

ОТЧЕТ

**о результатах экспертно-аналитического мероприятия
«Оценка доступности услуг в сфере образования для граждан Российской
Федерации, в том числе в удаленных районах и в сельской местности,
включая анализ отдельных мероприятий и показателей государственной
программы Российской Федерации «Развитие образования»
на 2013-2020 годы»**

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 8 июля 2016 г. № 36К (1111), п.4)

1. Основание для проведения мероприятия: пункт 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 21 июля 2015 г. № Пр-1441, пункт 2.3.1.8 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

2. Предмет мероприятия:

деятельность Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, направленная на обеспечение доступности и качества предоставляемых образовательными организациями всех форм собственности населению услуг в сфере образования, в том числе в удаленных районах и в сельской местности;

законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, Министерства образования и науки Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые во исполнение поручений Президента Российской Федерации, в том числе от 21 июля 2015 г. № Пр-1441 (далее - Перечень поручений № Пр-1441), Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ № 597), от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» (далее – Указ № 599); от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» (далее – Указ № 761), от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Указ № 1688), соглашения, заключенные Министерством образования и науки Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по достижению целевых показателей (нормативов) оптимизации сети государственных (муниципальных) образовательных организаций;

статистическая отчетность образовательных организаций, реализующих образовательные программы дошкольного, общего образования,

дополнительного образования детей, среднего профессионального и высшего образования.

3. Объекты мероприятия:

1. Министерство образования и науки Российской Федерации (по запросу).

2. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (по запросу).

3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (по запросу).

4. Сроки проведения мероприятия: с января 2016 года по июль 2016 года.

5. Цели мероприятия:

1. Оценить деятельность Министерства образования и науки Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению доступности и качества предоставляемых населению услуг образовательными организациями всех форм собственности, в том числе в удаленных районах и сельской местности, включая выполнение соответствующих поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

2. Оценить деятельность по осуществлению функций по контролю качества образования.

3. Оценить финансовое обеспечение образовательных организаций за счет всех источников финансирования.

4. Оценить доступность и качество предоставляемых государственных услуг образовательными организациями всех форм собственности для граждан Российской Федерации, в том числе в удаленных районах и сельской местности.

6. Исследуемый период: 2013-2015 годы.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия:

7.1. Оценить деятельность Министерства образования и науки Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению доступности и качества предоставляемых населению услуг образовательными организациями всех форм собственности, в том числе в удаленных районах и сельской местности, включая выполнение соответствующих поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» установлены гарантии общедоступности и бесплатности получения дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, среднего профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатности высшего образования, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

В соответствии со статьей 10 Закона № 273-ФЗ в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни общего образования: дошкольное образование; начальное общее образование; основное общее образование;

среднее общее образование. Также устанавливаются следующие уровни профессионального образования: среднее профессиональное образование; высшее образование - бакалавриат; высшее образование - специалитет, магистратура; высшее образование - подготовка кадров высшей квалификации.

Дополнительное образование включает в себя такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование.

Показатели доступности образования в законодательстве не определены.

Пунктом 1 Перечня поручений № Пр-1441 Правительству Российской Федерации было поручено обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, устанавливающих, в том числе: критерии доступности населению услуг социальной сферы, в том числе в сфере образования; требования к размещению организаций социальной сферы, в том числе образования, с учетом плотности и возрастного состава населения, транспортной инфраструктуры и иных показателей, отражающих доступность для населения услуг социальной сферы. Установлена обязательность использования указанных требований субъектами Российской Федерации при размещении объектов социальной сферы, в том числе объектов образования.

По информации Минобрнауки России на федеральном уровне сформирована необходимая нормативная правовая база в части обеспечения доступности услуг населению в сфере образования, а также требований к размещению образовательных организаций (Градостроительный Кодекс Российской Федерации, своды правил (СНиПы и т.д.), позволяющая субъектам Российской Федерации разрабатывать и утверждать схемы территориального планирования в сфере образования. Кроме того, нормативно-правовое регулирование в части разработки и утверждения схем территориального планирования на региональном уровне осуществлено в достаточной степени (утверждены 84 схемы субъектов Российской Федерации, в том числе, по Республике Крым и г.Севастополю – одна схема).

