствии с приоритетными направлениями модернизации российской экономики, формирование современной инфраструктуры образования, становление цивилизованного рынка образовательных услуг, разгосударствления неэффективных организаций системы образования;
- обеспечить научно-методическую и организационную поддержку модернизации системы образования.

Решение указанных задач должно осуществляться с учетом следующих *основных принципов* участия Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования:

- участие Российской Федерации в управлении государственными организациями, осуществляющими деятельность в сфере образования, должно быть обусловлено интересами решения поставленных публичных задач (прежде всего, в части обеспечения конституционного права граждан на образование, принципиальных направлений развития системы профессионального образования, интеграции высшего образования и науки);

- все государственные организации образования должны быть активно задействованы в решении поставленных задач;

- участие Российской Федерации в управлении государственными организациями образования должно обеспечивать развитие образования как *социально-значимого блага, обладающего выраженными положительными внешними эффектами* с учетом необходимости сохранения единства образовательного пространства Российской Федерации, сбалансированности регионального развития и создания стимулов для привлечения бизнеса к финансированию образовательных услуг в системе профессионального образования;

- участие Российской Федерации в управлении государственными организациями образования должно быть ориентировано на обеспечение прогрессивных структурных сдвигов в экономике, в том числе таких, эффект от которых будет получен в средне- и долгосрочной перспективе;

- участие Российской Федерации в управлении государственными образовательными организациями должно способствовать гармонизации интересов государства, населения, бизнеса, менеджмента, педагогических коллективов образовательных организаций, а также институтов гражданского общества.

Раздел 3. Роль и место государственных организаций в сфере образования

Для принятия полномочными федеральными органами исполнительной власти решений о *формах и объемах участия* Российской Федерации в управлении образовательными организациями выделяются две группы критериев (оснований):

- основные критерии, соответствие которым образовательных организаций служит основанием для сохранения участия Российской Федерации в управлении ими;
- дополнительные критерии, соответствие которым образовательных организаций может служить основанием для принятия федеральными органами исполнительной власти решений о формах и объеме участия Российской Федерации в управлении ими.

Участие Российской Федерации в управлении государственными организациями сферы образования и их имуществом определяется необходимостью достижения стратегических целей и решения поставленных публичных задач. Важнейшей из стратегических целей является обеспечение реализации конституционного права граждан на образование (ст. 43 Конституции Российской Федерации).

Обеспечение конституционного права граждан Российской Федерации на образование может осуществляться путем:

непосредственного участия Российской Федерации в управлении образовательными организациями (учредитель и собственник имущества, финансирующий деятельность организации, один из учредителей);

косвенного участия Российской Федерации в управлении (предоставление *субвенций* бюджетам субъектов Российской Федерации на образование, распределение госзаданий на подготовку кадров, закупка необходимых услуг у организаций различных форм собственности);

реализации Российской Федерацией правоустанавливающих функций и функций надзора в сфере образования, в том числе за использованием имущества образовательных организаций.

Критерии сохранения участия Российской Федерации в управлении государственными образовательными организациями.

Участие Российской Федерации в управлении образовательными организациями сохраняется в существующей форме в случае, если они отвечают следующим критериям:

Основные критерии

1. Организация осуществляет подготовку кадров для фундаментальных научных исследований, а также разработок по приоритетным направлениям науки, техники и технологий в широком диапазоне предметных областей и имеет потенциал для продолжения этой деятельности на требуемом качественном уровне.

2. Организация располагает уникальными научно – педагогическими школами и (или) уникальным учебным или исследовательским оборудованием, утрата которых приведет к снижению образовательного, научного и

экономического потенциала государства, конкурентоспособности на мировом рынке образования, нанесет ущерб национальной безопасности.

3. Организация осуществляет образовательные программы, которые в соответствии с законодательством отнесены к исключительной компетенции Российской Федерации.

4. Организация является специальным образовательным учреждением для детей с девиантным поведением.

Дополнительные критерии

5. Организация является системообразующей для региональной системы образования, выполняет, помимо подготовки кадров, функции регионального (межрегионального) научно – методического центра по широкому диапазону образовательных программ.

6. Организация является основным (единственным) поставщиком образовательных услуг по подготовке (переподготовке) специалистов определенного профиля (объем подготовки соответствующих специалистов составлял в течение последних трех лет не менее 25 % от потребности).

7. В составе имущественного комплекса организации присутствуют ресурсные образовательные центры коллективного пользования и иные элементы инновационной инфраструктуры федерального значения или имущество организации в среднесрочной перспективе планируется использовать в рамках структурной перестройки системы образования в целях развития новых образовательных технологий, учебно–исследовательской деятельности и создания необходимых элементов инновационной инфраструктуры системы образования.

