

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральный институт развития образования

РЕКОМЕНДАЦИИ
для субъектов Российской Федерации
по учету результатов экспертизы
и анализа отчетов субъектов
Российской Федерации для принятия
управленческих решений
по планированию и реализации
комплекса мероприятий в рамках
Приоритетного национального
проекта «Образование»
и региональных программ развития
образования

МОСКВА
2008

Составители:

к.п.н. Н. В. Тарасова, д. э. н. Е. Ф. Сабуров, к.п.н. С. И. Заир-Бек,
П. В. Деркачев, к.э.н. Н. В. Родина, к.п.н. К. Г. Митрофанов,
С. В. Еремин, М. А. Клишина

Р 31 **Рекомендации для субъектов Российской Федерации по учету результатов экспертизы и анализа отчетов субъектов Российской Федерации для принятия управленческих решений в рамках планирования и реализации комплекса мероприятий в рамках реализации Приоритетного национального проекта «Образование» и региональных программ развития образования** выполнен в рамках 3-его этапа исполнения Государственного контракта № П1071 от 12 декабря 2007 г. (с дополнением № 1/П1071 от 12.12.2007 г. от 20 февраля 2008 г.) «Подготовка и апробация предложений по организации работы по экспертизе отчетов, предоставляемых субъектами Российской Федерации в соответствии с типовой инструкцией о порядке составления и представления отчетности о реализации приоритетных национальных проектов» по заказу Федерального агентства по образованию.

ISBN 978-5-7712-0402-4

© ФИРО, 2008

© Художественное оформление издательство «Права человека», 2008

© ФАО

Введение

Рекомендации для субъектов Российской Федерации по учету результатов экспертизы и анализа отчетов субъектов Российской Федерации для принятия управленческих решений в рамках планирования и реализации комплекса мероприятий в рамках реализации Приоритетного национального проекта «Образование» и региональных программ развития образования являются итогом реализации проекта «Подготовка и апробация предложений по организации работы по экспертизе отчетов, предоставляемых субъектами Российской Федерации в соответствии с Типовой инструкцией о порядке составления отчетности о реализации приоритетных национальных проектов».

Базой для разработки рекомендаций стали:

- материалы Всероссийского совещания с руководителями муниципальных органов, осуществляющих управление в сфере образования с целью обсуждения подходов к организации мероприятий в рамках реализации в субъектах Российской Федерации Приоритетного национального проекта «Образование» и программ развития образования на основе результатов сбора и анализа отчетности в соответствии с Типовой инструкцией;
- аналитический отчет по результатам проведения экспертизы отчетов субъектов Российской Федерации о реализации Приоритетного национального проекта «Образование».

Рекомендации сформированы на основе:

- анализа опыта субъектов Российской Федерации по принятию управленческих решений на основе результатов мониторинговых исследований состояния и развития системы образования, в том числе с учетом мероприятий, проводимых в рамках Приоритетного национального проекта «Образование» и региональных программ развития образования;
- формирования типологии управленческих решений субъектов Российской Федерации и описания каждой группы с отображением эффективного опыта (на уровне характеристики принимаемых нормативных документов и данных региональных мониторингов);
- обоснования использования тех или иных типов управленческих решений для различных аспектов управления (планирование, финансирование, корректировка, обеспечение функционирования, повышение эффективности и т. п.) в зависимости от значений показателей отчетности, предоставляемых субъектами Российской Федерации;

- учет рисков при принятии управленческих решений;
- учет всего спектра ресурсного обеспечения для повышения показателей функционирования системы образования в субъекте Российской Федерации.

При разработке рекомендаций для субъектов Российской Федерации учтены следующие факторы:

- В настоящее время не существует единых подходов к формированию управленческих решений на основе результатов мониторинговых исследований, и, в том числе, отсутствует практика управления системой образования по результатам, в том числе, планирование и принятие управленческих решений по результатам экспертизы и анализа отчетности, предоставляемой субъектами Российской Федерации по результатам реализации мероприятий Приоритетного национального проекта «Образование». При принятии управленческих решений не учитывается весь спектр факторов, условий и ресурсов, влияющих на развитие системы образования (в том числе, реализация мероприятий в рамках Приоритетного национального проекта «Образование», региональных программ развития образования и текущих мероприятий, направленных на обеспечение функционирования системы образования в субъекте Российской Федерации).
- Существует неоднозначное понимание отнесения функций региональных, муниципальных органов управления образованием и администраций образовательных учреждений по принятию управленческих решений по тем или иным направлениям образовательной политики;
- В принятии управленческих решений на региональном и муниципальном уровнях участвуют различные субъекты управления. Это предопределяет сложность формирования механизмов принятия управленческих решений, а, следовательно, имеет смысл рассматривать типы управленческих решений через управленческие полномочия субъектов управления.
- Также существуют некоторые отличия в методологии подходов к планированию и принятию управленческих решений при осуществлении текущего управления функционирования системы образования и управления развитием образования с использованием программно-целевых методов управления.

Рекомендации для субъектов Российской Федерации содержат описание набора управленческих решений по планированию и реализации комплекса мероприятий в рамках реализации Приоритетного национального проекта «Образование» и программ развития образования.

Представленные в рекомендациях управленческие решения могут быть применены в различных субъектах Российской Федерации с учетом их специфики. Описание представляет собой обоснование выбора стратегических управленческих решений:

- в рамках планирования мероприятий нацпроекта и региональных программ развития;
- гармонизации и координации мероприятий в рамках реализации Приоритетного национального проекта «Образование», региональных программ развития образования и текущих мероприятий в рамках поддержания функционирования и развития региональных систем образования;

Разработанные рекомендации по выбору управленческих решений опираются на:

- результаты анализа отчетов субъектов Российской Федерации, сделанного на основании их экспертизы, в том числе с учетом динамики значений проанализированных показателей;
- комплекс мероприятий, осуществляемых в рамках реализации государственной политики в сфере образования, в том числе, закрепленных законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации.

1. Методологические основания формирования рекомендаций по учету результатов экспертизы и анализа отчетов субъектов Российской Федерации для принятия управленческих решений по планированию и реализации комплекса мероприятий в рамках Приоритетного национального проекта «Образование» и региональных программ развития образования

1.1. Общие подходы к планированию управленческих решений с учетом задач модернизации и реформирования системы образования в Российской Федерации

Изменения в системе образования Российской Федерации носят институциональный системный характер. Основной стратегической линией развития системы образования в России в 2000-х годах является не модернизация (хотя изначально политически использовался именно этот термин), а глубокое реформирование (трансформация).

В качестве основных направлений реформирования системы образования в последние 3 года стали:

- изменение экономических отношений в системе образования (переход на нормативно-подушевое финансирование (НПФ) и новые системы оплаты труда (НСОТ));
- изменение принципов организации учебного процесса (переход на новые стандарты общего и профессионального образования, новые принципы организации профессионального образования, создание предшколы и профильной школы);
- формирование государственно-общественного заказа на новую систему оценки качества образования.

Исходными позициями для определения направлений для реформирования системы управления образованием рассматриваются:

- административная реформа (изменение принципов и подходов к разделению полномочий, оформление функций и операционализация услуг);
- бюджетная реформа (переход на новые принципы бюджетирования и управления финансами);
- программно-целевое управление (способ организации выполнения задач и контроля за финансовыми потоками).

Основными инструментами реализации масштабных преобразований в системе образования в последние годы стали крупные программы и проек-

ты, реализация которых невозможна без системного подхода в управлении в сфере образования. На федеральном уровне такими программами стали:

- Федеральная целевая программа развития образования, являющаяся в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» организационной основой государственной политики в сфере образования;
- Приоритетный национальный проект «Образование» (ПНПО), который выступил не только катализатором развития образования, но и оказал существенное влияние на становление инновационной экономики.

Реализация масштабных программ и проектов на федеральном уровне происходит в тесной взаимосвязи с региональными программами и проектами, направленными на модернизацию и развитие образования.

Осуществление таких масштабных и системных программ и проектов не может быть успешным без внедрения инновационных подходов к системе управления образованием, прежде всего, на региональном уровне. Отсутствие новых подходов к управлению в сфере образования является серьезным препятствием для реализации задач инновационного развития. Это подтверждается в выступлении В. В. Путина на расширенном заседании Госсовета «О стратегии развития России до 2020 года» 8 февраля 2008 года.

