

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 января 2004 года № 2 (372) “О результатах проверки эффективности государственных расходов при реализации мероприятий по развитию российского образования”:

Утвердить... отчет о результатах проверки.

Направить... представления Счетной палаты Минфину России, Минобразования России (с приложением отчета).

Подготовить по результатам обсуждения письмо к встрече Председателя Счетной палаты с Президентом Российской Федерации.

Направить... информационное письмо в Правительство Российской Федерации (с приложением отчета).

Направить информационные письма (с приложением отчетов) в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, высшие учебные заведения, в которых осуществлялись контрольные мероприятия, Российский союз ректоров, Российскую академию образования.

Направить отчет в контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации в порядке информации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки эффективности государственных расходов при реализации мероприятий по развитию российского образования за 2000-2002 годы

Основание для проведения контрольного мероприятия: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункт 1.5.11.2.3).

Цель проверки

Определение полноты финансирования, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников.

Предмет проверки

Анализ мероприятий по развитию российского образования, предусмотренных в Законе Российской Федерации “Об образовании”, Федеральном законе “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”, а также в других законодательных, нормативно-правовых документах, раскрытых в Национальной доктрине образования в Российской Федерации и Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года.

Выполнение мероприятий по развитию российского образования, включая исполнение мероприятий федеральных целевых программ, реализующих цели развития российского образования.

Целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, внебюджетных средств, а также кредитов и иных средств, направленных на реализацию мероприятий по развитию российского образования. Выявление основных проблем, связанных с развитием российского образования.

Объекты проверки

Министерство образования Российской Федерации (далее - Минобразование России); Государственный университет “Высшая школа экономики” (далее - ГУ-ВШЭ); Российская академия образования (далее - РАО); Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (далее - МГУ); Чувашский государственный универ-

ситет имени И.Н. Ульянова, г. Чебоксары (далее - ЧГУ); Чувашский государственный педагогический университет имени И.Я. Яковлева, г. Чебоксары (далее - ЧГПУ); Санкт-Петербургский государственный университет; Санкт-Петербургская государственная академия физической культуры имени П.Ф. Лесгафта; Российская академия музыки имени Гнесиных; Казанский государственный технический университет имени А.Н. Туполева, г. Казань; Новосибирский государственный технический университет, г. Новосибирск; Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург; Дальневосточный государственный институт искусств, г. Владивосток; Московский государственный лингвистический университет.

В рамках утвержденной программы проведена также проверка законности, эффективности и целевого использования средств займа МБРР № 4183-RU на финансирование "Инновационного проекта развития образования" в Национальном фонде подготовки кадров Минобразования России (далее - НФПК) и средств займа МБРР № 4605-RU на финансирование проекта "Реформа системы образования" (ПРСО) в НФПК и Государственном университете "Высшая школа экономики".

Срок проведения проверки: с 20 февраля по 20 ноября 2003 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Анализ законодательных и иных нормативно-правовых документов, содержащих мероприятия по развитию российского образования

Место и роль страны в мировой экономике в период ее интеграции в единое мировое хозяйство характеризуются в первую очередь качеством образования, являющегося важнейшим фактором развития современного общества.

Объективной необходимостью дальнейшего развития образования в Российской Федерации стала осуществляемая с начала 90-х годов прошлого столетия реформа социально-экономических и политических отношений в стране, обуславливающая интеграцию российских образовательных услуг в международный образовательный процесс.

Основные направления государственной политики в области образования в условиях реформирования социально-экономической и политической системы в России определены в принятом в 1992 году Законе Российской Федерации "Об образовании" и получили дальнейшее развитие в Федеральном законе от 13 января 1996 года № 12-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании" с последующими изменениями и дополнениями.

Организационной основой реализации государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная программа развития образования (далее - ФПРО или Программа), утвержденная Федеральным законом от 10 апреля 2000 года № 51-ФЗ, обязавшим Правительство Российской Федерации предусматривать средства для ее реализации при разработке проектов федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год.

Ожидаемые результаты реализации Программы - сохранение и развитие системы образования в интересах личности, общества и государства.

Для достижения этих результатов механизмом реализации ФПРО предусмотрено ежегодное формирование таких рабочих документов, как:

- перечень первоочередных работ, вытекающих из системы мероприятий Программы, с определением разграничения деятельности исполнителей, источников и объема финансирования;

- координационный план совместных действий Минобразования России с другими федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В развитие федеральных законов “Об образовании” и “Об утверждении Федеральной программы развития образования” постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2000 года № 751 одобрена Национальная доктрина образования в Российской Федерации до 2025 года как “основополагающий государственный документ, устанавливающий приоритет образования в государственной политике, стратегию и основные направления его развития”.

В Плане действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2000 года № 1072-р, были определены первоочередные меры по реформированию образования. В частности, предусматривалось проведение экспериментов:

- по аттестации знаний учащихся в форме единого государственного экзамена (далее - ЕГЭ),

- по переходу на финансирование образовательных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств (далее - ГИФО),

- по реструктуризации малокомплектных сельских школ.

В дальнейшем эти эксперименты получили развитие в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 года № 1756-р, которая фактически стала основополагающим нормативным документом при проведении всех мероприятий по совершенствованию образования.

В результате, как показала проверка, все основные действия Минобразования России с 2001 года были направлены не на реализацию ФПРО, утвержденную Федеральным законом, а на реализацию одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации Концепции модернизации российского образования, в том числе и на проведение экспериментов по аттестации знаний учащихся в форме единого государственного экзамена, по переходу на финансирование образовательных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств, по реструктуризации сельских школ и т. д.

Между тем проведение экспериментов по внедрению ЕГЭ и ГИФО осуществляется без соответствующего законодательного оформления, несмотря на то, что в Плане действий Правительства на 2000-2001 годы предусматривается “...экспериментальная отработка технологии проведения единого государственного выпускного экзамена и его последующее законодательное закрепление”.

2. Финансовое обеспечение мероприятий по развитию образования

В ходе проведенной проверки выявлено, что доля расходов федерального бюджета на образование в общих расходах федерального бюджета на протяжении последних 4 лет действительно растет. Так, в 2000 году она составила 3,71 %, в 2001 году - 4,09 %, в 2002 году - 4,11%, в 2003 году - 4,16 %, а в 2004 году составит 4,43 процента. Однако удельный вес государственных расходов на образование в целом по стране в объеме расходов консолидированного бюджета имеет отрицательную тенденцию (в 2000 году - 11,4%, в 2004 году - 10,8 процента). Более того, если в 2002 году доля государственных расходов на образование в объеме ВВП составляла 3,81 %, в 2003 году - 3,54 %, то в 2004 году - уже 3,47 процента.

Динамика государственных расходов на образование в Российской Федерации за 2000-2004 годы приведена в таблице:

	(млрд. руб.)				
	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Консолидированный бюджет (расходы) РФ	1871,6	2407,5	3403,7	4223,6	4887,7
Из них расходы на образование в КБ РФ	214,3	285,1	414,1	462,4	531,2
Удельный вес расходов КБ на образование в консолидированном бюджете	11,4	11,8	12,2	10,9	10,8
Объем расходов федерального бюджета	1014,196	1193,483	1947,386	2345,641	2659,4
Из них расходы на образование в ФБ РФ	37,644	48,803	80,088	97,671	117,8
Удельный вес расходов ФБ на образование в объеме расходов федерального бюджета	3,71	4,09	4,11	4,16	4,43
Удельный вес расходов ФБ на образование в расходах КБ на образование	17,6	17,1	19,3	21,1	22,2
Объем ВВП (млрд. руб.)	7306	9039	10863	13050 (оценка)	15300
Удельный вес расходов КБ РФ на образование в объеме ВВП	2,93	3,15	3,81	3,54	3,47

Структурный анализ расходов федерального бюджета показал, что ежегодный рост расходов на образование обусловлен, прежде всего, повышением заработной платы работникам бюджетной сферы, стипендий студентам, а также ростом расходов на текущее содержание бюджетных организаций в связи с ростом индексов потребительских цен. Так, рост расходов на образование в федеральном бюджете на 2004 год предусмотрен в связи с повышением минимального размера оплаты труда до 600 рублей в месяц и оплаты труда работников бюджетной сферы в 1,33 раза (с октября 2003 года), стипендий студентам - в 2 раза (с 1 сентября 2003 года), доплат работникам науки и высших учебных заведений (с 1 апреля 2003 года), а также ростом расходов на текущее содержание бюджетных организаций в связи с ростом индекса потребительских цен. Следовательно, увеличение расходов федерального бюджета на образование направлено лишь на покрытие затрат по так называемым текущим статьям, но не обеспечивает в соответствии с потребностями такие статьи расходов, как приобретение оборудования и капитальный ремонт, что подтверждается и материалами контрольных мероприятий, проведенных в 11 вузах, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти.