Приоритетными направлениями использования имущества являются:

- создание образовательных ресурсных центров по сложным и (или) новым специальностям, пользующимся повышенным спросом на федеральном рынке труда, а также других структур, обеспечивающих эффективную интеграцию научной и образовательной деятельности;
- развитие инфраструктуры по тем направлениям образования, которые обладают высоким потенциалом экспорта образовательных услуг.

8. Организация осуществляет подготовку кадров для отраслей, необходимых для выполнения Российской Федерацией государственных функций, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (образование, медицинское обслуживание, органы соцзащиты и т.п.)

9. Организация обеспечивает обучение и/или содержание детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Государственными учреждениями остаются, как правило, организации, которые обеспечивают обучение и/или содержание детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В остальных случаях в управлении организациями, соответствующими дополнительным критериям, Российская Федерация сохраняет свое участие в той мере, в какой обеспечивается контроль за процедурами реорганизации образовательных организаций и влияние на профиль их деятельности. Эти организации постепенно могут быть реорганизованы в форму *автономных*

учреждений (АУ) или государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организаций (ГАНО).

При передаче государственных образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования на региональный уровень *основным инструментом* обеспечения конституционного права граждан на получение профессионального образования соответствующего уровня должно стать *выделение субвенций* бюджетам субъектов Российской Федерации, а также создание правовых условий для сохранения контроля Российской Федерации за использованием имущества указанных образовательных организаций.

Право граждан на высшее профессиональное образование, закрепленное ст. 43 Конституции Российской Федерации, конкретизируется в Законе Российской Федерации «Об образовании» (ст. 40, п.2), где устанавливается, что за счет средств *федерального бюджета* в государственных вузах должно обучаться не менее 170 чел. на 10000 чел. населения.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет порядок бюджетного финансирования (ст. 85) и позволяет финансировать за счет средств федерального бюджета подготовку кадров *только в вузах*, подведомственных главному распорядителю бюджетных средств, в соответствии с установленным перечнем бюджетополучателей. Соответственно, осуществление права на высшее образование, реализуемое за счет средств федерального бюджета, может быть обеспечено только в вузах, находящихся в ведении федерального органа управления и в собственности Российской Федерации. Распределение госзаданий на подготовку кадров высшей квалификации (получающих высшее образование), распределяемых на конкурсной основе и финансируемых за счет средств федерального бюджета, также допускается *исключительно среди вузов*, подведомственных федеральному органу власти (управления).

В силу действия указанных законодательных актов, в настоящее время на федеральном уровне должна сохраняться сеть государственных вузов, обеспечивающих ежегодно подготовку высококвалифицированных кадров, численностью не менее 2,4 млн. чел.

Изменение форм и объемов участия Российской Федерации в управлении государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования возможно при изменении законодательства Российской Федерации.

При соответствующем изменении законодательства может быть оптимизирована сеть государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, в том числе за счет перевода части из них в другие организационно-правовые формы (помимо государственного учреждения) или передачи в ведение субъектов Российской Федерации, при сохранении обязательств Российской Федерации участвовать в их финансировании через систему госзаданий или путем передачи субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации.

Особое место в подготовке кадров высшей квалификации должно отводиться подготовке педагогических кадров для всех уровней образования, как важнейшему условию обеспечения конституционного права граждан Российской Федерации на образование.

В настоящее время подготовка педагогических кадров осуществляется *государственными педагогическими вузами* (федеральными и субъекта Российской Федерации), а также муниципальными высшими учебными заведениями, однако доля вузов субъектов Федерации и муниципальных вузов в подготовке указанных кадров мала. Соответственно, передача государственных

педагогических вузов в ведение субъектов Федерации с целью их большей ориентации на региональные потребности в педагогических кадрах возможна только при условии *финансирования Российской Федерацией госзаданий на их подготовку*. В этом случае за Российской Федерацией должно сохраниться регулирование межрегиональных пропорций в обеспечении педагогическими кадрами. Аналогичный подход должен быть реализован для подготовки педагогических кадров для образовательных организаций начального и среднего профессионального образования.

Подготовка педагогических кадров для высшей школы должна обеспечиваться вузами, находящимися, в основном, в ведении Российской Федерации.

При передаче образовательных учреждений системы профессионального образования в собственность субъектов Российской Федерации и, соответственно, их финансировании из региональных бюджетов, *возникают риски, что жители других регионов смогут обучаться в образовательных учреждениях профессионального образования данного субъекта Российской Федерации только на платной основе*.