Следует рассматривать крупномасштабные программы и проекты как средство для:

- поддержания единства образовательного пространства;
- поддержки передового опыта и его диссеминации;
- стимулирования развития слабых территорий;
- организационного и финансового обеспечения институциональных изменений, направленных на развитие образования (сроки, задачи, механизмы контроля, финансовые обязательства).

Исходя из этих позиций, была проведена экспертиза и анализ хода и результатов реализации Приоритетного национального проекта «Образование».

1.2. Учет методологии и результатов анализа по итогам экспертизы отчетов субъектов Российской Федерации о реализации приоритетного национального проекта «Образование»

Для Российской Федерации велика доля управленческих решений, принимаемых исходя из политической целесообразности, тактических, а не стратегических задач. До настоящего времени невелик опыт планирования и реализации управленческих стратегий в сфере образования на основе долгосрочного и среднесрочного планирования без внесения существенных политиче-

ских корректировок, на основании показателей функционирования и развития. Предлагаемый в рекомендациях подход основывается, в том числе, на отнесении субъектами Российской Федерации результатов реализации ПНПО в качестве *условий* и *факторов*, определяющих управленческие стратегии на среднесрочный и долгосрочный периоды.

Результаты экспертиз отчетности субъектов Российской Федерации показывают, что в целом по Российской Федерации все мероприятия и направления (далее по тексту – мероприятия) ПНПО были реализованы на высоком уровне. Наиболее успешно были выполнены мероприятия:

- развитие технической основы современных информационных образовательных технологий;
- предоставление грантов талантливой молодежи;
- поощрение лучших учителей;
- приобретение школьных автобусов;
- стимулирование общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы;
- оснащение школ учебно-наглядными пособиями и оборудованием по физике, химии, географии, биологии, интерактивными аппаратными комплексами (комплектами).

Средняя оценка экспертов по этим мероприятиям составила 4,6 балла.

По сравнению с другими, направление «Организация питания и медицинского обеспечения в общеобразовательных учреждениях» было реализовано на менее высоком уровне (средняя оценка – 3,9 балла).

Разные федеральные округа и регионы Российской Федерации внесли неодинаковый вклад в общее значение экспертных оценок по Российской Федерации. Регионами Южного федерального округа практически по всем мероприятиям были получены меньшие оценки, чем в остальных федеральных округах, а в регионах Уральского федерального округа – большие. Тем не менее, различия средних оценок по федеральным округам находятся в пределах статистической погрешности, более четко различия проявляются при рассмотрении оценок по первичным единицам наблюдения, проведенного в данном проекте, – по субъектам Российской Федерации.

В целях анализа особенностей управленческих решений, повлиявших на уровень реализации ПНПО в субъектах Российской Федерации, обратимся к рассмотрению экспертных оценок в разрезе блоков оценки.

В целом в 2007 году по Российской Федерации на наиболее высоком уровне были выполнены следующие управленческие этапы ПНПО:

- планирование мероприятий ПНПО (блок 1 оценки);
- фактическая реализация запланированных мероприятий ПНПО (блок 3 оценки).

Средняя оценка по этим блокам составила 4,6 балла.

В то же время на низком уровне оценен этап получения эффектов для системы образования (блок 5 оценки) – средняя оценка 3,2 балла.

По всем федеральным округам складывается практически одинаковая ситуация, аналогичная ситуации по Российской Федерации в целом.

Если рассматривать этап планирования в разрезе мероприятий ПНПО, то можно сделать вывод о том, что в целом по регионам Российской Федерации лучше других планировались проектные мероприятия по направлениям:

- дополнительное ежемесячное вознаграждение за классное руководство;
- поощрение лучших учителей.

Ниже среднего было качество планирования мероприятий по направлениям:

- организация питания и медицинского обеспечения в общеобразовательных учреждениях;
- приобретение школьных автобусов;
- государственная поддержка учреждений начального и среднего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы.

Весь комплекс проведенной экспертизы отчетности субъектов Российской Федерации о реализации ПНПО был разделен на 2 составляющие:

- 1) оценка проектных (управленческих) действий по реализации ПНПО (включая блоки 1–4 индивидуальной экспертизы и промежуточную экспертизу);
- 2) оценка эффектов ПНПО в регионе (блок 5 индивидуальной оценки).

Эти оценки были положены в основу типологии регионов и соответствующего разделения субъектов Российской Федерации на 4 типа:

		Оценка уровня проектных действий	
		выше среднего	ниже среднего
Оценка уровня полученных эффектов	выше среднего	Тип 1	Тип 2
	ниже среднего	Тип 3	Тип 4

Планирование управленческих решений на среднесрочную и долгосрочную перспективу на основе результатов анализа их места в системе результатов реализации ПНПО должно представлять собой взаимосвязку следующих шагов:

1. Определение показателей развития региональной системы образования, в том числе в структуре системы образования Российской Федерации.

2. Определение места субъекта Российской Федерации в ряду других субъектов РФ, относимых к одной группе по значениям показателей (определяющих условия развития образования).

3. Планирование значений показателей на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

4. Планирование механизмов достижения прогнозных значений показателей.

Формирование показателей развития и их прогнозных значений может быть осуществлено по следующей схеме (табл. 1):

Таблица 1. Матрица для формирования показателей развития субъекта Российской Федерации на основе учета комплекса факторов

Характеристика образовательной системы	Индикатор/показатель	Источники информации	Факторы, влияющие на формирование значений показателя/индикатора	Уровень территориальной образовательной системы

Рассмотрение всей совокупности факторов для того или иного показателя или группы показателей будет определять:

1. Уровень (ступень) или уровни управления, ответственные за формирование значения индикатора/показателя.
2. Пробелы в региональном (муниципальном) законодательстве и распорядительно-нормативной базе, ликвидация которых позволит четко выстроить зоны ответственности (особенно в тех случаях, где прослеживается ответственность на регионально-муниципальном уровне).
3. Заказчика данных (информации, аналитики, мониторинга) показателей качества для принятия управленческих решений.
4. Механизмы принятия управленческих решений (в том числе, институциональные: например, в том случае, в котором необходима вертикальная или горизонтальная координация субъектов управления).

Таким образом, в рекомендациях представлены типы управленческих решений в системе образования с учетом направлений реализации ПНПО как крупномасштабного проекта и его результатов для региональных образовательных систем.

2. Определение факторов и учет условий для принятия управленческих решений на основании результатов реализации Приоритетного национального проекта «Образование» и региональных программ развития образования

При оценке возможностей реализации на территории субъекта Российской Федерации комплекса мероприятий в рамках реализации Приоритетного национального проекта «Образование» и региональных программ развития образования необходимо принимать во внимание набор обстоятельств, которые объективно влияют на то, каким уровнем власти и в рамках каких конкретных механизмов будут выполняться те или иные работы. В качестве ограничений предлагается выделить следующие позиции:

- ▶ внешние ограничения (под ними понимаются внешние по отношению к субъекту Российской Федерации ограничения, не подверженные прямому влиянию органов государственной власти субъектов Российской Федерации), в том числе:
 - ограничения, связанные с разграничением полномочий;
 - иные требования федерального законодательства к организации и содержанию образовательного процесса;
 - требования бюджетного законодательства;
- ▶ внешние условия (т. е. носящие рекомендательный характер федеральные установки), в том числе сформулированные в рамках реализации:
 - бюджетной реформы;
 - административной реформы;
- ▶ внутренние условия и сдерживающие факторы (под ними предлагается понимать внутренние по отношению к субъекту Российской Федерации, т. е. подверженные его влиянию обстоятельства социально-экономического и правового характера), в том числе:
 - уровень развития образования в регионе;
 - сдерживающие факторы правового характера.

Отсутствие учета перечисленных групп обстоятельств, вероятнее всего, создаст препятствия для реализации крупномасштабных образовательных проектов.