Вместе с тем, Перечень поручений № Пр-1441 нельзя считать исполненным, поскольку соответствующие изменения в законодательство не внесены: не установлены критерии доступности населению услуг учреждений образования, требования к размещению образовательных организаций с учетом плотности и возрастного состава населения, транспортной инфраструктуры и иных показателей, отражающих доступность для населения образовательных услуг.

В соответствии со статьей 14 Градостроительного кодекса Российской Федерации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработаны схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации. В 67 субъектах Российской Федерации схемы территориального планирования не имеют объектов образования, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении субъектами Российской Федерации полномочий, установленных статьями 7, 14 Градостроительного Кодекса Российской Федерации.

Остаются законодательно не урегулированными отдельные вопросы по доступности образовательных услуг.

Так, в условиях уже сложившейся застройки отсутствует возможность размещения объектов образования. Перечень объектов, для размещения которых предусмотрены случаи изъятия земельных участков, определенный статьей 49 Земельного кодекса Российской Федерации, не содержит объекты социальной инфраструктуры для детей.

Кроме того, действующим законодательством не предусмотрено проведение экспертизы документов территориального планирования, документации по планировке территории на предмет соответствия требованиям нормативов градостроительного проектирования, не предусмотрена ответственность за нарушение требований региональных нормативов градостроительного проектирования на предмет соответствия требованиям нормативов градостроительного проектирования и т.д.

Перечнем поручений № Пр-1441 Правительству Российской Федерации поручено в срок до 15 декабря 2015 г. обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, устанавливающих критерии доступности населению услуг в сфере образования; требования к размещению организаций социальной сферы, в том числе сферы образования с учетом плотности и возрастного состава населения, транспортной инфраструктуры и иных показателей, отражающих доступность для населения услуг сферы образования; показатели развития сети организаций социальной сферы, в том числе в сельской местности, а также в срок до 30 декабря 2015 года внести изменения в методику определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры, в том числе предусмотреть соответствующие нормативы в отношении организаций дополнительного образования детей.

Поручением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2016 г. № ДК-П12-1123 Минобрнауки России поручено в срок до 26 апреля 2016 г. утвердить методические рекомендации по развитию сети организаций в сфере образования и обеспеченности населения услугами таких организаций. Поручением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2016 г. № ДК-П12-2459 (далее – поручение № ДК-П12-2459) Минобрнауки России поручено в срок до 4 мая 2016 г. завершить работу по утверждению отраслевых методических рекомендаций по развитию сети организаций социальной сферы и обеспеченности населения услугами таких организаций.

Поручением № ДК-П12-2459 высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации поручено в срок до 1 июля 2016 г. оценить последствия применения указанных методических рекомендаций с точки зрения возникновения дополнительных расходных обязательств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Во исполнение указанных поручений Минобрнауки России письмом от 4 мая 2016 г. № АК-950/02 направило в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, Методические рекомендации по развитию

сети образовательных организаций и обеспеченности населения услугами таких организаций, включающие требования по размещению организаций сферы образования, в том числе в сельской местности, исходя из норм действующего законодательства Российской Федерации, с учетом возрастного состава и плотности населения, транспортной инфраструктуры и других факторов, влияющих на доступность и обеспеченность населения услугами сферы образования» (далее - Методические рекомендации по развитию сети образовательных организаций) для сведения и использования в работе, которыми установлено три критерия доступности населению услуг в сфере образования: обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение образования, территориальная и транспортная доступность, условия для получения образования лицам с ограниченными возможностями здоровья и инвалидами.

Методические рекомендации по развитию сети образовательных организаций являются сводной информацией о показателях, предусмотренных правовыми актами (сводами правил, которые наиболее значимы при проектировании объектов социальной инфраструктуры и обеспечении их доступности, СанПиН, государственной программой Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295, другими правовыми актами и письмами Минобрнауки России).

Кроме этого, Методические рекомендации по развитию сети образовательных организаций содержат нормативы для расчета потребности субъектов Российской Федерации в объектах образования, которые установлены распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 октября 1999 г. № 1683-р «О методике определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры», признанным утратившим силу распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2016 г. № 664-р (число мест в дошкольных образовательных организациях в расчете на 100 детей в возрасте от 0 до 7 лет – 60 мест для городской местности и 40 мест для сельской местности; число мест в общеобразовательных организациях в расчете на 100 детей - 85 мест для городской местности и 40 мест для сельской местности).