В силу этого, Российская Федерация в среднесрочной перспективе должна *сохранить участие* в управлении (остаться учредителем и финансировать обучение по госзаданиям или на нормативно-подушевой основе) образовательными организациями, осуществляющими межрегиональную подготовку по сложным специальностям, если прием обучающихся в них осуществляется преимущественно из других субъектов Российской Федерации и большая часть выпускников направляется на предприятия за пределами данного региона (подготовка кадров ориентирована на межрегиональные рынки труда).

Участие Российской Федерации в управлении образовательными организациями различных уровней профессионального образования должно обеспечивать подготовку кадров для развития инновационных направлений экономики, определенных Российской Федерацией как приоритетные. В их число должны входить ведущие вузы Российской Федерации, готовящие кадры магистров (при переходе к двухуровневой системе высшего образования), аспирантов и докторантов, обеспечивающие развитие в Российской Федерации фундаментальной науки и научно-педагогических школ.

Для активного привлечения бизнеса к развитию профессионального образования необходимо в ходе реструктуризации бюджетной образовательной сети обеспечить преобразование образовательных учреждений в организационно – правовые формы, позволяющие эффективно использовать многоканальные схемы финансирования и другие рыночные механизмы развития. Одной из таких форм может стать развитие корпоративных университетов (учебных заведений) на базе предприятий, акционером которых является государство.

Создание университетских комплексов и иных образовательных интегрированных структур, а также интеграцию организаций образования и науки возможно проводить в новых организационно-правовых формах - автономных учреждений или государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организаций.

Для обеспечения реализации полномочий, законодательно закрепленных за Российской Федерацией в части образования в федеральном ведении может быть оставлено ограниченное число организаций для научного и научно-методического обеспечения развития образования (проведение широкомасштабных экспериментов в системе образования, разработка новых экономических и правовых механизмов управления системой образования,

информатизация образования, повышение квалификации и переподготовка руководящих работников сферы образования).

Вместе с тем большинство организаций, осуществляющих научно – методические разработки в сфере образования, кроме имеющих общесистемное значение, могут быть включены в состав университетов.

В ведении Российской Федерации сохраняются также организации сферы образования, обеспечивающие выполнение наиболее сложных функций, возложенных на федеральные органы управления образованием законодательством Российской Федерации об образовании и Правительством Российской Федерации, в частности – разработка федеральных компонентов государственных образовательных стандартов, обработка результатов независимой оценки качества образования, мониторинг и рейтинговые оценки деятельности образовательных организаций и т.п.

Раздел 4. Механизмы участия Российской Федерации в управлении государственными организациями сферы образования.

Сеть федеральных государственных организаций сферы образования включает следующие основные виды организаций (всего более четырех тысяч):

Образовательные учреждения профессионального образования всех уровней (высшего, среднего и начального профессионального образования).

Учреждения дополнительного профессионального образования).

Учреждения дополнительного образования детей.

Интернатные учреждения общего образования.

Унитарные предприятия (вузовские издательства, вузовские и межвузовские научно – производственные предприятия, производители учебного оборудования, базы отдыха, учколлекторы и т.п.).

Организации, непосредственно обеспечивавшие выполнение функций федерального органа управления образованием (научно – методическое обеспечение, организация конкурсов по целевым программам и т.п.).

По каждому виду образовательных организаций должен быть проведен анализ целесообразности участия Российской Федерации в управлении этими организациями.

Соответственно, механизмы прекращения или снижения уровня участия Российской Федерации в управлении организациями сферы образования могут варьироваться в зависимости от характера деятельности таких организаций.

Одним из таких механизмов в перспективе может стать преобразование государственных образовательных организаций, в управлении которыми принимает участие Российская Федерация, в иные организационно-правовые формы.

В качестве основных форм, в которые могут быть преобразованы *государственные учреждения* профессионального образования, рассматриваются следующие:

- Автономное учреждение (АУ);
- Государственная (муниципальная) автономная некоммерческая организация (образования) - ГАНО;

Преобразование государственного образовательного учреждения в АУ и ГАНО приведет к смене механизма их финансирования, при этом переданное имущество может оставаться в собственности Российской Федерации, что означает возможность сохранения (продолжения) участия Российской Федерации в управлении этими организациями. Различия в этих организационно-правовых

формах определяются порядком использования государственного имущества, поступающего в их распоряжение, а также вновь приобретаемого имущества. Указанное изменение организационно-правовых форм образовательной организации требует внесения дополнений и изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральные законы «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О некоммерческих организациях», другие законодательные акты Российской Федерации, включая Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы.