2.1. Разграничение управленческих полномочий

Нормы относительного разграничения полномочий в сфере образования содержатся, преимущественно в трех федеральных законах:

- Федеральном законе № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах развития местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Законе Российской Федерации № 3266-1 «Об образовании».

Согласно пункту 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, отнесится решение вопросов:

- обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;
- организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральными законами в ведении субъекта Российской Федерации;
- организации предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- организации предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения.

В соответствии со статьями 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов относятся организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к пол-

номочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

Закон Российской Федерации «Об образовании» устанавливает пределы компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере образования.

2.2. Иные требования федерального законодательства к организации и содержанию образовательного процесса

Нормативно-подушевое финансирование

Нормативное бюджетное финансирование является важнейшим условием, способствующим переходу от принципа финансирования структур (издержек образовательных учреждений) к принципу финансирования задач (подготовки кадров), что создает предпосылки для превращения региональной системы образования в ресурс социально-экономического развития.

Согласно подпункту 13 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.99 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» размер субвенций должен быть достаточным для финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов).

Исходя из положений Закона «Об образовании», определение нормативов бюджетного финансирования основных общеобразовательных программ, реализуемых в образовательных учреждениях, является одним из элементов нормативного подушевого финансирования в общем образовании.

В целях оказания органам государственной власти субъектов Российской Федерации методической помощи в определении порядка расчета субвенций и в соответствии с подпунктом 16 пункта 1 статьи 28 Закона «Об образовании» Министерством образования и науки Российской Федерации было подготовлено письмо от 29.06.06 № АФ-157/02 «О методических рекомендациях». Названные рекомендации предлагают расчет показателей

подушевого финансирования основных общеобразовательных программ трех ступеней общего образования. Учет различий в стоимости указанных программ осуществляется при помощи коэффициентов удорожания (поправочных коэффициентов).

Однако, как показывает практика определения порядка расчетов рассматриваемых субвенций, в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации используется упрощенный (усредненный) порядок определения объема субвенций, не учитывающий особенности образовательного процесса на каждой ступени общего образования. При этом в нормативных правовых актах некоторых субъектов Российской Федерации можно встретить порядок расчета субвенций, исходя из неких позиций, которые неясно кем и каким образом определяются.

Таким образом, порядок расчета субвенций, выделяемых местным бюджетам для обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях, требует взвешенного подхода со стороны органов управления образованием субъектов Российской Федерации.

Новая система оплаты труда

Введение новой системы оплаты труда предполагает решение широкого круга задач, в том числе:

- разработки концепции и основных принципов новой системы оплаты труда работников сферы образования;
- разработки проектов основных нормативно-правовых актов, позволяющих ввести в действие новую систему оплаты труда работников сферы образования;
- формирования практических рекомендаций муниципалитетам и образовательным учреждениям по вводу в действие новой системы оплаты труда работников сферы образования.

Для введения новой системы оплаты труда работников образовательных учреждений необходимо разработать и принять на соответствующем уровне следующие нормативно-правовые акты.

Для регионального уровня:

- нормативно-правовой акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которым ввести новую систему оплаты труда работников подведомственных образовательных учреждений и утвердить положение о ней (в данном положении должен быть установлен перечень выплат компенсационного и стимулирующего характера);

- методические рекомендации по введению новой системы оплаты труда, утверждаемые в порядке, устанавливаемом органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Для уровня муниципального образования:

- нормативно-правовой акт органа местного самоуправления, которым ввести новую систему оплаты труда работников подведомственных образовательных учреждений и утвердить положение о ней (в данном положении должен быть установлен перечень выплат компенсационного и стимулирующего характера);
- методические рекомендации по введению новой системы оплаты труда, утверждаемые органом местного самоуправления.

2.3. Требования бюджетного законодательства

Требования бюджетного законодательства, установленные в Бюджетном кодексе Российской Федерации, влияют на организацию в субъекте Российской Федерации бюджетных отношений, к которым относятся:

- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;
- отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля их исполнения, осуществления бюджетного учета, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчетности.

В числе основных требований бюджетного законодательства, которые могут оказать влияние на реализацию на территории субъекта Российской Федерации ПНПО и региональных программ развития образования, можно выделить следующие.

1. Обязанность осуществления расходов в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными полномочиями органов государственной власти субъекта Российской Федерации

В соответствии со ст. 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации должно осуществляться в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации

разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно Законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов.

Расходные обязательства представляют собой обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации в сфере образования возникают в пределах полномочий субъектов Российской Федерации в данной сфере, обусловленных Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Законом Российской Федерации «Об образовании».

В случае необходимости активизации реформ на муниципальном уровне финансовое стимулирование возможно осуществлять в рамках предоставления муниципальным образованиям субсидий из регионального фонда софинансирования расходов в соответствии со ст. 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации (согласно которой под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения).

2. Необходимость применения методологии планирования бюджетных ассигнований с разделением на бюджеты действующих обязательств и бюджеты принимаемых обязательств

В соответствии со ст. 174.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации планирование бюджетных ассигнований должно осуществляться отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств. Под бюджетными ассигнованиями на исполнение действующих расходных обязательств понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативными правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, не предлагаемыми (не планируемыми) к изменению в текущем финансовом году, в очеред-

ном финансовом году или в плановом периоде, к признанию утратившими силу либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, заключенные (подлежащие заключению) получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативно-правовых актов (муниципальных правовых актов).

Под бюджетными ассигнованиями на исполнение принимаемых обязательств понимаются ассигнования, состав и (или) объем которых обусловлены законами, нормативно-правовыми актами (муниципальными правовыми актами), договорами и соглашениями, предлагаемыми (планируемыми) к принятию или изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или в плановом периоде, к принятию либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, подлежащие заключению получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и нормативно-правовых актов (муниципальных правовых актов).

При этом планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам осуществляется с учетом государственного (муниципального) задания на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также его выполнения в отчетном финансовом году и текущем финансовом году.

Изложенное означает, что при решении вопросов о финансировании новых расходов из бюджета потребуется принимать во внимание методологию планирования бюджетных ассигнований и, в частности, методологию распределения бюджета принимаемых обязательств.

3. Необходимость формирования государственных заданий

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации государственное (муниципальное) задание представляет собой документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг.

При этом под государственными (муниципальными) услугами российское бюджетное законодательство понимает услуги, оказываемые физическим и юридическим лицам в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами безвозмездно или по ценам (тарифам), устанавливаемым в порядке, определенном органами государственной власти (органами местного самоуправления).

Как следует из ст. 69.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, государственное (муниципальное) задание должно содержать:

- выписку из реестра расходных обязательств по расходным обязательствам, исполнение которых необходимо для выполнения государственного (муниципального) задания;
- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- показатели, характеризующие качество и (или) объем (состав) оказываемых физическим и (или) юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг;
- порядок оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам;
- предельные цены (тарифы) на оплату государственных (муниципальных) услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено оказание соответствующих услуг на платной основе, либо порядок их установления;
- порядок контроля за исполнением государственного (муниципального) задания, в том числе условия и порядок его досрочного прекращения;
- требования к отчетности об исполнении государственного (муниципального) задания.

Государственное (муниципальное) задание должно использоваться при составлении проектов бюджетов для планирования бюджетных ассигнований на оказание государственными (муниципальными) учреждениями и иными некоммерческими организациями государственных (муниципальных) услуг физическим и (или) юридическим лицам.

Показатели, устанавливаемые в рамках реализации крупномасштабных проектов в области образования, должны находить отражение в государственных заданиях, утверждаемых для региональных учреждений образования.

4. Необходимость формирования долгосрочных целевых программ

Согласно ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях могут утверждаться долгосрочные целевые программы. Порядок работы с данными программами применительно к региональному уровню определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Объем бюджетных ассигнований на реализацию долгосрочных целевых программ (подпрограмм) подлежит утверждению законом о бюджете в составе ведомственной структуры расходов бюджета по соответствующей каждой программе (подпрограмме) целевой статье расходов бюджета.

По каждой долгосрочной целевой программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. По результатам указанной оценки не позднее чем за один месяц до дня внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный (представительный) орган может быть принято решение о со-

кращении, начиная с очередного финансового года, бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации.