Данные о государственных расходах на образование не дают полной картины расходов на образование по стране в целом. В Минобразовании России до настоящего времени отсутствует единая для страны система информации о расходах на образование в целом, в том числе в консолидированном бюджете страны, а также о расходах на содержание негосударственных образовательных учреждений.

В последние годы имеет место тенденция роста количества негосударственных образовательных учреждений и одновременно снижение количества государственных образовательных учреждений, численности детей, обучающихся в государственных учреждениях за счет бюджета, а также уменьшение численности профессорско-преподавательского состава, работающего в них. Поэтому в общих расходах на образование также должны быть учтены расходы на обучение в негосударственных образовательных учреждениях. (Справочно: только в высших учебных заведениях расходы на обучение студентов (716,4 тыс. человек) составляют 11,8 млрд. рублей в год (расчетно).

Сведения о количестве образовательных учреждений и обучающихся в них за 1995-2002 годы приведены в таблице:

	1995 г.	1999 г.	2000 г.	2002 г.
Количество общеобразовательных учреждений в РФ, ед. - всего	70782	69613	69292	
в том числе:				
государственных	68445	67321	66943	
негосударственных	525	568	607	683
Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях РФ, тыс. чел. - всего	22038,9	21969,9	21369,2	
в том числе:				
в государственных,	21522	21428,7	20826,8	18212
в негосударственных	45,8	50,2	53,4	65,94
Количество высших учебных заведений РФ, ед. - всего	762	944	951	1044
в том числе:				
государственных	569	595	607	657
негосударственных	193	349	344	387
Численность студентов, тыс. чел. - всего	2791	4072,3	4739,5	5926,1
из них:				
в государственных, тыс. чел.,	2642	3728,1	4270,8	5209,7
в том числе обучающихся за счет бюджета	2413,4	2706,8	2802,0	2902,1
Удельный вес студентов, обучающихся в государственных вузах за счет бюджета, в %	91	73	66	56
Прием в государственные вузы - всего/за счет бюджета, тыс. чел.	625,4/531,9	946,4/564,3	1140,3/586,8	1299,8/604,2
из них:				
на очное обучение, всего/за счет бюджета, тыс. чел.	400,9/355,9	539,1/379,3	621,9/396,0	695,7/409,2
Прием за счет бюджета, в %	85	60	51	46
Прием на очное обучение за счет бюджета, в %	89	70	64	59

Так, общее количество общеобразовательных учреждений в 2000 году уменьшилось в сравнении с 1995 годом на 1490 учреждений, то есть на 2,1 %, в то время, как количество негосударственных увеличилось за этот период на 82 учреждения, или на 15,6 %; а в 2002 году - на 30,1 процента. На снижение количества детей, обучающихся во всех общеобразовательных учреждениях повлияло сокращение количества детей, обучающихся в государственных общеобразовательных учреждениях. При этом в негосударственных учреждениях наметился постоянный рост контингента обучающихся, который составил в 2002 году по отношению к 1995 году 144 процента.

В России ежегодно растет количество учебных заведений высшего профессионального образования (10,6 % в 2002 году по отношению к 1999 году). При этом рост негосударственных вузов составил 10,9 % в 2002 году по отношению к 1999 году, а рост государственных - 10,4 % за тот же период. Доля студентов государственных высших учебных заведений, обучающихся за счет бюджетных средств, ежегодно сокращается. Так, в 1999 году она составляла 73 %, а в 2002 году - уже 56 процентов.

Увеличение общего приема студентов в 2002 году в 1,37 раза по сравнению с 1999 годом обусловлено увеличением приема студентов, обучающихся на платной основе. Удельный вес приема студентов (очной, заочной, очно-заочной форм обучения) за счет средств бюджета ежегодно снижается и составил в 2002 году 46 % (в 1999 году - 60 процентов). Соотношение числа платных студентов к числу студентов, обучающихся за счет бюджета, только по очной форме обучения составило в 1999 году 30/70, а в 2002 году - 41/59.

Приведенные данные (численность студентов, их прием и другие) свидетельствуют о том, что доступность в получении высшего профессионального образования в целом расширяется. Однако это увеличение достигается в результате обучения более половины студентов на платной основе. Одновременно снижается уровень доступности в получении высшего профессионального образования для малообеспеченных граждан.

Проведенный анализ состояния негосударственного сектора экономики в области образования показал, что в последние годы наметилась тенденция переноса центра тяжести с бюджетного финансирования учебного процесса на активное привлечение внебюджетных средств и в первую очередь средств родителей.

В ходе проверок, проведенных в 11 вузах, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, отмечено снижение доли средств федерального бюджета и увеличение доли внебюджетных источников в общем объеме имеющихся средств. Наблюдается рост полученных вузами доходов от оказания дополнительных платных образовательных услуг.

Таким образом, при финансировании всех уровней образования более значительными по объему становятся средства, полученные в результате коммерческой деятельности учреждений образования, что ведет к созданию условий для развития элитного платного образования для “избранных” за счет разрушения доступного образования для остальных слоев населения.

Усугубляют ситуацию положения 25 главы Налогового кодекса Российской Федерации, введенной с 1 января 2002 года, регулирующие предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность образовательных учреждений, значительно ухудшившие и без того сложное экономическое положение образовательных учреждений.

Проведенный анализ показателей предпринимательской деятельности Чувашского государственного педагогического университета имени И. Я. Яковлева (г. Чебоксары) показал, что расходы ЧГПУ за счет средств, поступивших от предпринимательской деятельности после введения новых условий налогообложения, уменьшились с 19282 до 17970,9 тыс. рублей, то есть на 1311,1 тыс. рублей. Соответственно, на 1311,1 тыс. рублей увеличилась налогооблагаемая прибыль, налог на прибыль увеличился на 314,7 тыс. рублей.

По расчетам Минобрнауки России, в связи с введением в действие 25 главы Налогового кодекса Российской Федерации в 2002 году всеми образовательными учреждениями, подведомственными Минобрнауки России, уплачено в доход бюджета за приобретение основных средств (имущества), ремонт и строительство 224883 тыс. рублей. Общая сумма перечисленных образовательными учреждениями в доход бюджета средств в результате отмены налоговой льготы на прибыль составила 631317 тыс. рублей, или 1,2 % от объема расходов федерального бюджета на содержание образовательных учреждений (без расходов на ФЦП) Минобрнауки России. В результате вузы вынуждены уплачивать в доход бюджета суммы закладывать в калькуляцию затрат предполагаемой уплаты налога на прибыль, повышая стоимость обучения контрактных студентов, что в еще большей степени делает нереализуемым принцип доступности высшего профессионального образования.

3. Эффективность использования средств федерального бюджета, внебюджетных источников, кредитных ресурсов, направляемых на реализацию Федеральной программы развития образования

Реализация ФПРО, являющейся согласно статье 1 Закона Российской Федерации “Об образовании” “организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования”, обеспечивается посредством текущего финансирования за счет бюджетов всех уровней, необходимого для устойчивого функционирования системы образования Российской Федерации, а также дополнительного целевого финансирования непосредственно мероприятий и проектов Программы, направленных на решение задач развития системы образования на основе достижений науки и практики.