Требования к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2015 г. № 1050 устанавливают лишь состав и содержание программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, включающих в себя объекты местного значения поселения, городского округа в области образования и требования к размещению объектов не содержат.

Необходимо отметить, что также не исполнены другие положения пункта 1 Перечня поручений № Пр-1441 в части обеспечения внесения в законодательство Российской Федерации изменений, устанавливающих обязательность использования требований к размещению организаций

социальной сферы субъектами Российской Федерации при размещении объектов образования; показатели развития сети организаций социальной сферы, в том числе в сельской местности, включая требования к кадровому обеспечению социальной сферы, исходя из плотности населения и других факторов, влияющих на доступность для населения услуг социальной сферы.

Кроме того, подпунктом «д» пункта 1 Перечня поручений № Пр-1441 Правительству Российской Федерации поручено в срок до 20 апреля 2016 г. при корректировке государственных программ Российской Федерации проработать вопрос о целесообразности их дополнения подпрограммами по развитию образования в сельской местности, а также установить целевые индикаторы показателей, отражающих развитие сети организаций социальной сферы, в том числе в сельской местности. Письмом от 19 августа 2015 г. № АП-1419/02 Минобрнауки России проинформировало Минэкономразвития России о нецелесообразности выделения отдельной подпрограммы по развитию образования в сельской местности.

Также не исполнено положение подпункта «ж» пункта 1 Перечня поручений № Пр-1441 в части принятия мер по определению нормативов стоимости создания одного места в дошкольных образовательных организациях за счет различных форм ввода.

Следует отметить, в государственной программе Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295, предусмотрено только 4 показателя, характеризующих образование в сельской местности, причем 2 из них отражают наличие благоустройства в сельских школах («удельный вес числа общеобразовательных организаций, имеющих водопровод, центральное отопление, канализацию, в общем числе соответствующих организаций»), «удельный вес числа общеобразовательных организаций, имеющих скорость подключения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» от 1 Мбит/с и выше, в общем числе общеобразовательных организаций, подключенных к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»), 2 показателя отражают наличие кружковой работы в школах («удельный вес численности детей, занимающихся в кружках, организованных на базе дневных общеобразовательных организаций, в общей численности обучающихся в дневных общеобразовательных организациях»), «удельный вес численности детей, занимающихся в спортивных кружках, организованных на базе общеобразовательных организаций, в общей численности обучающихся в общеобразовательных организациях»).

На основании пункта 1 поручения Президента Российской Федерации от 2 апреля 2014 г. № Пр-675 Министерство образования и науки Российской Федерации заключило с субъектами Российской Федерации соглашения об обеспечении в 2014-2018 годах достижения целевых показателей оптимизации сети государственных (муниципальных) образовательных организаций, определенных региональным планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение

эффективности образования и науки» (далее - Соглашения). Указанные Соглашения являются типовыми для всех субъектов Российской Федерации.

Два показателя Соглашений из 4 отсутствуют в Плане мероприятий («дорожной карте») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р, а также в региональных дорожных картах: «Число созданных/реорганизованных и (или) ликвидированных образовательных организаций (единиц)» и «Объем финансовых средств, полученных за счет оптимизационных мероприятий, направленный на повышение заработной платы педагогических работников в соответствии с Указами № 597, № 761 и № 1688».