Вероятнее всего, масштабные программы и проекты в сфере образования будут реализовываться в рамках механизмов долгосрочных целевых программ (на данный механизм могут ориентировать и специальные требования федерального уровня о включении тех или иных работ в финансируемые из бюджетов программы).

2.4. Требования законодательства по конкурсному распределению государственного (муниципального) заказа

Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» способствует развитию системы планирования деятельности теми или иными органами власти при осуществлении ими своих управленческих полномочий. Однако, принятие данного закона в значительной мере ограничило мобильность органов власти при реализации тех мероприятий, которые возникают спонтанно, не могут быть спрогнозированы и должны быть реализованы в короткие сроки.

Реализуемые в субъектах Российской Федерации мероприятия в рамках ПНПО носили экспериментальный характер, что предопределяло возможности использования экспериментальных механизмов их финансирования. При переходе мероприятий ПНПО в штатный режим потребуется приведение процедур в соответствие с Законодательством Российской Федерации о торгах и закупках.

2.5. Учет внутренних (региональных и отраслевых) условий и факторов планирования и осуществления управленческих решений

К таким внутренним условиям относится:

1. Структура органов управления образованием на региональном и муниципальном уровнях

Структуры органов управления образованием могут иметь определенные отличия. На муниципальном уровне управление образованием может осуществляться органом местного самоуправления либо отделом образования, что в достаточной степени способно оказывать влияние на состояние и развитие системы образования муниципалитета. Наблюдатели отмечают, что опреде-

ленная автономия муниципального органа управления образованием от администрации способна обеспечивать некоторую (пусть и достаточно условную) независимость и мобильность в принятии решений.

Еще более серьезное влияние на процессы модернизации образовательной системы способны оказывать образовательные округа, которые, как показывает практика, позволяют приблизить региональный орган власти к потребителям образовательных услуг, сформировать межмуниципальное взаимодействие, обеспечить эффективное проведение государственной политики с учетом местной специфики.

2. Размеры территории

Влияют прямым образом на обеспечение транспортной доступности потребителей к образовательным услугам, и косвенным – на развитость связей как между муниципалитетами, так и между региональными органами власти и муниципальными (на небольшой территории подобные связи могут быть более развиты).

3. Уровень социально-экономического развития, включая структуру населения

Так, в условиях демографического спада, наблюдаемого в большинстве российских регионов, представляется необходимым сокращение сети образовательных учреждений, тогда как в отдельных субъектах Российской Федерации в силу позитивной динамики развития демографии требуются прямо противоположные меры. Преобладание (или существенная доля) сельского населения и большое количество сельских населенных пунктов говорит о том, что при реализации крупномасштабных проектов могут возникнуть сложности с концентрацией тех или иных качественных ресурсов, с организацией доступа к ним максимального количества потребителей. Следовательно, при принятии тех или иных управленческих решений требуется учесть данный фактор и наметить шаги по его преодолению.

Значение имеют и финансово-экономические возможности, которые у отдельных регионов отличаются в разы. Возможности, которые имеют регионы-доноры при продвижении государственной политики на муниципальный уровень существенно выше, чем у дотационных регионов. Тем не менее, реализация в дотационном субъекте Российской Федерации процесса бюджетирования, ориентированного на результат, способно в значительной степени компенсировать недостаток финансовых средств и обеспечить не меньший эффект, нежели в регионе-доноре, в котором финансируются издержки сети.

4. Степень развитости системы государственно-общественного управления и государственно-частного партнерства

Общепризнано, что общественность является одним из основных потребителей образовательных услуг, а значит, должна быть наделена определен-

ными управленческими полномочиями на различных уровнях. Развитие системы государственно-общественного управления и государственно-частного партнерства в настоящее время является одним из важнейших условий качественного функционирования образовательных (и не только) систем. Следовательно, эффективность реализации крупномасштабных образовательных проектов во многом зависит от степени вовлеченности широких масс к решению важнейших государственных задач в образовательной сфере.

2.6. Учет иных сдерживающих факторов, влияющих на принятие управленческих решений

В качестве факторов, которые могут сдерживать реализацию крупномасштабного проекта в сфере образования, но при этом могут быть оптимизированы в рамках деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, можно указать набор документов процедурного характера, принимаемых в развитие норм федерального законодательства и регулирующий ряд процедурных вопросов организации деятельности и бюджетного финансирования. В числе основных сдерживающих факторов можно обозначить:

- утвержденную в субъекте Российской Федерации методологию разработки, утверждения, реализации долгосрочных целевых программ и порядка оценки эффективности их реализации;
- требования к формам и порядку составления и использования в бюджетном процессе докладов о результатах и основных направлениях деятельности;
- существующее в субъекте Российской Федерации регулирование межбюджетных отношений и, в частности, вопросов предоставления субсидий местным бюджетам, критериев отбора муниципальных образований для предоставления субсидий;
- утвержденную методологию планирования при составлении проекта бюджета бюджетных ассигнований (в том числе на финансирование бюджетов действующих и принимаемых обязательств), а также методологию формирования реестра расходных обязательств в случае, если планирование бюджетов действующих обязательств осуществляется на основе данного реестра;
- порядок формирования и финансового обеспечения государственных заданий, в том числе в части вопросов установления показателей деятельности учреждений;
- процедурные документы относительно создания в субъекте Российской Федерации автономных учреждений.

Существует вероятность того, что часть требований из указанных документов процедурного характера не будет в полной мере удовлетворять потребностям в реализации мероприятий в сфере образования на уровне субъекта Российской Федерации. Например, может иметь место неудачное соотношение сроков реализации проектов с существующими процедурами составления проекта бюджета; форматами, процедурами и сроками реализации долгосрочных целевых программ, методологией распределения бюджета принимаемых обязательств, сроками и механизмами установления методологии распределения межбюджетных трансфертов.

3. Подходы к планированию и принятию управленческих решений для обеспечения развития региональных систем образования на основе результатов ПНПО и региональных программ развития

3.1 Планирование и принятие управленческих решений региональными органами управления образования, основанных на принципах разделения управленческих полномочий

3.1.1. Определение уровней органов власти и местного самоуправления, вовлекаемых в реализацию мероприятий и выбор путей реализации

Перед началом реализации мероприятий требуется определить органы власти, которые в дальнейшем будут нести ответственность за их реализацию; должна быть установлена их иерархия и определена компетенция, чтобы исключить конфликты внутри системы органов власти. Данная задача может решаться путем разработки и принятия соглашений, конституирующих полномочия и четко разграничивающих компетенции тех или иных органов власти с учетом особенностей, принятых в том или ином субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании. Также необходимо оценить степень необходимости создания органа общественного участия в реализации того или иного проекта (т. е. ответить на вопрос: нуждается ли данный проект в общественной поддержке, или эта задача может быть решена за счет уже имеющихся механизмов привлечения общественности к управленческим действиям в сфере образования).

Также перед началом реализации каждого мероприятия следует конкретизировать следующее:

1) заключены ли соглашения (или оформлены в каком-то ином виде) с органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления о реализации крупномасштабного мероприятия;

2) сформированы ли показатели достижения целей мероприятия (с учетом критериев эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации);

3) обеспечена ли финансовая поддержка реализации мероприятия по принципу «деньги в обмен на обязательства» (с его последующей трансформацией в принцип «деньги в обмен на эффекты»);

4) сформирована ли конкурентная среда среди организаций, участвующих в реализации мероприятия, через систему государственных заказов и открытых конкурсов на проведение мероприятий по тем или иным направлениям деятельности.

Отсутствие какого-либо из вышеизложенных моментов можно рассматривать в качестве определенного риска на пути реализации мероприятия.