Объемы финансирования ФПРО, ежегодно утверждаемые федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год, представлены в таблице:

(млн. руб).

Направления финансирования	2000 г.		2001 г.		2002 г.		Итого за 3 года	
	Федеральный бюджет	Внебюджетные источники						
Предусмотрено ФПРО (ФЗ РФ от 10 апреля 2000 года № 51-ФЗ), всего	1676,7	123,0	2000,0	202,5	2200,0	251,0	5876,7	576,5
в том числе:								
НИОКР	9,0	5,0	18,0	10,0	50,0	18,0	77,0	33,0
прочие виды расходов	1500,0	94,0	1748,9	165,0	1826,0	198,0	5074,9	457,0
капитальные вложения	167,7	24,0	233,1	27,5	324,0	35,0	724,8	86,5
Ассигнования на выполнение мероприятий ФПРО, предусмотренные уточненной Сводной бюджетной росписью, всего	1811,6		2336,3		2656,4		6804,3	
Отклонение объемов ассигнований от показателей ФПРО, в %	108,0		116,8		120,7		115,8	
в том числе:								
Ассигнования на НИОКР	7,5		7,5		50,0		65,0	
Отклонение объемов ассигнований от показателей ФПРО, в %	83,3		1,7		100,0		84,4	
Ассигнования на прочие виды расходов	1500,0		1748,7		1737,1		4985,8	
Отклонение объемов ассигнований от показателей ФПРО, в %	100,0		9,9		95,1		98,2	
Ассигнования по капитальным вложениям	304,1		580,1		869,3		1753,5	
Отклонение объемов ассигнований от показателей ФПРО, в %	181,3		248,9		268,3		241,9	
Объем финансирования расходов по отчету, всего	1796,5	114,7	2371,9	526,3	2656,4	957,3	6824,8	1598,3
Исполнение ФЗ по фактическому финансированию, в %	99,2		101,5		100,0		100,3	277,2
в том числе:								
Финансирование расходов по НИОКР	7,5		7,5		50,0		65,0	
Исполнение ФЗ по фактическому финансированию, в %	100,0		100,0		100,0		100,0	
Финансирование по прочим видам расходов	1500,0		1748,9	151,2	1737,1		4986,0	151,2
Исполнение ФЗ по фактическому финансированию, в %	100,0		100,01		100,0		100,0	
Финансирование расходов по капитальным вложениям	289,0	114,7	615,5	375,1	869,3	957,3	1773,8	1447,1
Исполнение ФЗ по фактическому финансированию, в %	95,0		106,1		100,0		101,16	

Согласно представленным в таблице данным, основными направлениями финансирования расходов по реализации мероприятий в рамках ФПРО являются капитальные вложения, НИОКР и расходы на прочие нужды.

На реализацию мероприятий ФПРО за проверяемый период (2000-2002 годы) следовало направить 5876,7 млн. рублей (из них: 724,8 млн. рублей - инвестиции, - 77,0 млн. рублей - НИОКР, 5074,9 млн. рублей - “Прочие нужды”). Кроме того, предполагалось направить средства из внебюджетных источников в сумме 576,5 млн. рублей.

Проверкой установлено, что объемы финансирования мероприятий ФПРО, предусмотренные федеральными законами о федеральном бюджете (6804,3 млн. рублей), превышают на 15,8 % объемы, утвержденные федеральным законом о ФПРО. Отклонение в основном произошло за счет увеличения объемов расходов на капитальные вложения 1753,5 млн. рублей (в 2,4 раза) при снижении расходов на НИОКР (84,4%) и на прочие нужды (98,2 процента).

В рамках реализации мероприятий ФПРО за 2000-2002 годы по статье “Госкапвложения” осуществлен ввод 72 объектов непромышленного назначения (вузы, учебные лаборатории, школы, школы-интернаты, детские дома), осуществлены разработки по 78 научным темам по статье “НИОКР”. Следует отметить несовершенный порядок формирования перечня объектов строительства, осуществляемого за счет средств ФПРО. Так, в рамках ФПРО предусмотрено строительство за счет средств федерального бюджета 47 объектов, являющихся федеральной собственностью, переходящих с 1992 года, с остаточной сметной стоимостью по состоянию на 1 января 2003 года 5,35 млрд. рублей. Однако на 2003 год в перечень вновь включен 31 объект профессионального образования на сумму 106,6 млн. рублей, 25 из которых не имели утвержденной проектно-сметной документации, в то время как 32 незавершенных объекта федеральной собственности на сумму 1,6 млрд. рублей не обеспечены бюджетным финансированием.

В ходе проверки установлено, что на реализацию мероприятий Концепции модернизации российского образования целевые средства в федеральном бюджете не предусматривались, а их финансирование осуществлялось, в основном, за счет средств ФПРО без внесения в нее соответствующих изменений в установленном порядке, а также за счет других целевых программ. Так, в 2001-2002 годах за счет средств ФПРО направлено на научные разработки и проведение мероприятий 544,8 млн. рублей, в том числе:

- на проведение экспериментов по внедрению единого государственного экзамена направлено 453,9 млн. рублей;
- на проведение эксперимента по внедрению государственных именных финансовых обязательств - 14 млн. рублей;
- на реструктуризацию сельской школы - 76,9 млн. рублей.

В ходе предыдущих проверок уже отмечались факты отвлечения бюджетных средств от выполнения мероприятий, предусмотренных ФПРО, а их финансирование осуществляется по остаточному принципу. В 2001 году за счет средств ФПРО направлены средства на компьютеризацию сельских школ в сумме 1 млрд. рублей. Между тем, в Федеральном законе “О федеральном бюджете на 2001 год” средства на эти цели в рамках ФПРО предусмотрены не были.

3.1 Проведение эксперимента по внедрению единого государственного экзамена

С 2001 года Минобразование России приступило к проведению эксперимента по внедрению ЕГЭ, предусмотренного в Плане действий Правительства Российской Федерации в области социальной политики и модернизации экономики на 2000-2001 годы и Концепции модернизации российского образования до 2010 года.

Проведение любого эксперимента предусматривает отработку его содержания в опытным порядке с целью проверки выдвигаемых гипотез. И лишь после проведения

детального анализа результатов эксперимента, включая корреляционный анализ самых разных признаков экспериментируемого объекта, может рассматриваться вопрос о распространении результатов эксперимента.

Проверкой установлено, что проведение эксперимента по внедрению ЕГЭ в Российской Федерации сопровождается ускоренными темпами вовлечения в него все новых субъектов Российской Федерации, школ и учреждений профессионального образования. Динамика проведения эксперимента по внедрению ЕГЭ приведена в таблице:

	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Число субъектов РФ, участвующих в эксперименте	3	16	47
Число выпускников школ, принявших участие в эксперименте по ЕГЭ, тыс. чел.	30	270	654
Число учреждений профессионального образования, принимавших вступительные экзамены по результатам ЕГЭ,	36	233	1612
из них:			
количество вузов и филиалов, подчиненных Минобразованию России	16	95	371
количество вузов других ведомств и субъектов	-	28	93
число вузов, не участвующих в эксперименте, но принимавших свидетельства о результатах ЕГЭ	20	31	220
количество ссузов, подчиненных Минобразованию России	-	79	366
количество ссузов других ведомств и субъектов	-	-	562

Согласно данным, представленным в таблице, в 2001 году в эксперименте приняли участие 30 тысяч выпускников школ, проживающих в 3 субъектах Российской Федерации, в 2002 году - 300 тыс. выпускников, проживающих в 16 регионах, а в 2003 году - 954 тыс. выпускников, проживающих в 47 субъектах Российской Федерации.