Финансирование из федерального бюджета подготовки кадров в образовательных учреждениях, преобразованных в ГАНО, возможно при внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Formой доведения бюджетных средств до образовательного учреждения в организационно-правовой форме ГАНО должно стать финансирование подготовки кадров на нормативно-подушевой основе или на основе госзадания в соответствии с государственным контрактом. Вместе с тем, в этом случае в сферу государственного финансирования подготовки кадров по госзаданиям, распределяемым на конкурсной основе, потенциально могут войти негосударственные образовательные организации профессионального образования, созданные в иных организационно-правовых формах.

В АУ или ГАНО целесообразно преобразовывать государственные образовательные учреждения с высокой долей средств, поступающих из внебюджетных источников, с одной стороны, и недостаточной эффективностью их деятельности в условиях сметного бюджетного финансирования, с другой.

Рассмотрим основные стратегии по трансформации (изменению форм и объемов) участия Российской Федерации в управлении государственными образовательными организациями применительно к основным типам организаций и принятию решения по каждой конкретной организации. При этом исходим из того, что реализация возможных стратегий должна опираться на критерии, сформулированные в разделе 3.

Образовательные учреждения начального и среднего профессионального образования.

Для образовательных учреждений этого типа целесообразна передача их в собственность субъектов Российской Федерации, за исключением ограниченного числа учреждений, утвержденных Правительством Российской Федерации. Такой подход полностью соответствует положениям Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»». На федеральном уровне могут остаться учреждения, осуществляющие подготовку кадров по особо сложным профессиям, ориентированным на развитие новой экономики, а также выполняющие функции межрегиональных ресурсных методических центров в определенном секторе подготовки кадров.

Решение о передаче образовательных организаций начального или среднего профессионального образования на уровень субъектов Федерации или их оставления на федеральном уровне принимается на основе прогноза потребности в соответствующих кадрах и анализа востребованности подготовленных кадров локальными, региональными или межрегиональными рынками труда.

В процессе реструктуризации сети учреждений начального и среднего профессионального образования должны быть приняты решения об их реорганизации, как правило, из организационно-правовой формы государственных учреждений в организационно-правовую форму автономного учреждения. При этом на начальном этапе (2005-2006 годы), при их передаче субъектам Российской Федерации необходимо предусмотреть их поддержку через субвенции регионам, а также государственные целевые программы.

Образовательные учреждения высшего профессионального образования.

Образовательные учреждения этого типа на переходный период целесообразно сохранить в собственности и под управлением Российской Федерации.

В ходе преобразования учреждений высшего профессионального образования в иные организационно-правовые формы, специальной задачей является поиск эффективных механизмов интеграции государственных образовательных и научных организаций.

Основной формой такой интеграции могут служить университетские комплексы и исследовательские университеты.

В целях исключения ошибочных административных решений, целесообразно использовать сочетание структурных и ассоциативных форм интеграции, что позволит идентифицировать поле общих интересов образовательных и научных организаций, определить конкретные механизмы достижения общих системных эффектов.

При преобразовании образовательных организаций высшего профессионального образования в статус ГАНО, возможно расширение состава учредителей этих организаций за счет включения заинтересованных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, крупных муниципалитетов, а также работодателей, при сохранении Российской Федерацией контроля за деятельностью организаций.

Должна быть проведена также работа по укрупнению учреждений высшего профессионального образования путем включения в их состав образовательных организаций различного уровня, научных организаций и промышленных предприятий (университетских комплексов, научно-образовательных и научно-учебно-производственных комплексов), способных обеспечить высокое качество образования на уровне мировых стандартов, интеграцию образования и науки.

В ходе проводимой реструктуризации учреждений высшего профессионального образования должна быть предусмотрена возможность изменения их организационно – правовой формы.

По мере принятия рассмотренных в разделе 3 изменений в законодательство, необходимо осуществить мероприятия по сокращению участия Российской Федерации в управлении этими организациями на основе рассмотренных критериев и механизмов реструктуризации.

Учреждения дополнительного профессионального образования.