3.1.2. Оценка соответствия существующей структуры управления образования и кадровых возможностей

Реализация мероприятий в рамках ПНПО и региональных программ развития образования требует изменения управленческих функций в традиционной системе управления образованием. Чтобы качественно произвести данные изменения требуется дать оценку существующей структуре управления и ее кадровой составляющей. Следует выделить несколько этапов оценки:

- реконструкция ситуации, в которой должно осуществляться мероприятие;
- «инвентаризация» объектов, которые находятся на подведомственной территории (школы, учреждений профессионального образования и т. д.);
- прогнозирование изменений, которые будут происходить в результате реализации мероприятий;
- изучение позиций заинтересованных сторон (например, позиции общества, представителей бизнес-сообщества и т. д.);
- изучение степени удовлетворяемости существующей структуры управления образованием новым требованиям;
- изучение готовности заинтересованных сторон (структур, организаций) к изменениям в деятельности;
- изменение структуры управления образованием (распределение функций внутри имеющейся структуры), а также механизмов и форм взаимодействия со сторонними организациями, заинтересованными в реализации крупномасштабных проектов;
- разработка и проведение курсов обучения работников системы образования, направленных на повышение эффективности реализации мероприятий.

3.1.3. Учет в действующих и вновь принимаемых правовых актах регионального уровня, устанавливающих приоритеты развития субъекта Российской Федерации в сфере образования (программах социально-экономического развития, посланиях губернатора и т. п.)

Одним из важнейших действий, которое необходимо сделать в ходе (точнее, перед началом) реализации мероприятий ПНПО и региональных программ развития образования, является изучение возможности их встраивания в процесс развития региона в целом.

Каждый из субъектов Российской Федерации имеет свои специфичные приоритеты развития, которые зафиксированы в тех или иных нормативно-правовых актах (программах социально-экономического развития, посланиях руководителя субъекта Российской Федерации и т. д.). Тем не менее, все они направлены на решение общегосударственных задач, а, значит, имеют общую основу.

Учитывая, что мероприятия ПНПО являются мероприятиями федерального уровня, можно с определенной долей уверенности сказать, что большинство субъектов Российской Федерации обладают тем или иным потенциалом (финансовым, нормативно-правовым, кадровым и т. д.) для их реализации на своей территории. Например, реализация в некоторых субъектах Российской Федерации комплексных проектов модернизации образования логичным образом была встроена в уже имеющиеся региональные программы развития образования. Это позволило, с одной стороны, более эффективно использовать имеющиеся ресурсы, с другой стороны – скорректировать планы по развитию региональных образовательных систем.

3.1.4. Принятие решений об изменении структуры органов и организаций, реализующих крупномасштабные проекты в области образования

Деятельность по модернизации системы управления образованием должна быть призвана разрешить проблемы традиционной системы управления образованием, а именно:

1. Сложившаяся практика организации образования во многих случаях не обеспечивает полноты предоставляемых образовательными сетями услуг и (или) ведет к неэффективному использованию ресурсов.

В условиях небольших муниципалитетов (сельских районов и малых городов) образовательная сеть не обеспечивает доступность различных образовательных программ или обеспечивает их с большими издержками ввиду рассредоточения ресурсов.

2. В связи с тем, что структуры образовательной сети имеют различных учредителей (например, у школ – это органы местного самоуправления, а у большинства учреждений начального и среднего профессионального образования – органы государственной власти субъекта Российской Федерации) эффективность их взаимодействия, как правило, снижена. Многим учреждениям профессионального образования «тесно» в муниципальных границах, так как рынки труда, которые они могли бы обслуживать, часто заметно превосходят размеры муниципалитетов.

3. Сохраняется разбалансировка механизмов воздействия различных субъектов управления на образовательную систему.

4. Действующее законодательство не предусматривает механизмов реализации принятых государственных решений в сфере образования, механиз-

мов согласования действий между уровнями управления и политики в области образования, что зачастую приводит к рассогласованию усилий регионального и муниципальных органов управления образованием.

5. В условиях малочисленности населения муниципального образования содержание штата работников органа управления образованием является экономически нерациональным.

Одним из наиболее разработанных направлений подобной модернизации является построение управления системой образования на основе «образовательных округов», когда несколько муниципальных образований, определенным образом выбранных и сгруппированных, объединены в одну образовательную систему.

Переход к новой системе управления образованием должен сопровождаться оптимизацией инфраструктуры системы образования. В частности, должны быть созданы (или модернизированы действующие) организации, участвующие в реализации мероприятий. При этом следует руководствоваться принципом построения конкурентной среды.

3.2 Реализация принципов индикативного планирования и управления образованием

Требования управления системой образования на основе показателей и индикаторов является нормативным требованием, установленным Правительством Российской Федерации для реализации административной и бюджетной реформ. Инструменты индикативного планирования – целевые программы регионального и муниципального уровней, доклады о результатах основных направлений деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНД) и бюджетирование, ориентированное на результат.

Как уже упоминалось выше, **целевые программы** представляют собой механизм, который объединяет в себе наибольший объем содержательных работ по реализации крупномасштабного проекта в сфере образования. На региональном уровне с 1 января 2009 года будет возможно утверждение долгосрочных целевых программ и ведомственных целевых программ.

Возможности применения целевых программ будут во многом зависеть от требований и условий, сформулированных на федеральном уровне относительно реализуемых федеральных крупномасштабных программ и проектов, в том числе:

- требований к формату проекта и уровню его утверждения в субъекте Российской Федерации и, соответственно, возможностям его разработки, утверждения и осуществления как целевой программы (долгосрочной или ведомственной) в соответствии с установленными в субъекте Российской Федерации требованиями к содержанию и особенностям реализации данных программ;

- к срокам реализации проекта и, следовательно, возможностям разработки и утверждения целевых программ в соответствии с установленными в рамках бюджетного цикла ограничениями (например, утверждением долгосрочной целевой программы за месяц до внесения проекта бюджета в законодательный (представительный) орган; разработкой проекта и утверждением ведомственной целевой программы в установленные в субъекте Российской Федерации сроки).

Долгосрочные целевые программы в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации необходимо будет утверждать постановлениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Следовательно, долгосрочные целевые программы – это тот механизм, который, вероятнее всего, и потребуется использовать при организации реализации крупномасштабных проектов в регионе.

С учетом этого рекомендуется в процедурных документах, касающихся разработки и реализации долгосрочных целевых программ, прямо предусматривать возможность их разработки в связи с наличием инициатив с федерального уровня и допускать возможности отклонения в таких случаях форматов целевых программ от установленных в субъекте РФ с тем, чтобы обеспечить соблюдение федеральных требований.

Как правило, разработка региональных целевых программ (которые в большинстве регионов и будут трансформироваться в долгосрочные целевые программы) предполагала достаточно длительную работу, включающую подготовку концепции целевой программы и ее согласование межведомственным органом и лишь после этого – непосредственно разработку программы. Утверждение долгосрочных целевых программ должно происходить за 1 месяц до внесения проекта бюджета в представительный (законодательный) орган. Поскольку в большинстве регионов проекты законов о бюджете вносятся в законодательный орган в течение октября, утверждение долгосрочных целевых программ должно осуществляться не позднее сентября. А этому должна предшествовать достаточно длительная процедура подготовки программы. Учитывая вероятность поступления требований с федерального уровня в достаточно поздние сроки при регулировании в субъекте Российской Федерации вопросов процедур разработки долгосрочных целевых программ в связи с федеральными инициативами, рекомендуется предусмотреть возможности проведения подготовки и утверждения долгосрочной целевой программы в ускоренном порядке.

Вероятнее всего, реализация мероприятий программ будет затрагивать непосредственно деятельность государственных учреждений образования. Наилучшим способом транспонировать показатели реализации проекта на уровень государственных учреждений является установление перед данными учреждениями государственного задания.

Состав показателей, устанавливаемых в государственном задании перед конкретным образовательным учреждением, должен определяться на основании того, какие качественные улучшения в деятельности данного учреждения ожидаются в результате реализации программ федерального и регионального уровней. Данные показатели могут полностью или частично быть перенесены из числа показателей конечного результата реализации долгосрочных целевых программ либо могут формулироваться в развитие показателей долгосрочных целевых программ, не повторяя их дословно. Для каждого показателя рекомендуется устанавливать формулу расчета и указывать источники информации, из которых планируется получать данные для определения фактических значений показателя.

Государственные задания составляются ежегодно и могут охватывать период до трех лет (в случае утверждения трехлетнего бюджета). В случае, если программные мероприятия и проекты будут реализовываться в более короткие сроки (например, в течение 2 лет), значения показателей в государственных заданиях, тем не менее, рекомендуется планировать на три года – с тем, чтобы обеспечить планирование и отслеживание результатов реализации проектов даже после формального завершения их выполнения.