В нарушение Федерального закона “Об утверждении Федеральной программы развития образования” финансирование материальных затрат на проведение указанного эксперимента в 2001-2003 годах предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации “Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена” от 16 февраля 2001 года № 119 за счет средств ФПРО с учетом долевого участия субъектов Российской Федерации.

На проведение эксперимента по ЕГЭ и его научное обеспечение в 2001-2002 годах направлено 533,16 млн. рублей, из них средства бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников составили 36,46 млн. рублей, а средства федерального бюджета - 506,7 млн. рублей, в том числе:

- по разделу 06 “Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу” - в сумме 13,2 млн. рублей (2002 год);
- по статье “Прочие нужды” ФЦП “Развитие единой образовательной информационной среды (2001-2005 годы)” в 2002 году - в сумме 39,6 млн. рублей;
- по статье “Прочие нужды” ФПРО - в сумме 453,9 млн. рублей (2001 год - 187,8 млн. рублей, 2002 год - 266,1 млн. рублей).

Таким образом, средства федерального бюджета в сумме 453,9 млн. рублей, направленные на проведение эксперимента по внедрению ЕГЭ, отвлечены Правительством Российской Федерации от мероприятий ФПРО, утвержденной Федеральным законом. Следует отметить, что в 2005 году заканчивается действие ФПРО, и затраты на проведение ЕГЭ должны будут покрываться из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Между тем общая потребность в средствах, необходимых для проведения аттестации учащихся в форме ЕГЭ в целом по стране, в 2006 году без учета инфляции составит 1463 млн. рублей (расчетно).

3.2. Введение государственных именных финансовых обязательств в систему высшего профессионального образования

Одним из основных мероприятий ФПРО является изучение возможности и проведение в порядке эксперимента внедрения государственного (социального) образовательного кредита в систему образования.

Однако в нарушение Федерального закона, утвердившего ФПРО, Минобрнауки России проводило совершенно другое по социально-экономической сути мероприятие, а именно эксперимент по переходу на нормативно-подушевое финансирование высшего профессионального образования с использованием ГИФО на базе результатов, полученных в ходе эксперимента по внедрению ЕГЭ, на что были использованы средства ФПРО по статье “Прочие нужды” в сумме 14 млн. рублей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 года № 6 “О проведении в 2002-2003 годах эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств” установлено, что ГИФО - это свидетельство о результатах сданного гражданином единого государственного экзамена с соответствующей записью, удостоверяющей категорию финансового обязательства, являющегося основанием для предоставления вузу бюджетных средств на обучение в нем этого гражданина.

Следует отметить, что данным постановлением фактически установлен новый механизм получения бесплатного и частично-платного образования, который выходит за рамки ФПРО, утвержденной Федеральным законом, но финансируется за счет средств, предусмотренных на ее реализацию.

Проверка показала, что принцип финансирования вузов на основе ГИФО предусматривает покрытие за счет средств федерального бюджета только расходов на заработную плату с начислениями, проведение практики и пополнение библиотечного фонда, что составляет не более 60% от сметы расходов вуза. Остальные расходы исчисляются в обычном порядке. Такой подход к разработке механизма финансирования вузов неадекватен принципу государственного нормативного финансирования образовательных учреждений на основе государственных социальных гарантий обучающимся, утвержденному Федеральным законом “Об утверждении Федеральной программы развития образования”. Более того, с введением ГИФО возникают проблемы при определении в законодательном порядке статуса студентов, обучающихся по новой системе, а также при необходимости соблюдения конституционных прав студентов в части получения бесплатного образования и предоставления льгот, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области образования.

В эксперименте по переходу на финансирование с использованием ГИФО в 2002 году приняли участие шесть вузов из 3 субъектов Российской Федерации: Республика Марий Эл, Чувашская Республика и Республика Саха-Якутия. В 2003 году количество участников эксперимента не изменилось.

В нарушение Федерального закона, утвердившего ФПРО, Минобрнауки России на проведение эксперимента по внедрению ГИФО и его научное обеспечение за счет средств ФПРО по статье “Прочие нужды” вместо статьи “НИОКР” направлено 14 млн. рублей. Из них направлено ГУ-ВШЭ 9,5 млн. рублей на выполнение научных разработок по тематике ГИФО. При этом 6,2 млн. рублей (в соответствии с госконтрактом № 723 от 17 июля 2002 года и дополнительным соглашением к нему № 2847 от 16 декабря 2002 года) было выделено на создание “Методики планирования и финансирования расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование на основе государственных именных финансовых обязательств для участвующих в эксперименте высших учебных заведений” (раздел “Ожидаемые результаты выполнения работы в соответствии с настоящим заданием” (пункт 1). Между тем “Методика планирования и финансирования расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование на основе государственных

именных финансовых обязательств для участвующих в эксперименте высших учебных заведений” уже была разработана и утверждена совместным приказом Минобразования России и Минфина России от 29 апреля 2002 года № 1597/39н. Кроме того, средства ФПРО в сумме 14 млн. рублей, использованные Минобразованием России на научное обеспечение эксперимента по внедрению ГИФО по статье “Прочие нужды” (Рз 1400, ПР 1407, ЦСР 642, ВР 397, ЭКР 111040) вместо статьи “НИОКР” (Рз 0600, ПР 0602, ЦСР 642, ВР 187, ЭКР 111010), являются нецелевым использованием бюджетных средств.

Согласно Положению об условиях и порядке проведения в 2002-2003 годах эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием ГИФО, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 14 января 2002 года № 6, целью эксперимента является отработка механизма финансирования вузов на основе ГИФО. Поскольку финансовое наполнение ГИФО непосредственно определяется результатами полученных баллов при сдаче экзаменов в форме ЕГЭ, то и эксперимент по ГИФО осуществляется во взаимосвязи с экспериментом по ЕГЭ, что подтверждается пунктом 3 указанного постановления. И чем больше баллов у абитуриента по результатам таких экзаменов, тем выше категория ГИФО.

Величины ГИФО в зависимости от категорий на 2002 год утверждены приказом Минобразования России от 8 июля 2002 года № 2596. Однако на 2003 год приказами от 26 марта 2003 года № 1193 и от 3 июня 2003 года № 2376 внесены изменения в их размер. Данные приведены в таблице:

(тыс. руб.)

Категории ГИФО	2002 г.	2003 г.	на 2003 г.
			дополнительно для особо значимых специальностей, но не более 300 человек по специальностям по субъекту РФ
1 категория	14,5	12,5	17,5
2 категория	7,5	7,2	12,2
3 категория	3,9	3,0	8,0
4 категория	2,8	2,0	-
5 категория	1,2	0,7	-

Причем, утверждая величины ГИФО на 2003 год, Минобразование России отменяет аналогичный приказ за 2002 год, тем самым устанавливая финансовые средства вузу на студентов второго года обучения, зачисленных по системе ГИФО, уже в новых объемах, что противоречит самой идее ГИФО. Более того, в развитие эксперимента по ГИФО дополнительно устанавливается Перечень специальностей, особо значимых для социально-экономического развития регионов, по которым отсутствует достаточный спрос.

Устанавливаемые ежегодно различные величины ГИФО в корне подрывают идею ГИФО, в соответствии с которой “студент, зачисленный по ГИФО, приносит дополнительные стабильные суммы доходов на весь срок обучения в учебном заведении”.

Таким образом, уже на второй год эксперимента нарушен пункт 10 статьи 41 Закона Российской Федерации “Об образовании”, устанавливающий плату за обучение по договорам с физическими и (или) юридическими лицами. Причем изменение стоимости обучения согласно письму Минобразования России от 28 мая 1999 года № 14-52-277ин/13 допускается лишь при форсмажорных обстоятельствах. Кроме того, при наличии сравнительно небольшого числа участников эксперимента внесены серьезные изменения в размеры ГИФО. При распространении эксперимента на большую сеть возникнет необходимость в еще большей детализации диапазона величин ГИФО.