В ходе анализа показателей Соглашений установлено, что ряд субъектов не достиг целевых показателей. Информация представлена в таблице.1

Таблица 1
(единиц)

Наименование	Количество субъектов РФ не достигших целевых показателей	Пример
Показатель 1 «Соотношение заработной платы педагогических работников государственных (муниципальных) образовательных организаций к заработной плате в зависимости от уровня образования»		
Дошкольное образование (к средней заработной плате в общем образовании)	37	Республика Карелия план 100% факт 84,4 %.
Общее образование (к средней заработной плате в регионе)	17	Республика Тыва план 100 % факт 93 %,
Дополнительное образование детей (к средней заработной плате учителей в регионе)	30	г. Москва план 80 % факт 69 %,
Среднее профессиональное образование (к средней заработной плате в регионе)	5	Республика Ингушетия план 80 % факт 78,7 %, Челябинская область план 80% факт 77,1 %
Высшее образование (к средней заработной плате в регионе)	7	Республика Дагестан план 125 % факт 70,8 %
Педагоги, работающие в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	21	Белгородская область план 90,6 % факт 82,2 %
Научные сотрудники	10	Республика Адыгея план 134% факт 86,4%
Показатель 2 «Отношение численности обучающихся (воспитанников) образовательных организаций в расчете на 1 педагогического работника (человек)»		
Численность воспитанников в расчете на 1 педагогического работника	39	Ульяновская область план 11,7 факт 10,6
Численность обучающихся в расчете на 1 педагогического работника	11	Тверская область план 15,6 факт 11,3
Численность детей и молодежи в возрасте от 5 до 18 лет (не включая 18 лет), приходящихся в расчете на 1 педагогического работника дополнительного образования детей	19	Ненецкий автономный округ план 61,5 факт 49,7
Численность обучающихся в расчете на 1 педагогического работника (включая	22	Карачаево-Черкесская Республика план 12,9 факт 9,3

¹ Подробная информация представлена в приложении 1

мастеров производственного обучения) (включая образовательные организации начального профессионального образования)		
Численность студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры, в расчете на 1 работника профессорско-преподавательского состава	5	Республика Коми план 16,8 факт 13,8
Показатель 3 «число созданных/реорганизованных и (или) ликвидированных образовательных организаций (единиц)»		
Дошкольное образование	21	Орловская область план 20 факт 11
Общее образование	12	Смоленская область план 20 факт 7
Дополнительное образование детей	2	Удмуртская Республика план 2 факт 1
Среднее профессиональное образование	8	Воронежская область план 2 факт 0
Высшее образование	1	
Показатель 4 «Объем финансовых средств, полученных за счет оптимизационных мероприятий, направленный на повышение заработной платы педагогических работников в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», от 1 июня 2012 г. № 761 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» и от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей- сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»		
Объем финансовых средств, полученных за счет оптимизационных мероприятий	9	Забайкальский край 117 млн. руб. факт 10 млн. руб.

При этом необходимо отметить, что существует риск невыполнения Указа № 597 в части доведения к 2018 году средней заработной платы преподавателей и мастеров производственного обучения образовательных учреждений среднего профессионального образования до средней заработной платы в соответствующем регионе и повышения к 2018 году средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе.

Также установлено, что на 2015 год значения показателей запланированы ниже фактически достигнутых в 2014 году, что свидетельствует о низком уровне планирования показателей, а также об отсутствии контроля со стороны Минобрнауки России. Информация представлена в таблице.²

Таблица 2

Показатель	Количество субъектов РФ, запланировавших на 2015г. значения показателей ниже фактически достигнутых в 2014г.	Пример
Соотношение заработной платы педагогических работников государственных (муниципальных) образовательных организаций к заработной плате в зависимости от уровня образования	72	В Алтайском крае «Среднее профессиональное образование (к средней заработной плате в регионе)» в 2014 году достигнут показатель в 94,9 %, плановым показателем на 2015 год установлено значение 88,2 %.

² Подробная информация в приложении 2 к отчету

Отношение численности обучающихся (воспитанников) образовательных организаций в расчете на 1 педагогического работника (человек)	13	в Челябинской области «Численность детей и молодежи в возрасте от 5 до 18 лет (не включая 18 лет), приходящихся в расчете на 1 педагогического работника дополнительного образования детей» в 2014 году составлял 74,5, а на 2015 год запланирован на уровне 71,5
--	----	---

Также следует отметить, что в 28 субъектах Российской Федерации значения показателя 2 «Отношение численности обучающихся (воспитанников) образовательных организаций в расчете на 1 педагогического работника (человек)» на 2015 год равны фактически достигнутому в 2014 году.

В 72 субъектах Российской Федерации уровень средней заработной платы в процентном соотношении у педагогических работников в 2015 году ниже чем в 2014 году.