Разработку проектов государственных заданий рекомендуется осуществлять в ходе составления проекта бюджета в соответствии с мероприятиями и показателями, установленными в долгосрочных целевых программах, а также в соответствии с запланированными для учреждений объемами бюджетного финансирования. Утверждать государственные задания рекомендуется после утверждения бюджета.

Процедурные документы, необходимые для осуществления данного раздела:

- *порядок разработки, утверждения и реализации ведомственных целевых программ;*
- *порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, их формирования, реализации и оценки эффективности реализации;*
- *порядок формирования и финансового обеспечения выполнения государственных заданий.*

Другим инструментом осуществления индикативного управления реализацией крупномасштабных проектов, к которым относится ПНПО, а также региональных программ развития является бюджетирование, ориентированное на результат. В таблице 2 приведен пример использования показателей оценки применения программно-целевого подхода в сфере образования посредством БОР.

Принципы индикативного управления могут быть использованы для принятия решений в любой компоненте реализации крупномасштабного проекта, например, в части создания механизмов общественного контроля за принятием решений (табл. 3).

Таблица 2. Показатели оценки применения принципов программно-целевого управления в сфере образования в долгосрочной перспективе (до 2020 года)

№	Наименование показателя	Формула расчета	Методология оценки	Подтверждающие документы	Балльная оценка
1	Наличие показателей деятельности в сфере образования в субъекте РФ	Значение показателя определяется в зависимости от наличия либо отсутствия установленных показателей деятельности в сфере образования	Показатели считаются установленными в случае, если в правовом акте, принятом в установленном порядке в субъекте РФ (законе, постановлении или распоряжении высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, приказе исполнительного органа государственной власти), установлены названия и значения хотя бы одного конкретного показателя деятельности в сфере образования	Выдержки из правовых актов, принятых в субъекте РФ, подтверждающие соответствующие показатели	да – 1 нет – 0
2	Соответствие установленных в субъекте РФ показателей развития сферы образования концепции долгосрочного развития Российской Федерации до 2020 года	$Pc / П$, где Pc – число показателей, соответствующих концепции долгосрочного развития Российской Федерации; $П$ – общее число утвержденных показателей развития образования в субъекте РФ	Показатель признается соответствующим концепции долгосрочного развития Российской Федерации в случае, если он совпадает с формулировками показателей, характеризующих развитие образования в Российской Федерации либо по смыслу характеризует ход применения одного из способов достижения предусмотренных в концепции показателей	Таблица, в которой приводятся показатели развития образования, утвержденные в субъекте РФ, а во втором – показатели из концепции долгосрочного развития РФ, которыми они соответствуют	Используется значение, полученное в результате расчетов (в пределах от 0 до 1)

№	Наименование показателя	Формула расчета	Методология оценки	Подтверждающие документы	Балльная оценка
3	Уровень утверждения показателей развития образования в субъекте РФ	Значение показателя определяется в зависимости от документа, которым утверждены показатели	В целях настоящей методики показатели считаются утвержденными законами субъекта РФ, если все формулировки показателей и их значения установлены в законах субъекта РФ; показатели считаются утвержденными решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ либо актами более высокой юридической силы, если хотя бы по одному показателю формулировка и значение показателя утверждены решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (при этом остальные показатели и их значения могут быть утверждены актами более высокого уровня). Показатели считаются утвержденными ведомственными правовыми актами, если хотя бы по одному показателю формулировка и значение показателя утверждены решением исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (при этом остальные показатели и их значения могут быть утверждены актами более высокого уровня)	Выдержки из правовых актов, принятых в субъекте РФ, подтверждающие соответствующие показатели	Утверждение показателей и их значений законами субъекта РФ – 1 балл; утверждение показателей и их значений решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ – 0,75 балла; утверждение показателей и их значений решениями исполнительных органов государственной власти субъекта РФ – 0,5 балла; отсутствие утвержденных показателей – 0 баллов

№	Наименование показателя	Формула расчета	Методология оценки	Подтверждающие документы	Балльная оценка
4	Уровень систематизации утвержденных показателей развития в сфере образования	Определяется по результатам анализа взаимосвязи показателей	Высоким считается уровень систематизации, при котором все утвержденные показатели развития образования распределяются между целями, задачами и мероприятиями в рамках долгосрочных либо ведомственных целевых программ. Средним считается уровень систематизации, при котором не менее 50 % утвержденных показателей развития образования распределены между целями, задачами и мероприятиями в рамках долгосрочных либо ведомственных целевых программ. Низким считается уровень систематизации, при котором между целям, задачами, мероприятиями распределено менее 50 % утвержденных показателей	Выдержки из правовых актов, принятых в субъекте РФ, утверждающих соответствующие показатели, выдержки из утвержденных долгосрочных и ведомственных целевых программ	Высокий уровень – 1 балл; средний уровень – 0,5 балла; низкий уровень – 0 баллов
5	Уровень взаимосвязи показателей с бюджетным финансированием	Определяется по результатам анализа установленной взаимосвязи показателей с бюджетным финансированием	Высоким считается уровень взаимосвязи показателей с финансированием, при котором по каждому утвержденному показателю (либо группе показателей, относимых к одному мероприятию, цели, задачи) утверждены объемы бюджетного финансирования в рамках долгосрочной либо ведомственной целевой программы. Средним считается уровень взаимосвязи, при котором объемы	Выдержки из правовых актов, принятых в субъекте РФ, утверждающих соответствующие показатели, выдержки из утвержденных долгосрочных	Высокий уровень – 1 балл; средний уровень – 0,5 балла; низкий уровень – 0 баллов

№	Наименование показателя	Формула расчета	Методология оценки	Подтверждающие документы	Балльная оценка
			финансирования в рамках целевых программ утверждены для не менее чем 50 % утвержденных показателей. Низким считается уровень финансирования при котором объемы финансирования в рамках целевых программ утверждены менее чем для 50 % утвержденных показателей	и ведомственных целевых программ	

Таблица 3. Показатели оценки общественной организации общественного контроля в сфере образования

№	Наименование показателя	Формула расчета	Методология оценки	Подтверждающие документы	Балльная оценка
1	Наличие в субъекте РФ органа общественного контроля в сфере образования	Определяется на основе анализа документов и деятельности органа общественного контроля	Орган общественного контроля, действующий в сфере образования, может быть признан имеющимся, если в субъекте РФ создана и действует общественная организация, общественное объединение, иная некоммерческая организация, которая на регулярной основе рассматривает вопросы деятельности образовательных учреждений, управления и развития системы образования в субъекте РФ, осуществляет экспертизу проектов правовых	Решение о создании организации; документ, устанавливающие полномочия организации	Орган общественного контроля имеет – 1 балл; орган общественного контроля отсутствует – 0 баллов

№	Наименование показателя	Формула расчета	Методология оценки	Подтверждающие документы	Балльная оценка
2	Полнота правового регулирования участия органа общественного контроля в управлении сферой образования в субъекте РФ	Определяется на основе анализа за процедурных документов	<p>актов регионального уровня, касающихся сферы образования, оценивает их исполнение, содействует продвижению гражданских инициатив в сфере образования</p> <p>Правовое регулирование деятельности органа можно признать полным, если в установленном порядке:</p> <p>а) утверждены полномочия органа по осуществлению общественного контроля с указанием конкретных действий, которые данный орган вправе предпринимать;</p> <p>б) урегулированы процедуры принятия данными органом решений;</p> <p>в) правовыми актами субъекта РФ урегулированы вопросы применения решений, предложений, поступающих от органа общественного контроля.</p> <p>Правовое регулирование деятельности органа признается неполным, если в от-ношении данного органа в установленном порядке утверждены документы, указанные в двух из трех пунктов (а) и (б), либо (а) и (в), либо (б) и (в). В иных случаях правовое регулирование деятельности органа</p>	<p>Правовые акты, регулирующие деятельность органа общественно-го контроля и порядок учета его решений, предложений органами государственной власти субъекта РФ</p>	<p>Полное правовое регулирование – 1 балл; неполное правовое регулирование – 0,5 балла; недостаточное правовое регулирование – 0 баллов</p>