Согласно Положению по ГИФО и методике расчета величины финансового обязательства, студент оплачивает разницу между стоимостью обучения и размером финансового обязательства, исчисленного по результатам ЕГЭ, с присвоением категории ГИФО. В ходе проверки Чувашского государственного педагогического университета установлено, что практически все студенты, зачисленные в вуз, должны будут осуществлять доплату,

поскольку в вузе самая низкая стоимость обучения составляет 15,4 тыс. рублей в год, самая высокая - 22 тыс. рублей, а средневзвешенная величина ГИФО, исчисленная по самым массовым первым 3 категориям, присвоенным студентам, не превышает 7,5 тыс. рублей.

Таким образом, при внедрении ГИФО возникают следующие проблемы:

- потребуется внести изменения в действующий порядок бюджетного финансирования и статью 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части направления средств от главного распорядителя получателю по статье 130150 “Субвенция” с предоставлением вузу права самостоятельно составлять и утверждать смету доходов и расходов;

- предлагаемое объединение бюджетных и внебюджетных средств в качестве доходов вуза, а также расходование средств (не всех, а только полученных по системе ГИФО) с единого счета ведет к смешиванию средств, что противоречит Гражданскому и Налоговому кодексам Российской Федерации;

- при объединении средств возникает неразрешимая ситуация в учете оплаты труда профессорско-преподавательского состава за счет средств бюджета и внебюджетных источников и разделение ее на ставки, что затрудняет бухгалтерскую и статистическую отчетности;

- невозможно осуществлять отдельный учет средств ГИФО и сумм доплат, осуществляемых студентами, а также контроль за использованием их по целевому назначению, поскольку нарушается принцип прозрачности и достоверности расходов бюджета.

Однако конечный результат внедрения научной разработки по ГИФО - это отвлечение бюджетных средств от студентов, зачисленных в вуз на бесплатной основе, сокращение числа таких студентов и, как итог, невыполнение статьи 5 Закона Российской Федерации “Об образовании”, устанавливающей гарантии получения на конкурсной основе бесплатного высшего профессионального образования.

3.3. Реструктуризация сельской школы

Важным условием реализации конституционного права граждан на получение качественного образования независимо от места жительства, а также стратегическим ресурсом государства в развитии аграрного сектора экономики страны и в социальном развитии села является российская сельская школа. Сведения, характеризующие долю сельского населения, сеть учреждений образования на селе и контингент обучающихся в них, приведены в таблице:

	Всего за 2002 г.	В том числе: сельская местность	Доля показателей сельской местности в % от общих показателей
Численность населения, тыс. чел.	144819,1	39246,0	27,1
Число учреждений общего образования, тыс. ед.	64,5	43,7	67,7
в том числе: число дневных общеобразовательных учреждений (тыс. ед.)	62,5	43,2	69,1
Численность обучающихся, тыс. чел.	18212,2	5571,4	30,6
из них: в дневных общеобразовательных учреждениях (тыс. чел.)	17729,9	5479,0	30,9
в том числе: в начальных (I ступень)	373,8	170,9	45,7
в основных (I-II ступень)	868,9	603,2	69,4
в средних (I-III ступень)	16487,2	4677,9	28,4

Анализ приведенных в таблице данных показал, что в сельской местности проживает значительная доля населения (27,1% от численности населения в России); доля обучающихся на селе составляет 30,6% от общего числа обучающихся в системе общего образования; доля учреждений общего образования в сельской местности составляет 67,7% от их общего числа в стране. В том числе, доля дневных школ на селе составляет

69,1%, где обучается 45,7% детей в начальных школах и 69,4% детей в основных школах (девятилетка).

Поэтому не случайно одним из приоритетных направлений ФПРО, утвержденной Законом Российской Федерации “Об образовании”, является необходимость сохранения, поддержки и развития государственных и муниципальных образовательных учреждений общего образования и обеспечения образовательных потребностей населения, в том числе малокомплектных образовательных учреждений общего образования в сельской местности, в районах Крайнего Севера, на Дальнем Востоке, в Сибири. При этом ожидаемые результаты реализации мероприятий ФПРО выражаются в реструктуризации и развитии системы образовательных учреждений общего образования, в сокращении учреждений, работающих в две смены, и прекращении их работы в три смены, а также в увеличении количества образовательных учреждений для способных и одаренных детей, в том числе в сельской местности.

Одной из специальных мер, предусмотренных Концепцией модернизации российского образования, является реструктуризация сельской школы, призванная обеспечить сельским школьникам равные возможности в получении качественного общего образования.

В ходе проведенных проверок установлено, что научную разработку проблем развития образования на селе осуществляют по поручению Минобразования России Российская академия образования (с 1999 года) и ГУ-ВШЭ (с 2001 года). Анализ основных положений выполненных ими работ показал принципиально различный подход разработчиков к исследованию данной проблемы.

Затраты федерального бюджета, направленные Минобразованием России за 2001-2002 годы ГУ-ВШЭ на выполнение 3 тем научных исследований, составили 6,8 млн. рублей, из них 4,0 млн. рублей - средства ФПРО. Анализ показал, что указанные средства в сумме 4,0 млн. рублей были направлены на оплату 2 госконтрактов на выполнение научных разработок по статье “Прочие нужды” (Рз 1400, ПР 1407, ЦСР 642, ВР 397, ЭКР 111040) вместо их оплаты по статье “НИОКР” (Рз 0600, ПР 0602, ЦСР 642, ВР 187, ЭКР 111010), что является нецелевым использованием средств ФПРО.

Средства на разработку пяти исследований, проведенных РАО, Минобразованием России не выделялись. Работы были выполнены РАО за счет средств федерального бюджета, утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на научную деятельность РАО в сумме 960 тыс. рублей. Итогом научной работы РАО стала “Концепция системной модернизации сельской школы России”.

Концепция РАО содержит систему идей и принципов, раскрывающих главные направления в решении проблем реструктуризации сельских школ с учетом комплексного подхода к реализации задач социально-экономического развития села, определенных на ближайший период и долгосрочную перспективу. Итогом решения указанных задач должно стать повышение уровня конкурентоспособности выпускников сельских школ, создание для них равных возможностей в получении качественного образования, превращение сельской школы в фактор социального развития села, восстановления и сохранения лучших традиций жизнедеятельности сельских сообществ.

Концепция предлагает максимально сберечь образовательный потенциал системы образования и действующую сеть образовательных учреждений посредством развития в структуре сельского округа интегративных моделей образовательных учреждений. Причем сельскому району предоставляется право самому определить свой вариант реструктуризации сети общеобразовательных учреждений с учетом различных географических и климатических условий, состояния дорог. В связи с этим при подготовке Минсельхозом России Федеральной программы “Социальное развитие села до 2010 года” (раздел “Развитие сети образовательных учреждений в сельской местности”),

принятой постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 года № 858, были использованы результаты исследований РАО. В этой программе представлено развитие сети общеобразовательных учреждений в сельской местности в количественных показателях и в денежном выражении, определены критерии оценки результатов программы.

Суть Концепции, разработанной ГУ-ВШЭ, состоит в укрупнении сельских средних школ с организацией подвоза к ним учащихся, расширении охвата детей дошкольными интернатами, создании ресурсных центров, их компьютеризации, сохранении лишь тех начальных общеобразовательных учреждений, в которых обучается более 40 учащихся (это 2859 сельских школ, или 6,5 % от их общего числа) и школ среднего общего образования с контингентом более 100 человек (3093 сельские школы, или 7,1 % от их общего числа).

Таким образом, исходя из основных положений Концепции ГУ-ВШЭ, реструктуризации подлежат 5952 школы, что составляет 13,6 % от общего количества школ, расположенных в сельской местности, в результате чего существенно снизится доступность в получении среднего (полного) образования для значительной части сельских детей школьного возраста, а около 2859 деревень останутся вообще без образовательных учреждений. Причем Концепция предполагает экономическую эффективность выявить в ходе намеченных экспериментом преобразований в сельской местности.