Согласно данным Росстата уровень средней заработной платы в денежном выражении уменьшился в следующих регионах:

Таблица 3

наименование	Количество субъектов РФ, в которых уровень средней заработной платы в денежном выражении уменьшился	Пример
Уровень средней заработной платы педагогов дошкольного образования	18	Магаданская область -2105 руб., г. Москва -1188 руб.
Уровень средней заработной платы педагогов общего образования	15	Чукотский автономный округ -2803 руб., Алтайский край -818 руб.
Уровень средней заработной платы педагогов дополнительного образования детей	5	Чукотский автономный округ -711 руб., Алтайский край -289 руб.
Уровень средней заработной платы преподавателей и мастеров среднего профессионального образования	10	Ханты-Мансийский автономный округ -1546 руб., Кемеровская область -1001 руб.

Таким образом, несмотря на объем финансовых средств, полученных за счет оптимизационных мероприятий, направленных на повышение заработной платы педагогических работников, наблюдается тенденция к снижению реального уровня средней заработной платы педагогических работников.

7.2. Оценить деятельность Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по осуществлению функции по контролю качества образования.

Полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования являются частью полномочий Российской Федерации в сфере образования, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации для осуществления в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 7 Закона № 273-ФЗ.

Согласно части 1 статьи 93 Закона № 273-ФЗ государственный контроль (надзор) в сфере образования включает в себя федеральный государственный контроль качества образования и федеральный государственный надзор в сфере образования, осуществляемые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов

Российской Федерации, осуществляющими переданные Российской Федерацией полномочия по государственному контролю (надзору) в сфере образования.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г. № 594 (далее – Положение о Рособрнадзоре), Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (далее – Служба) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования и науки.

По информации Рособрнадзора в период с 2013 по 2015 годы Службой проведено 199 контрольных мероприятий в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (подробная информация представлена в Приложении 3).

В соответствии с докладом Рособрнадзора³ за 2015 год объем израсходованных средств на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в сфере образования составляет 952 654 тыс. рублей (99,1% от выделенных средств). Объем выделенных бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджете субъектов Российской Федерации на осуществление государственного контроля (надзора), без учета обеспечения осуществления переданных полномочий Российской Федерации, составил 103 225 тыс. рублей, из них израсходовано 98 767 тыс. рублей (95,7 % от выделенных бюджетных ассигнований).

Следует отметить, что в 2015 году, как и в 2014 году, наибольшее количество проверок приходилось на общеобразовательные организации - 45,7% (в 2014 году – 47,8%), и на дошкольные образовательные организации - 30,9% (в 2014 году – 30,6%).

Таблица 4

Информация о проведенных Рособрнадзором проверок в период с 2013-2015 годах

Общее количество объектов, проверенных Службой	Государственные учреждения и их филиалы	Частные образовательные организации	Филиалы частных организаций
1213	523	411	280

Исходя из представленных данных, наибольшее количество проведенных проверок отмечается в негосударственных образовательных организациях и их филиалах.

Из 85 субъектов Российской Федерации 10 не выполнили план проверок. Наибольшее количество плановых проверок, утверждаемых ежегодно, не проведено в Липецкой области (план 212, факт 211), Московской области (план 577, факт 564), Смоленской области (план 296, факт 195), Архангельской области (план 157, факт 156), Калининградской области (план 129, факт 101), Кемеровской области (план 296, факт 289), Республике Татарстан (план 367,

³ Доклад о государственном контроле (надзоре) в сфере образования, полномочие по осуществлению которого передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году

факт 304), Республике Чувашия (план 277, факт 276), Кировской области (план 302, факт 299), Чеченской Республике (план 80, факт 69).

В целом по Российской Федерации наблюдается уменьшение количества выданных предписаний об устранении выявленных нарушений по результатам проведенных проверок - в 2015 году выдано 15042 предписания об устранении выявленных нарушений, в 2014 году - 17752 предписания.

Следует отметить, что 520 предписаний об устранении выявленных нарушений выдано повторно (3,4% от общего числа выданных предписаний).

Наибольшее количество правонарушений выявлено в Республике Башкортостан – 348, Ханты-Мансийском автономном округе – Югра – 268, Белгородской области – 189, Республике Татарстан (Татарстан) – 177.