Этот тип образовательных учреждений предусматривает тесную связь с реальной экономикой, работу на потребителя. Соответственно, механизмы управления такими организациями должны иметь рыночную природу. В ходе

проведения реструктуризации эти учреждения целесообразно преобразовать в открытые акционерные общества с существенной долей акций, находящихся в собственности Российской Федерации на уровне блокирующего пакета. Эта временная мера позволит сохранить необходимый объем образовательных услуг по повышению квалификации и переподготовке кадров, но будет способствовать, в то же время, становлению развитой рыночно ориентированной системы непрерывного профессионального образования. Часть учреждений дополнительного профессионального образования, работающих в высокотехнологичных секторах, может быть включена в формирующиеся университетские комплексы. В собственности и под управлением Российской Федерации целесообразно сохранить ограниченное количество учреждений дополнительного профессионального образования, осуществляющих переподготовку руководящих кадров системы образования и способствующих тем самым реализации определенной государственной политики в сфере образования.

Учреждения дополнительного образования детей и интернатные учреждения общего образования.

Эти учреждения должны быть переданы в собственность субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. При этом необходимо предусмотреть поддержку интернатных учреждений и учреждений дополнительного образования детей, требующих особенно дорогостоящих ресурсов, через субвенции регионам и государственные целевые программы.

Федеральные государственные унитарные предприятия (вузовские издательства, вузовские и межвузовские научно – производственные предприятия, производители учебного оборудования, базы отдыха, учколлекторы и т.п.).

Подходы к реструктуризации и прекращению участия Российской Федерации в управлении организациями образования данного типа дифференцируются в зависимости от их роли в решении задач повышения качества подготовки специалистов, а также возможности функционировать и развиваться в условиях свободного рынка.

Базы отдыха, издательства, производители учебного оборудования и другие подобные организации могут быть преобразованы в открытые акционерные общества с последующей продажей пакетов акций на свободном рынке, в том числе заинтересованным субъектам Российской Федерации, муниципалитетам, образовательным организациям, получившим, в силу изменения организационно – правовой формы, право приобретать активы за счет использования внебюджетных средств.

Научно – производственные предприятия вузов требуют тщательного рассмотрения и принятия индивидуальных решений по каждой организации в соответствии с рассмотренными критериями. Спектр принимаемых решений в части этих организаций должен быть достаточно широк: сохранение участия Российской Федерации в управлении этими организациями; включение организации в состав университетского комплекса или в состав другой научной организации аналогичного профиля; преобразование в открытое акционерное

общество с последующей продажей части акций; внесение имущества этих организаций в уставные капиталы открытых акционерных обществ, занимающих активные позиции в соответствующих секторах экономики.

Организации, непосредственно обеспечивавшие выполнение функций федерального органа управления образованием (научно-методическое обеспечение, организация конкурсов по целевым программам и т.п.).

Сеть федеральных государственных организаций этого типа не соответствует новым реалиям государственного управления в сфере образования и потребностям федеральных органов управления образованием. Имеет место большое число узкопрофильных и малочисленных организаций, организаций дублирующих функции вновь образованных федеральных органов управления образованием, а также организаций, чей функционал четко не определен, либо не соответствует функциям Минобрнауки России и координируемых им Федерального агентства по образованию и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

Необходима глубокая реструктуризация этих федеральных государственных организаций, которая предусматривает следующие меры.

Ликвидация части организаций, дублирующих функции Федерального агентства по образованию (например, в части организации конкурсов по целевым программам), а также малочисленных организаций с узким функционалом.

Существенное укрупнение организаций, осуществляющих обеспечение основных функций федеральных органов исполнительной власти в сфере образования. В ходе реструктуризации организаций этого типа необходимо произвести укрепление их ресурсной базы и создать условия для дальнейшего развития, в том числе с использованием рыночных механизмов. Для этого необходимо выбрать наиболее эффективную организационно-правовую форму для каждой организации, используя статус государственного учреждения только для тех организаций, которые связаны с использованием информации ограниченного доступа. Как правило, для этих организаций целесообразно использовать форму государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации с передачей ей имущества на праве безвозмездного пользования.

Раздел 5. План реализации Концепции

Реализация Концепции может осуществляться поэтапно, с учетом необходимости институциональных преобразований в сфере образования, адаптации органов власти всех уровней, межбюджетных отношений, нормативной правовой базы, различных групп производителей и потребителей образовательных услуг к новым формам и методам участия Российской Федерации в управлении государственными образовательными организациями, а также на основе мониторинга и прогностических оценок состояния и развития системы образования.

1 этап: 2004-2005 гг.

На этом этапе в соответствии с принятыми решениями о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами будет осуществлена

передача основной массы учреждений начального профессионального образования и значительной части учреждений среднего профессионального образования в ведение субъектов Российской Федерации (около трех тысяч учреждений). В ходе передачи должны быть отработаны механизмы совершенствования межбюджетных отношений, методы компенсации региональным бюджетам увеличения нагрузки на расходную часть бюджетов (на основе использования субвенций на образование бюджетам субъектов Российской Федерации), проведен мониторинг изменений, осуществляемых в ходе передачи учреждений на региональный уровень.