Следует отметить, что в 60-70-е годы прошлого столетия уже проводилась многолетняя компания по ликвидации так называемых неперспективных деревень, которая привела к потере 68 тыс. школ на селе. Отсутствие школ в селах, в свою очередь, привело к возникновению проблемы доставки детей в школы на учебные занятия или обеспечения их местами для проживания в дошкольных общежитиях-интернатах и, как результат, к массовым пропускам занятий учащимися. В результате в начале 80-х годов было принято решение о сохранении малочисленных школ в небольших населенных пунктах. Между тем, постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2001 года № 871 “О реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности” одобрена Концепция реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности, разработанная ГУ-ВШЭ. На ее основе Правительством Российской Федерации принято решение о проведении с 2003 года эксперимента по реструктуризации сельских школ за счет средств ФПРО (без законодательного закрепления).

Таким образом, по проблеме реструктуризации сети сельских образовательных учреждений Правительством Российской Федерации принято два постановления, в которых фактически одобрены различные подходы к реструктуризации сельских школ, причем реализация указанных постановлений должна быть обеспечена финансированием из федерального бюджета.

3.4. Реализация образовательных проектов “Инновационного проекта развития образования” и “Реформа системы образования” за счет средств займов МБРР

В ходе проведения контрольного мероприятия были проведены проверки законности, эффективности и целевого использования средств займа МБРР № 4183-RU на финансирование “Инновационного проекта развития образования” и № 4605-RU на финансирование проекта “Реформа системы образования”.

Финансирование и организация выполнения проектов возложены Минобразованием России на Национальный фонд подготовки кадров (далее - НФПК).

Соглашение о займе № 4183-RU на финансирование “Инновационного проекта развития образования” (далее - ИПРО) на общую сумму 71,0 млн. долларов США

было подписано 9 октября 1997 года между Правительством Российской Федерации и МБРР и вступило в силу 20 апреля 1998 года.

В результате сокращения средств займа, общая сумма средств займа № 4183-RU составила 68 млн. долларов США, срок закрытия займа продлен на один год, т.е. до 31 декабря 2004 года.

Общая сумма освоенных средств займа № 4183-RU по состоянию на 1 декабря 2003 года составляет 50,37 млн. долларов США (более 70% от общей суммы займа), что свидетельствует о частичном выполнении намеченных программ.

Проведенный анализ мероприятий, осуществленных в рамках программы по продвижению учебников компонента “Учебное книгоиздание” ИПРО, показал, что практическая отдача от семинаров для учителей и методистов школ Российской Федерации не соответствует запланированным результатам. Так, доля продвигаемых учебников в структуре централизованного заказа учебной литературы для школ увеличилась незначительно, в то время как вложения в это направление деятельности составили около 2 млн. долларов США, что свидетельствует о неэффективном использовании средств займа.

Проверкой также установлено, что при реализации проекта имеются недостатки в части распространения его результатов с целью достижения запланированного системного эффекта. Недостаточными темпами НФПК и Минобразования России проводится работа по привлечению к участию в проекте вузов, не являющихся бенефициарами ИПРО. Требуется большие усилия по реализации программы мероприятий, направленных на распространение результатов ИПРО, разработанной совместно НФПК и Минобразования России. В ходе данного контрольного мероприятия была проведена проверка использования средств 2 субзаймов № Е/А.11/99 и № Е/А.27/00 в рамках займа МБРР № 4183-RU на финансирование ИПРО в ГУ-ВШЭ.

Проверкой установлено, что по проекту № Е/А.27/00 “Подготовка специалистов в области экономической социологии в ГУ-ВШЭ” не было отмечено существенного прогресса, несмотря на предпринятые организационные шаги по уточнению графика реализации проекта. Темпы освоения средств по-прежнему не отвечают требованиям и задачам займа. По состоянию на начало июля 2003 года освоено лишь 191 тыс. долларов США из 500 тыс. долларов США, что составляет 38 % от суммы субзайма.

Одним из основных недостатков, отмеченных в ходе проверки, было несоблюдение ГУ-ВШЭ сроков и графиков выполнения работ по проектам. В результате этого сроки реализации проекта “Подготовка специалистов в области экономической социологии (договор субзайма № Е/А.27/00) в Государственном университете “Высшая школа экономики” планируется продлить до апреля 2004 года, а проект “Преподавание теоретических основ экономической политики государства и фирмы” (договор № Е/А.11/99) – до июля 2004 года (вместо первоначально установленного срока - 31 декабря 2003 года).

В ходе проведенной проверки использования средств займа МБРР № 4605-RU на финансирование проекта “Реформа системы образования” (далее - ПРСО) установлено следующее. Соглашение о займе в размере 50 млн. долларов США сроком на 17 лет с 5-летним льготным периодом вступило в силу 19 июля 2002 года.

В результате внесенных изменений окончательная сумма займа № 4605-RU на финансирование ПРСО составила 49,85 млн. долларов США. Получателями средств займа должны были быть, соответственно, по федеральному компоненту - Минобразование России, а по региональным компонентам - администрации Ярославской, Самарской областей и Чувашской Республики на основании соответствующих Соглашений о субзаймах.

Начало реализации региональной части проекта оказалось сорванным в связи с задержкой вступления в силу Соглашений о субзайме, подписанных с Правительством Чувашской Республики (25 июня 2002 года), администрациями Ярославской (25 июня

2002 года) и Самарской (24 июля 2002 года) областей, из-за того, что указанными регионами не был урегулирован вопрос их задолженности перед федеральным бюджетом. Кроме того, заседанием совместной рабочей группы (СРГ) 30 мая 2003 года принято решение о замене Ярославской области на Воронежскую. По состоянию на 1 декабря 2003 года освоено 2,54 млн. долларов США, или 5,0 % от общей суммы займа.

Таким образом, ни один из перечисленных проектов не окончен в первоначально установленные Соглашениями сроки, что привело к продлению сроков их реализации, и, как следствие, к увеличению выплат российской стороной в пользу Всемирного банка за резервированные, но своевременно неиспользуемые суммы, а также расходы на управление проектами, по которым продлевались сроки. Общий объем потерь по 2 займам составил для федерального бюджета 0,4 млн. долларов США (расчетно).

3.5. Совершенствование независимой системы аттестации и контроля качества образования

В Законе Российской Федерации “Об образовании” в целях создания эффективного механизма осуществления государственного контроля за качеством образования предусмотрено создание новой, независимой от органов управления образованием, государственной аттестационной службы. Кроме того, правовые основы оценки качества деятельности образовательных учреждений были установлены в Федеральном законе “О высшем и послевузовском профессиональном образовании” от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ. В данных нормативных актах впервые законодательно были введены государственные образовательные стандарты в образовании и определены новые цели и задачи независимой аттестационной экспертизы. Целью аттестации, которую должна осуществлять государственная аттестационная служба, является установление соответствия содержания, уровня и качества подготовки выпускников образовательного учреждения требованиям государственных образовательных стандартов.

В ФПРО было предусмотрено создание независимой государственной аттестационной службы контроля качества образования, разработка механизмов обеспечения защиты обучающихся от некачественного образования в образовательных учреждениях различных организационно-правовых форм, типов и видов.

В Концепции модернизации российского образования предусматривается создание не государственной службы, а “независимой от органов управления образованием государственной системы оценки качества образования”. Однако со времени принятия Закона Российской Федерации “Об образовании” и до настоящего времени государственная аттестационная служба, независимая от органов управления образованием, в порядке, установленном данным Законом, не создана.

Следует отметить, что Минобразования России в ходе разработок принципиальных основ системы оценки качества образования не использовался научный потенциал Российской академии образования, в то время как РАО в 2000-2002 годах в рамках своей основной деятельности (по разделу 06 “Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу”) занималась исследованиями по данной тематике (6 тем), на которые использованы средства федерального бюджета в объеме 3416,5 тыс. рублей.