№	Наименование показателя	Формула расчета	Методология оценки	Подтверждающие документы	Балльная оценка
3	Уровень публичности органа общественного контроля	Определяется на основе анализа за используемых способов средств размещения информации о деятельности органа общественного контроля	<p>общественного контроля признается недостаточным</p> <p>Уровень публичности деятельности органа общественного контроля признается высоким, если орган общественного контроля имеет официальный сайт, при этом в правовом акте предусмотрено и на практике осуществляется размещение в сети Интернет на официальном сайте данного органа, а также в помещениях, где находится данный орган, всех принимаемых органом решений, всех протоколов заседаний, совещаний, проводимых по вопросам компетенции данного органа в сфере образования.</p> <p>Уровень публичности признается средним в случае, если орган общественного контроля имеет официальный сайт, однако правового закрепления необходимости размещения на нем информации нет, и/или на практике эти требования не исполняются. Уровень публичности считается низким, если орган общественного контроля не имеет своего сайта в сети Интернет</p>	<p>Правовые акты, подтверждающие необходимость размещения информации о деятельности органа в сети Интернет; адрес сайта органа в сети Интернет</p>	<p>Высокий уровень публичности – 1 балл; средний уровень публичности – 0,5 балла; низкий уровень публичности – 0 баллов</p>

3.3 Предоставление финансового и иного материально-технического обеспечения для реализации мероприятий в субъекте Российской Федерации

Для реализации мероприятий в сфере образования в субъекте Российской Федерации, вероятнее всего, потребуется привлечение дополнительного финансирования из бюджета субъекта Российской Федерации, а также, возможно, использование дополнительного имущества для организации работы (помещения для размещения работников, оргтехника, транспортные средства и т. п.).

Дополнительное финансирование относится к категории принимаемых обязательств и в соответствии с бюджетным законодательством должно распределяться в соответствии с утверждаемой финансовым органом методологией планирования бюджетных ассигнований (раздельно по действующим и принимаемым обязательствам).

Нормы о необходимости раздельного планирования действующих и принимаемых обязательств вступают в силу с 1 января 2009 года. При этом, в случае, если при установлении методологии планирования принимаемых обязательств в правовом акте будут закреплены основания для возникновения данных обязательств, целесообразно обратить особое внимание на то, чтобы в их числе были требования федеральных органов власти, связанные с реализацией крупномасштабных проектов.

Планирование бюджетных ассигнований, в том числе в части финансирования принимаемых обязательств, должно осуществляться в установленные в субъекте Российской Федерации сроки, которые, как правило, приходятся на период май-август года, предшествующего планируемому, с тем, чтобы в дальнейшем в составе проекта бюджета принимаемые обязательства рассматривались законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вопрос использования дополнительных материально-технических ресурсов целесообразно решать до завершения планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта бюджета. Процедуры, связанные с приобретением, учетом, закреплением в оперативном управлении, а также управлением государственным имуществом субъекта Российской Федерации, регулируются региональным законодательством об управлении собственностью, нормы которого также потребуются учитывать при создании материальных основ для реализации крупномасштабного проекта на территории субъекта Российской Федерации.

Необходимо отметить, что региональное законодательство о бюджетном процессе может содержать требование об отражении непосредственно в за-

коне о бюджете либо материалах, представляемых вместе с проектом бюджета в законодательный (представительный) орган, информации о недвижимом имуществе, приобретение которого планируется. Следовательно, соответствующие решения о приобретении недвижимого имущества потребуются принять в установленном порядке до внесения проекта бюджета в законодательный орган субъекта Российской Федерации.

Правовые акты, используемые при реализации данного раздела:

- *порядок планирования бюджетных ассигнований, утвержденный финансовым органом;*
- *закон о бюджетном процессе субъекта Российской Федерации;*
- *закон и подзаконные акты об управлении имуществом субъекта Российской Федерации.*

3.4. Оценка возможностей привлечения для финансирования управленческих решений средств из внебюджетных источников

Для того, чтобы повысить вероятность успешного осуществления принятых управленческих решений на уровне мероприятий программ и проектов в субъекте Российской Федерации, рекомендуется своевременно оценить возможности привлечения дополнительных ресурсов для его реализации из внебюджетных источников. Данные возможности во многом определяются наличием в субъекте Российской Федерации:

- успешно функционирующих негосударственных коммерческих организаций (банков, промышленных и торговых предприятий и т. п.), которые могут быть заинтересованы в развитии образования в регионе в целом либо отдельных образовательных учреждений в определенных районах;
- благотворительных фондов, в числе целей деятельности которых указывается содействие деятельности в сфере образования.

Применительно к благотворительным организациям особое значение имеет состав сформированного в соответствии с уставом данной организации коллегиального органа (высшего органа управления организацией), а также содержание и период выполнения утвержденных данным органом благотворительных программ.

Хотя формально органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления не вправе влиять на содержание благотворительных программ, однако весьма вероятным является то, что, поддерживая развитие образования в регионе, благотворительная организация и ее учредители будут заинтересованы в том, чтобы не предпринимать

действия, вступающие в противоречие с общим вектором принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления мер в сфере образования. Следовательно, информирование действующих на территории региона благотворительных организаций о планируемых работах в рамках осуществляемых мероприятий в сфере образования может способствовать добровольному вовлечению их в реализацию данного проекта и получение дополнительных финансовых ресурсов.

Аналогично для повышения заинтересованности коммерческих организаций к добровольному финансовому содействию реализации мероприятий в сфере образования представляется целесообразным максимально широко информировать общественность и коммерческий сектор о сути проводимых мероприятий, планируемых материально-технических улучшениях и возможных механизмах участия граждан и юридических лиц в его реализации.

Привлечение финансовых ресурсов из негосударственного сектора рекомендуется рассматривать исключительно как дополнение к обязательному бюджетному финансированию и не пытаться подменять запланированное бюджетное финансирование поступлением средств из негосударственных источников.

Для обеспечения непротиворечивости реализации мероприятий и максимально эффективного использования поступающих от благотворителей материальных и финансовых ресурсов рекомендуется заранее определить набор мер, которые могли бы быть осуществлены за счет данных ресурсов и максимально открыто (в том числе через сеть Интернет, региональные и местные печатные средства массовой информации) проинформировать об этом общественность и обеспечить четкое взаимодействие с заинтересованными гражданами и юридическими лицами (сбор предложений, ответы на вопросы и т. п.).

3.5. Необходимые управленческие решения для завершения реализации намеченных мероприятий

Реализация крупномасштабных проектов федерального уровня и региональных программ развития образования чаще всего имеет экспериментальный характер. По завершении эксперимента система управления образованием и осуществления образовательного процесса не может быть возвращена к прежнему – «доэкспериментальному» – состоянию. Для этого лучшие из опробованных в ходе осуществления мероприятий механизмов, моделей, решений должны быть переведены в режим постоянного применения на всей территории Российской Федерации.

Необходимые для этого мероприятия, вероятнее всего, затронут все уровни государственной власти и местного самоуправления. При этом они будут касаться как финансовых, так и организационных аспектов и носить разовый либо постоянный характер.

Кратко характеристика системы указанных мероприятий представлена в таблице 4.