Одновременно необходим мониторинг соответствия объемов и качества подготовки рабочих и техников требованиям рынка труда. Это позволит избежать возможных социальных рисков, связанных с существенным сокращением региональными органами власти объемов образовательных услуг, предоставляемых гражданам организациями начального и среднего профессионального образования, что может особенно болезненно ударить по подросткам и молодежи из малообеспеченных семей.

В ходе первого этапа будут реструктуризированы необразовательные организации, входящие в систему образования. 74 научных организации сферы образования будут включены в состав высших учебных заведений, а 6 переданы в ведение субъектов Российской Федерации, 36 федеральных государственных унитарных предприятий будут присоединены к высшим учебным заведениям, а 45 – преобразованы в акционерные общества и приватизированы.

В эти же сроки можно рассчитывать на внесение необходимых изменений в нормативную правовую базу, направленных на введение новых организационно – правовых форм образовательных организаций и механизмов их финансирования. Будут завершены разработки механизмов нормативного подушевого финансирования для всех уровней образования. Важной предпосылкой для реализации концепции будет осуществление перехода высшего образования на двухуровневую структуру подготовки кадров и глубокое реформирование и развитие системы бакалавриата в соответствии с Болонским соглашением.

На первом этапе будет также проведен мониторинг федеральной сети государственных образовательных организаций, прежде всего высшего образования, в целях определения организаций, отвечающих выработанным в концепции критериям. При этом для каждой организации, не соответствующей критериям, будет определена возможная процедура ее реорганизации с применением соответствующих механизмов, рассмотренных в концепции.

2 этап: 2006-2007 гг.

На втором этапе будут реализованы основные положения концепции в части высшего образования. Основное внимание при этом будет уделено практической реализации процедур реорганизации государственных образовательных организаций высшего образования, которые были выработаны на первом этапе применительно к конкретным организациям. Все преобразования образовательных учреждений в новые организационно-правовые формы – АУ и ГАНО - должны производиться на основе мониторинга деятельности образовательной организации в строгом соответствии с принятой нормативно-правовой базой.

На втором этапе будет продолжена работа по реорганизации государственных образовательных организаций начального и среднего профессионального образования, в результате которой основная часть этих

организаций, за исключением организаций, включенных в состав университетских комплексов, будет передана на региональный уровень (около одной тысячи организаций). Эта мера позволит завершить работу по формированию региональных образовательных сетей и провести их оптимизацию с участием учреждений как начального, так и среднего профессионального образования, исходя из потребностей экономики регионов.

В ходе работы по реорганизации сетей государственных образовательных организаций среднего и высшего профессионального образования, осуществляемой на втором этапе, необходимо руководствоваться принципами, изложенными во втором разделе концепции.

В результате выполнения работ второго этапа объем участия Российской Федерации в управлении государственными организациями высшего профессионального образования в форме основного собственника (учредителя) будет дифференцирован в зависимости от статуса организаций, имеющих в большинстве случаев форму государственного образовательного учреждения, автономного учреждения или государственной (муниципальной) автономной некоммерческой организации.

При этом, в случае успешного завершения всех работ первого этапа, будут внедрены новые механизмы финансирования образовательных организаций профессионального образования.

Раздел 6. Основные направления трансформации государственного сектора образования и его перспективный облик

Оптимизация бюджетной сферы образования, осуществляемая в рамках общей социально – экономической политики Правительства Российской Федерации, должна быть направлена, прежде всего, на повышение качества и доступности образовательных услуг населению, в соответствии с установленным Конституцией и законодательством Российской Федерации правом граждан на образование. При безусловном выполнении указанной задачи, основное внимание необходимо уделить повышению эффективности участия Российской Федерации в управлении организациями сферы образования и их имуществом.

Устранение недостатков и решение проблем, накопившихся в системе образования, в том числе, на федеральном уровне управления, требует выработки новых стратегий и механизмов управления образовательными организациями, улучшения использования собственности и финансовых ресурсов образования, основанных на сочетании методов государственного управления и рыночных подходов.

Ведущими направлениями оптимизации сети государственных образовательных организаций, в соответствии с настоящей Концепцией, является поиск для них наиболее эффективных организационно – правовых форм, степени участия федеральных и региональных органов государственной власти в управлении, с учетом состояния и тенденций распределения государственных полномочий в сфере образования, особенностей целевых групп потребителей, на которые ориентированы образовательные организации, качества подготовки выпускников, финансовых результатов деятельности, состояния имущественного комплекса и других факторов.