В связи с отсутствием государственной аттестационной службы, независимой от органов управления, ее функции выполняло государственное учреждение Минобразования России - Государственная инспекция по аттестации учебных заведений России.

В проверяемый период процедура проведения аттестации была определена временными нормативными актами Минобразования России несмотря на то, что согласно пункту 6 статьи 10 Федерального закона “О высшем и послевузовском профессиональ-

ном образовании” критерии аттестации в сфере высшего профессионального образования определяются Правительством Российской Федерации.

3.6. Обновление государственных образовательных стандартов

Впервые в практике отечественного образования в 1992 году Законом Российской Федерации “Об образовании” было предусмотрено введение государственных образовательных стандартов (далее - ГОС), которые являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников.

В настоящее время разработаны и введены в действие ГОС в системе начального, среднего и высшего профессионального образования, но отсутствуют ГОС для дошкольного образования, общего образования и послевузовского образования.

Разработка федеральных и национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов и примерных образовательных программ различных уровней и направлений была предусмотрена мероприятиями ФПРО со сроком реализации - 2000 год.

Базовым звеном образования является общеобразовательная школа. Это единственный уровень образования, для которого, согласно Закону Российской Федерации “Об образовании”, основные положения государственных образовательных стандартов, порядок их разработки и утверждения устанавливаются указанным Законом. Федеральный компонент основного общего образования согласно Порядку, утвержденному постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1994 года № 174, утверждается Правительством Российской Федерации. Мероприятия по созданию условий для повышения качества общего образования, в которых было запланировано разработать и ввести в действие ГОС общего образования и вариативный базисный план, были включены в Концепцию модернизации образования.

Минобразованием России при разработке проекта федерального компонента государственного стандарта общего образования не использовался научный потенциал РАО. Так, договор от 1 июня 2002 года № 5.02(302).13.23 на сумму 10,0 млн. рублей по разработке проекта “Стандарт общего образования” заключен с Институтом общего образования Минобразования России. Однако временный научный коллектив “Образовательный стандарт”, состоящий из 217 человек, включает в себя 68 сотрудников РАО и лишь 2 научных сотрудников указанного Института.

Отчет о выполнении договора и акт о фактических расходах принят Минобразованием России на сумму 10,0 млн. рублей. Следует отметить, что данная разработка в ходе парламентских слушаний получила неоднозначную оценку по результатам общественного и профессионального обсуждения. В итоге в 2003 году доработку федерального компонента ГОС общего образования Минобразованием России поручено осуществлять не РАО, а Центру образовательного законодательства Минобразования России со штатной численностью 5 человек.

В результате разработка проекта закона, начатая Минобразованием России более 10 лет назад, до настоящего времени не завершена. Отсутствие государственных образовательных стандартов в системе общего образования затрудняет их разработку для других уровней образования, что позволяет сделать вывод о неэффективном использовании средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели. В то же время, в отсутствие ГОС Минобразование России проводит эксперимент по совершенствованию структуры и содержания общего образования, используя при этом временный экспериментальный Базисный учебный план общеобразовательных учреждений Российской Федерации, утвержденный приказом Минобразования России от 6 марта 2001 года № 834 для 12-летней школы.

Таким образом, до настоящего времени не создана единая целостная система ГОС для гарантирования развития образования, а при оценке контроля качества устанавливается соответствие не ГОСам, а временным нормативам.

3.7. Осуществление работы с детьми не обучающимися, а также не имеющими постоянного места жительства

Законом Российской Федерации “Об образовании” (статья 19) провозглашена обязательность основного общего образования. Однако количество детей, не посещающих школу в результате негативных экономических тенденций, постоянно растет. Согласно данным, приведенным в представленном Минобразованием России Правительству Российской Федерации Государственном докладе за 2002 год, по состоянию на 1 сентября 2002 года численность детей, не обучающихся по причинам, не связанным со здоровьем, умственной отсталостью и другими обоснованными причинами, составляла 26220 человек.

Правовое регулирование соблюдения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, осуществляется целой системой действующих законодательных актов. Кроме того, в целях повышения социальной защищенности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Минобразованием России направлены в настоящее время для рассмотрения проекты изменений и дополнений в Семейный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Жилищный кодекс Российской Федерации, а также в федеральные законы “О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей” и “О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации”.

Разработка законопроектов вызвана следующим:

- необходимостью увеличения суммы однократного денежного пособия в размере не менее 1500 рублей (в настоящее время это пособие 500 рублей). Сумма дополнительных расходов составит по этой статье 19,1 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета - 12,4 млн. рублей;

- необходимостью положения, согласно которому за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации будет осуществляться финансирование на покрытие расходов по предоставлению жилых помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения, оплата жилья и коммунальных услуг в пределах социальной нормы площади жилого помещения и нормативов потребления коммунальных услуг в домах независимо от форм собственности. Дополнительные средства на реализацию этих мероприятий рассчитаны в сумме 168,1 млн. рублей, из них за счет федерального бюджета - 161,4 млн. рублей.

Попытки решения указанных проблем осуществлялись посредством реализации ряда федеральных целевых программ (“Дети-сироты”, “Профилактика безнадзорности и правонарушений среди подростков”, “Дети-инвалиды”, “Молодежь России” “Комплексные меры по противодействию злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту”, “Развитие социального обслуживания семьи и детей”).

Анализ объемов средств, направляемых на реализацию мероприятий федеральных целевых программ, показывает, что указанные расходы в расчете на одного ребенка растут. Так, финансирование ФЦП “Дети-сироты” в 1994 году составило 345 тыс. денонмированных рублей (около 90,0 тыс. долларов США), что в расчете на одного ребенка составляло 0,196 долларов США (на 460,4 тыс. детей). За 2002 год объем финансирования составил по этой программе 301,45 млн. рублей (9,7 млн. долларов США), что в расчете на одного ребенка составляет 13,8 долларов США в расчете на одного ребенка (около 700 тыс. детей).

Вместе с тем, как показал проведенный анализ, результаты реализации указанных мероприятий направлены в первую очередь на поддержание детей-сирот, ликвидацию

последствий бродяжничества, наркомании, а не на решение причин, вызывающих эти негативные явления. Существенным недостатком федеральных целевых программ как государственного заказа является нарушение требований, определенных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 “О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”, поскольку в содержании программ отсутствует оценка эффективности социально-экономических последствий от реализации каждой из них.

По расчетам Минобразования России для содержания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, требуется открывать дополнительно к имеющимся, как минимум, 150 учреждений в год при средней стоимости одного учреждения около 12 млн. рублей. Содержание одного ребенка в детском доме общего типа составляет в среднем 50,0 тыс. рублей в год. Общие расходы на содержание всех учреждений и на ввод новых оцениваются в объеме более 15 млрд. рублей в год.

3.8. Повышение социального и материального статуса педагогических работников, обеспечивающих совершенствование российского образования

Мероприятиями ФПРО предусмотрена разработка комплекса мер по государственной и социальной поддержке работников системы образования и всех категорий обучающихся и воспитанников.

К числу наиболее важных мероприятий Программы относится разработка и реализация в рамках ФПРО приоритетного направления “Педагогические кадры России”. Развитие образования невозможно без повышения престижа учителя, как главного фактора прогрессивных процессов в сфере образования, изменения условий его работы и жизни. Престиж учителя - это не в последнюю очередь уровень заработной платы, которая в 2001 году составляла 1823 рублей (около 60 долларов США), при официально установленном прожиточном уровне в сумме 1500 рублей.

Анализ кадрового потенциала показал, что примерно шестая часть учителей не имеют высшего образования, остается высокой доля педагогов, имеющих среднее профессиональное, а иногда только среднее образование. По данным социологических исследований за 2000 год 15% работающих педагогов - предпенсионного возраста, еще почти треть вышли на пенсионный рубеж. Высока текучесть кадров. Учителей со стажем до 2 лет немногим более 7%, со стажем от 2 до 5 лет - около 10 процентов. В вузах лишь 30% ППС занимают штатные должности, остальные работают на условиях почасовой оплаты и на условиях штатного совместительства. В условиях перехода к профильному обучению такая ситуация становится недопустимой.