Таблица 4. Основные мероприятия по переводу результатов крупномасштабных проектов в сфере образования в «штатный режим»

		Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень
Меры разового характера	Организационные	<ul style="list-style-type: none"> • внесение изменений в федеральное законодательство (в первую очередь, закон РФ «Об образовании» и Федеральные законы № 184-ФЗ и № 131-ФЗ); • подготовка методических рекомендаций и модельных правовых актов для регионального и муниципального уровней 	<ul style="list-style-type: none"> • внесение изменений в нормативные правовые акты регионального уровня (законодательство об образовании, структуру и полномочия исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, должностные инструкции и т. п.); • подготовка методических рекомендаций и модельных правовых актов для муниципального уровня 	<ul style="list-style-type: none"> • внесение изменений в муниципальные правовые акты (включая изменение структуры и полномочий органов местного самоуправления)
	Финансовые	<ul style="list-style-type: none"> • субсидирование расходов региональных и местных бюджетов в целях улучшения материально-технической базы образовательных учреждений и органов управления образованием; 	<ul style="list-style-type: none"> • субсидирование расходов местных бюджетов в целях улучшения материально-технической базы образовательных учреждений и органов управления образованием; • осуществление расходов из регионального бюджета для улучшения материально-технической базы региональных учреждений образования и органов государственной власти субъекта РФ 	<ul style="list-style-type: none"> • осуществление расходов из местных бюджетов для улучшения материально-технической базы муниципальных учреждений образования и органов местного самоуправления

		Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень
Обеспечение применения новых подходов на постоянной основе	Организа- ционные	<ul style="list-style-type: none"> практическое применение принятых правовых актов, отслеживание результатов их применения и при необходимости корректировка созданного правового регулирования 		
	Финансовые	<ul style="list-style-type: none"> конкурсное распределение субсидий между субъектами РФ для ускорения внедрения результатов мероприятий крупномасштабных проектов в субъектах РФ (направления субсидий определяются содержанием крупномасштабного проекта; рекомендуется стимулировать работы текущего характера); закрепление за региональными и местными бюджетами доходов, обеспечивающих дополнительное поступление в бюджеты средств, необходимых для финансирования образования в новых условиях 	<ul style="list-style-type: none"> финансирование деятельности органов государственной власти субъекта РФ и учреждений с учетом результатов реализации мероприятий (в т. ч. в части вопросов оплаты труда, обеспечения социальных выплат, повышения квалификации, проведения отраслевых конкурсов и т. п.); конкурсное распределение субсидий между муниципальными образованиями, наилучшим образом внедряющими результаты крупномасштабного проекта; изменение методологии распределения дотаций на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности с учетом изменения подходов к организации и управлению системой образования на муниципальном уровне; закрепление за местными бюджетами доходов, обеспечивающих дополнительное поступление в местные бюджеты средств, необходимых для финансирования образования в новых условиях 	<ul style="list-style-type: none"> финансирование деятельности органов местного самоуправления и учреждений с учетом результатов реализации крупномасштабного проекта (в т. ч. в части вопросов оплаты труда, обеспечения социальных выплат, повышения квалификации, проведения отраслевых конкурсов и т. п.)

При завершении реализации мероприятий основные усилия потребуются приложить в рамках доработки правовой базы, а также финансирования затрат текущего и капитального характера. Решение финансового вопроса, особенно в условиях кризисных явлений в финансовом секторе, может представлять особую сложность.

В связи с этим при выборе по результатам реализации мероприятий ПНПО и региональных программ развития образования набора новаций, который будет применяться на постоянной основе, желательным представляется предварительная оценка финансовой обеспеченности возможностей их постоянного использования, а также введение механизмов, позволяющих повышать эффективность использования финансовых ресурсов.

Заключение

Система управленческих решений, направленных на реализацию Приоритетного национального проекта «Образование» в регионе представляет собой планирование хода работ по проекту, координацию действий участников проекта, мониторинг состояния работ по проекту, выработку решений при фактическом или предполагаемом возникновении отклонения хода работ от плана.

Разработка системы управления включает в себя создание организационных структур, реализующих отдельные функции управления, и проектирование организационных механизмов, обеспечивающих реализацию всех этапов конкурсных процедур.

Анализ реализации проекта в регионах показывает, что для эффективного управления в регионах создаются специальные организационные структуры, разрабатываются сетевые графики, циклограммы работ, определяются основные мероприятия, исполнители, ответственные за их реализацию, прописываются результаты реализации, сроки исполнения и объемы финансирования.

Для обеспечения эффективного контроля за ходом реализации проекта в регионах установлены перечень и характеристики информации о ходе и промежуточных результатах реализации проекта; порядок сбора и форма предоставления информации (запросная или отчетная); схема информационных потоков.

Реализация Приоритетного национального проекта «Образование» регулируется указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства и приказами министра образования и науки РФ, в которых говорится о порядке и условиях проведения каждого конкурса,

и определяются объемы финансирования, а также Законом о бюджете, в котором обозначены размеры квотирования регионов.

Проведенный в рамках данного проекта анализ результатов экспертизы отчетов субъектов Российской Федерации о реализации Приоритетного национального проекта «Образование» позволил сделать следующие заключения.

В настоящее время не существует единых подходов к формированию управленческих решений на основе результатов мониторинговых исследований, а также отсутствует практика управления системой образования, в том числе, планирование и принятие управленческих решений по результатам экспертизы и анализа отчетности, предоставляемой субъектами Российской Федерации по результатам реализации мероприятий Приоритетного национального проекта «Образование». При принятии управленческих решений не учитывается весь спектр факторов, условий и ресурсов, влияющих на развитие системы образования (в том числе, реализация мероприятий в рамках Приоритетного национального проекта «Образование», региональных программ развития образования и текущих мероприятий, направленных на обеспечение функционирования системы образования в субъекте Российской Федерации).

Существует неоднозначное понимание отнесения функций региональных, муниципальных органов управления образованием и администраций образовательных учреждений по принятию управленческих решений по тем или иным направлениям образовательной политики.

В принятии управленческих решений на региональном и муниципальном уровнях участвуют различные субъекты управления. Это предопределяет сложность формирования механизмов принятия управленческих решений, а следовательно, имеет смысл рассматривать типы управленческих решений через управленческие полномочия субъектов управления.

Также существуют некоторые отличия в методологии подходов к планированию и принятию управленческих решений при осуществлении текущего управления функционирования системы образования и управления развитием образования с использованием программно-целевых методов управления.

В целом по Российской Федерации все мероприятия и направления ПНПО были реализованы на высоком уровне. Наиболее успешно были выполнены мероприятия: развитие технической основы современных информационных образовательных технологий; предоставление грантов талантливой молодежи; поощрение лучших учителей; приобретение школьных автобусов; стимулирование общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы; оснащение школ учебно-наглядны-

ми пособиями и оборудованием по физике, химии, географии, биологии, интерактивными аппаратными комплексами (комплектами).

Разные федеральные округа и регионы Российской Федерации внесли неодинаковый вклад в общее значение экспертных оценок по Российской Федерации. Регионами Южного федерального округа практически по всем мероприятиям были получены меньшие оценки, чем в остальных федеральных округах, а в регионах Уральского федерального округа – большие. Тем не менее, различия средних оценок по федеральным округам находятся в пределах статистической погрешности, более четко различия проявляются при рассмотрении оценок по первичным единицам наблюдения, проведенного в данном проекте, – субъектам Российской Федерации.

В целом по регионам Российской Федерации лучше других планировались проектные мероприятия по направлениям:

- дополнительное ежемесячное вознаграждение за классное руководство;
- поощрение лучших учителей.

Ниже среднего было качество планирования мероприятий по направлениям:

- организация питания и медицинского обеспечения в общеобразовательных учреждениях;
- приобретение школьных автобусов;
- государственная поддержка учреждений начального и среднего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы.

Произведенные расчеты позволили создать типологию регионов по результатам реализации ПНПО. В отчете по проекту представлен список регионов, распределенных по этим основаниям.

На основании этих различий в рекомендациях представлены типы управленческих решений в системе образования с учетом направлений реализации ПНПО как крупномасштабного проекта и его результатов для региональных образовательных систем.

Рекомендации для субъектов Российской Федерации по учету результатов экспертизы и анализа отчетов субъектов Российской Федерации для принятия управленческих решений по планированию и реализации комплекса мероприятий в рамках Приоритетного национального проекта «Образование» и региональных программ развития образования

Федеральный институт развития образования
125319, г. Москва, ул. Черняховского, д. 9.
Тел.: (495) 152–73–41

Ответственный за выпуск *И. Зайцев*
Корректор *О. Церковская*

ИД № 02184 от 30.06.2000. Подписано в печать 18.11.2008.
Формат 60x90 1/16. Бумага офсетная. Гарнитура FranklinGothicBookC.
Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 226

Издательство «Права человека»,
веб-сайт: www.hrpublishers.org

Типография «Возрождение», Москва, Варшавское ш., 37а