Реализация целей и задач, определенных Концепцией, предполагает осуществление следующих основных мер:

1. Перераспределение ответственности в сфере начального и среднего профессионального образования между уровнями государственной власти.

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»», на субъекты Российской Федерации возложена ответственность за предоставление гражданам начального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

В 2004 – 2005 годах будет осуществлена передача органам государственной власти субъектов Российской Федерации большей части образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования (более 2500 организаций начального профессионального образования и около 1000 организаций среднего профессионального образования).

На федеральном уровне сохранятся до 500 организаций, осуществляющих подготовку квалифицированных кадров, необходимых для поддержки разработок по приоритетным направлениям науки, техники и технологий, соответствующих опытных инновационных производств.

Вместе с тем, значительное число передаваемых организаций будет преобразована в новые организационно – правовые формы (АУ или ГАНУ), предусматривающие возможность гибкого участия Российской Федерации в управлении этими организациями, а также включены в состав университетских комплексов.

Преобразование государственных образовательных организаций в другие, менее консервативные организационно – правовые формы, даст новый импульс к развитию этих организаций на основе привлечения к управлению заинтересованных крупных структур работодателей, расширения объемов образовательных услуг, финансируемых из внебюджетных источников.

При реализации этих мероприятий должны быть разработаны и введены в действие механизмы, законодательно ограничивающие возможности региональных органов власти уменьшать число образовательных организаций в субъекте Федерации ниже уровня, обеспечивающего потребности населения и экономики региона в подготовке кадров со средним и начальным профессиональным образованием.

2. Создание системы ведущих университетов (университетских комплексов) и исследовательских университетов.

Необходимо осуществить концентрацию наиболее работоспособных и эффективных образовательных ресурсов, способных решать задачи подготовки кадров высшей квалификации для фундаментальных научных исследований и разработок по приоритетным направлениям науки, техники и технологий.

В среднесрочной перспективе (к 2008 году) будет выделено порядка 100 ведущих вузов и университетских комплексов на их базе, а также около 20 исследовательских университетов.

Одним из ведущих факторов повышения качества подготовки кадров высшей квалификации в университетских комплексах и ведущих вузах станет глубокая **структурная и программная интеграция образования и науки.**

В состав этих структур, наряду с лучшими образовательными организациями высшего и среднего профессионального образования, войдут профильные научные и научно – производственные организации, что обеспечит

интеграцию науки и образования в деятельности университетов, создаст условия для прохождения студентами научных и научно – производственных практик, обеспечит благоприятные условия для реализации крупных исследовательских программ.

Предусматривается возможность укрепления имущественных комплексов ведущих университетов (университетских комплексов) и исследовательских университетов за счет передачи им имущества государственных образовательных организаций, ликвидированных в силу их неэффективности.

В целом, увеличение доли образовательных услуг, предоставляемых университетскими комплексами и исследовательскими университетами будет способствовать повышению качества российского высшего образования и его прозрачности для потребителей и инвесторов. Новые организационно – правовые формы этих организаций позволят эффективно сочетать государственную поддержку с внутренними стимулами к развитию.

3. Будут сохранены и получают дальнейшее развитие государственные образовательные организации, обладающие выдающимися достижениями в определенных секторах образования, имеющие известность в стране и в мире научно-педагогические школы, уникальные исследовательские и учебные комплексы. В зависимости от специфики образовательной деятельности, способности привлекать внебюджетные источники финансирования, такого рода государственные образовательные организации будут сохранять свой статус или преобразованы в автономные учреждения. При этом будет осуществлена их интеграция с профильными научными учреждениями.

4. Укрепление региональных и межрегиональных образовательных систем.

В условиях низкой миграционной активности населения в Российской Федерации принципиальное значение для общей эффективности образования, повышения доступности качественного образования для потребителей, имеет фактор регионализации при сохранении единого национального образовательного пространства. В среднесрочной перспективе основной объем качественных образовательных услуг стандартной номенклатуры будет доступен гражданам в границах своего или одного из близлежащих регионов. Сокращение участия Российской Федерации и усиление роли региональных органов государственной власти, муниципалитетов в управлении государственными образовательными организациями выступает стратегическим фактором модернизации российского образования.