Одобренная Правительством Концепция реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы, целью которой является переход к отраслевым системам оплаты труда, фактически снимает с федерального уровня ответственность за финансирование бюджетной сферы, ликвидирует федеральные гарантии в области оплаты труда, а роль отраслевой системы оплаты труда сводит к ее регулированию только для учреждений федеральной подчиненности.

Одним из действенных резервов кадрового вопроса в образовании является решение вопроса о предоставлении отсрочки от призыва на действительную военную службу молодым специалистам и педагогам на время их работы в учреждениях общего образования, в том числе в детских домах и школах-интернатах, и начального профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию.

Постановка этого вопроса обусловлена необходимостью выработки комплекса мер, в том числе законодательного характера, направленных на привлечение и закрепление на работе, прежде всего, в общеобразовательной школе учителей-мужчин. Согласно данным статистики, число женщин среди учителей составляло на 1 октября 2001 года в

среднем по Российской Федерации 86,1 % (в 2000 году - 85,8 %). Как показывает гендерный анализ, феминизация этой сферы образования значительно превышает соответствующие показатели по другим отраслям, что приводит к определенным издержкам как педагогического профессионального характера, так и в области социальной.

Перечень оформленных актов

В ходе контрольных мероприятий оформлено 17 актов, с которыми были ознакомлены руководители проверяемых объектов. По 3 актам проверки представлены замечания. Это такие объекты, как: Минобрнауки России, Государственный университет “Высшая школа экономики”, Российская академия музыки имени Гнесиных. На замечания даны соответствующие заключения комиссий.

Выводы

1. В ходе проверки установлено, что на федеральном уровне осуществляется стабильный рост доли расходов на образование. В то же время удельный вес государственных расходов (расходы консолидированного бюджета) на образование в целом по стране в общем объеме консолидированных расходов на образование имеет тенденцию к снижению (2000 год - 11,4%, 2004 год - 10,8 процента). За последние два года также наметилась тенденция к снижению доли государственных расходов на образование в ВВП (в 2002 году - 3,81%, в 2004 году - 3,47 процента).

2. Проведенный анализ показал, что доступность в получении высшего профессионального образования в целом расширяется. Однако это увеличение достигается в результате обучения более половины студентов на платной основе. Одновременно снижается уровень доступности в получении высшего профессионального образования для малообеспеченных граждан, в результате чего не может быть реализован в полном объеме провозглашенный Законом Российской Федерации “Об образовании” принцип доступности образования.

3. Правительством Российской Федерации в нарушение Федерального закона от 10 апреля 2000 года № 51-ФЗ, утвердившего ФПРО, проводятся эксперименты по аттестации знаний учащихся в форме единого государственного экзамена (ЕГЭ), внедрению государственных именных финансовых обязательств в систему финансирования высших учебных заведений (ГИФО) и реструктуризации сельских школ без законодательного закрепления. На финансирование указанных экспериментов направлено 544,8 млн. рублей, отвлеченных от выполнения мероприятий ФПРО, в том числе: на введение ЕГЭ - 453,9 млн. рублей; на внедрение и научное обеспечение ГИФО - 14 млн. рублей; на реструктуризацию сельских школ - 76,9 млн. рублей.

Средства ФПРО в сумме 14 млн. рублей, направленные Минобрнауки России на научное обеспечение эксперимента по внедрению ГИФО по статье “Прочие нужды” (Рз 1400, ПР 1407, ЦСР 642, ВР 397, ЭКР 111040) вместо статьи “НИОКР” (Рз 0600, ПР 0602, ЦСР 642, ВР 187, ЭКР 111010), являются нецелевым использованием бюджетных средств. Более того, средства ФПРО в сумме 6,2 млн. рублей использованы Минобрнауки России на создание “Методики планирования и финансирования расходов федерального бюджета на высшее профессиональное образование на основе государственных именных финансовых обязательств для участвующих в эксперименте высших учебных заведений”, которая уже была разработана и утверждена совместным приказом Минобрнауки России и Минфина России от 29 апреля 2002 года № 1597/39н, что также является нецелевым использованием бюджетных средств.

Средства ФПРО в сумме 4 млн. рублей, направленные Минобрнауки России ГУ-ВШЭ на оплату 2 государственных контрактов на выполнение научных разработок по

реструктуризации сельских школ по статье “Прочие нужды” (Рз 1400, ПР 1407, ЦСР 642, ВР 397, ЭКР 111040) вместо их оплаты по статье “НИОКР” (Рз 0600, ПР 0602, ЦСР 642, ВР 187, ЭКР 111010), являются нецелевым использованием бюджетных средств.

4. Правительство Российской Федерации в двух постановлениях (от 3 декабря 2002 года № 858 Федеральная программа “Социальное развитие села до 2010 года” (раздел “Развитие сети общеобразовательных учреждений в сельской местности”) и от 17 декабря 2001 года № 871 “О реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности”) одобрило различные подходы к реструктуризации сельских школ, реализация которых должна быть обеспечена финансированием из федерального бюджета.

5. При использовании средств займов МБРР на финансирование образовательных проектов (“Инновационный проект развития образования” и “Реформа системы образования”) допущено нарушение сроков их реализации, что привело к увеличению выплат российской стороной в пользу Всемирного банка за резервированные, но своевременно неиспользуемые суммы, а также увеличению расходов на управление проектами. Общий объем потерь по 2 займам МБРР составил для федерального бюджета 0,4 млн. долларов США (расчетно).

6. Введение с 1 января 2002 года 25 главы Налогового кодекса Российской Федерации, регулирующей предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность, привело к тому, что около 1,2% от объема расходов на содержание образовательных учреждений (без расходов на ФЦП) Минобразования России перечислены в доход бюджета, что значительно ухудшает и без того сложное экономическое положение образовательных учреждений. В результате вузы вынуждены закладывать в калькуляцию затрат суммы предполагаемой уплаты налога на прибыль, повышая стоимость обучения контрактных студентов, что в еще большей степени делает нереализуемым принцип доступности высшего профессионального образования, заложенный в Законе Российской Федерации “Об образовании”.

7. Минобразованием России не создана государственная аттестационная служба, независимая от органов управления, как это установлено в Законе Российской Федерации “Об образовании”.

8. Минобразованием России не приняты в установленном законодательством порядке государственные образовательные стандарты в системе дошкольного образования, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, послевузовского образования. В результате оценка качества знаний обучающихся определяется не в соответствии с ГОСами, а в соответствии с временными нормативами.

9. Российская академия образования, являющаяся, согласно уставу, “высшим научным учреждением Российской Федерации в области образования”, фактически не стала разработчиком основных направлений развития образования. Минобразованием России в полной мере не использовался научный потенциал РАО, а разработка научных проектов поручалась организациям, подведомственным Минобразованию России, не имеющим необходимого для такого уровня разработок научного потенциала.

Предложения

В целях устранения недостатков, выявленных в ходе проведенных проверок, направить:

1. Представления Счетной палаты Российской Федерации:

- в Министерство финансов Российской Федерации;
- в Министерство образования Российской Федерации (с приложением отчета);

2. Информационные письма Счетной палаты Российской Федерации:

- в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (с приложением отчета);
 - в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (с приложением отчета);
 - в Правительство Российской Федерации (с приложением отчета);
 - в высшие учебные заведения, в которых осуществлялись контрольные мероприятия (с приложением отчета);
 - в Российский союз ректоров высших учебных заведений Российской Федерации (с приложением отчета);
 - в Российскую академию образования (с приложением отчета);
- 3.** Отчет в контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации в порядке информации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
Ю. М. ВОРОНИН**

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации
Н. И. ЛОКТИОНОВ**