Российская Федерация сохранит свое участие в управлении государственными образовательными организациями высшего профессионального образования, имеющими системообразующее значение для региональных образовательных систем, обеспечивая тем самым их устойчивость и потенциал развития. *Не менее 50% государственных образовательных организаций высшего профессионального образования будут осуществлять свою деятельность при минимальном участии в управлении федеральных органов государственной власти. Основную роль в управлении этими организациями будут играть структуры государственно – общественного управления на региональном и местном уровне, заинтересованные корпорации и союзы работодателей. Такой подход обеспечит более целенаправленную трансформацию и интеграцию региональной образовательной сети с учетом реальных потребностей территориальных рынков труда и образовательных запросов потребителей.*

5. *Опережающая реструктуризация и развитие практикоориентированного сектора образования, включающего образовательные организации всех типов и видов, осуществляющих подготовку кадров для реальной экономики.*

Развитие практикоориентированного сектора начального, среднего и высшего профессионального образования является фундаментальной частью образовательной политики Российской Федерации и преследует две основные цели: обеспечить готовность всех граждан, и прежде всего молодежи, к занятости в условиях новой экономики, а также создать предпосылки для обучения на протяжении всей жизни.

Будут приняты меры и приняты необходимые нормативно-правовые акты для глубокой интеграции практикоориентированного образования и рыночных государственно – общественных структур, сформирована системы социального партнерства в этом секторе образования, опирающаяся на специальное законодательство и механизмы управления и финансирования образовательных организаций на основе достигнутых результатов.

6. *Развитие системы непрерывного профессионального образования.* Динамика состояния трудовых ресурсов Российской Федерации в среднесрочной перспективе (до 2012 года) предполагает, что основным резервом повышения трудового потенциала будет система профессионального обучения взрослых. Образовательные организации, реализующие программы переподготовки и повышения квалификации, станут важной составной частью университетов и образовательных организаций, имеющих межрегиональное значение. Значительная часть этих организаций, не входящих в университетские комплексы будет преобразована в организационно – правовую форму ГАО или в открытые акционерные общества, пакеты акций которых могут быть проданы заинтересованным корпорациям или отраслевым департаментам региональных органов государственной власти, при сохранении блокирующего пакета акций в собственности федеральных или региональных органов государственной власти. Такой механизм обеспечит ориентацию организаций дополнительного образования на оперативные потребности рынка и создаст условия для участия работодателей в управлении этими организациями.

7. *Формирование рыночной инфраструктуры поддержки образовательных организаций, направленной на производство учебного оборудования, учебников, оказание сервисных и консалтинговых услуг и т.п.*

Государственные унитарные предприятия, включенные в состав университетских комплексов (около 50 % действующих унитарных предприятий в сфере образования), а также преобразованные в организационно – правовую форму ОАО обеспечат дальнейшее развитие рынка необходимых товаров и услуг для эффективного функционирования образовательных организаций. В тех секторах, которые характеризуются слабым развитием рынка, блокирующие пакеты акций этих организаций будут сохранены в собственности Российской Федерации. По мере развития рыночной конкурентной среды в этих секторах, Российская Федерация будет осуществлять продажу своих пакетов акций на конкурсных аукционах.

8. *Научно – методическое обеспечение участия Российской Федерации в управлении организациями сферы образования.*

Конституцией и законодательством Российской Федерации, на федеральные государственные органы управления образованием возложены сложные управленческие задачи, требующие проведения научных исследований и разработок, в рамках собственно системы образования, ее структуры, управления, финансирования, содержания образования, контроля качества подготовки кадров, нормативно-правового обеспечения и т.п.

Для решения указанных задач будет проведена реструктуризация малочисленных и узкопрофильных организаций, действовавших в этом секторе и созданы интегрированные научно-методические структуры, способные обеспечить комплексные исследования и разработку инновационных решений в сфере образования, их широкую апробацию и научно-методическое сопровождение внедрения.

Выводы

Реализация Концепции участия Российской Федерации в управлении образовательными организациями позволит обеспечить:

- выполнение конституционных гарантий на получение общего и профессионального образования;
- повышение качества и доступности образования как социально-значимого блага;
- соответствие структуры и объемов подготовки кадров на различных уровнях профессионального образования потребностям рынка труда;
- подготовку кадров по специальностям и направлениям, соответствующим приоритетам Российской Федерации и переход к обществу, основанному на знаниях;
- повышение эффективности использования ресурсов в системе образования и оптимизации бюджетных потоков;
- интеграцию организаций образования и науки.

Для обеспечения реализации концепции участия Российской Федерации в управлении образовательными организациями необходимо:

внести изменения и дополнения в Гражданский, Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации;

внести поправки и дополнения в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральные законы «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О некоммерческих организациях»;

внести в соответствующие правовые акты изменения и дополнения, позволяющие осуществить преобразование государственных учреждений в иные организационно-правовые формы.