Из всех выявленных правонарушений, наибольшее количество приходится:

на нарушение обязательных требований законодательства – 3374 (84,3% от всех выявленных правонарушений), в 2014 году (6237 правонарушений или 89,5%);

629 правонарушений связаны с невыполнением предписаний органов государственного контроля (надзора), что составляет 15,7% от всех выявленных правонарушений.

Общее количество проверок, по фактам которых возбуждены дела об административных правонарушениях, в 2015 году составило 2448 (8% от всех проведенных проверок), в 2014 году соответственно 2372 (9,1% от всех проведенных проверок). Наиболее частые наказания по итогам проверок Рособнадзора представлены в приложении 4 к настоящему отчету.

Несмотря на проводимую Рособнадзором и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия, разъяснительную работу по предотвращению нарушений требований законодательства об образовании, изложенное свидетельствует о недостаточности данных мер.

Мониторинг системы образования проводится в соответствии с Законом № 273-ФЗ в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 05.08.2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования».

Приказом Рособнадзора от 29.05.2014 г. № 785 утверждены Требования к структуре официального сайта образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и формату представления на нем информации. В соответствии с пунктом 2 указанных требований на сайте организации должен быть создан специальный раздел «Сведения об образовательной организации». По результатам проведенного мониторинга сайтов образовательных организаций данный раздел отсутствует на сайтах 26% образовательных организаций подлежащих обследованию.

Наиболее распространенными нарушениями являются отсутствие на сайтах: копий предписаний органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования (или информации об их отсутствии); информации об общежитиях, о результатах приёма, перевода, восстановления и отчисления студентов.

В целях обеспечения реализации Закона № 273-ФЗ, постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662, а также раздела V «Изменения в сфере высшего образования, направленные на повышение эффективности и качества услуг в сфере образования, соотнесенные с этапами перехода к эффективному контракту» Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р, а также в целях исполнения приказа Минобрнауки России от 6 марта 2015 г. № 154 «О проведении мониторинга эффективности образовательных организаций высшего образования» Минобрнауки России проводится мониторинг и оценка эффективности образовательных организаций высшего образования и их филиалов. По итогам мониторинга, в случае, если образовательные организации признаются неэффективными, или не участвовавшие в мониторинге, Минобрнауки России дается поручение Рособrnадзору о проведении внеплановых проверок.

В ходе таких проверок Рособrnадзором были выявлены нарушения законодательства об образовании в части лицензионных требований, требований к содержанию и качеству подготовки выпускников. По итогам проверок образовательным организациям высшего образования выданы предписания об устранении выявленных нарушений.

Всего в 2015 году проведено 1116 проверок по государственному контролю (надзору) в сфере образования, из них 711 внеплановых проверок (528 документарных и 588 выездных проверок) в отношении 549 образовательных организаций, расположенных на территории 73 субъектов Российской Федерации.

По результатам проведенных проверок соблюдения образовательными организациями порядков приёма возбуждено 154 дела об административном правонарушении (в 2014 году – 172), сумма штрафов составила 1 млн. 721 тыс. руб.

Согласно пункту 4 Порядка проведения государственной итоговой аттестации (далее - ГИА) по образовательным программам основного общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 25 декабря 2013 г. №1394, ГИА включает в себя обязательные экзамены по русскому языку и математике (далее - обязательные учебные предметы), а также экзамены по выбору обучающегося по двум учебным предметам из числа учебных предметов: физика, химия, биология, литература, география, история, обществознание, иностранные языки (английский, французский, немецкий и испанский языки), информатика и информационно-коммуникационные технологии (ИКТ).

Рособrnадзором осуществляется разработка контрольно-измерительных материалов для проведения независимой оценки качества знаний выпускников 9 классов (Государственная итоговая аттестация, ГИА-9).

Так, контрольно-измерительным материалом (КИМ) по предмету математика, являющимся обязательным для сдачи предметом, наряду с

модулями «Алгебра» и «Геометрия» включен модуль «Реальная математика» (минимальный балл - 2), который подлежит обязательной оценке.

При этом Федеральным государственным образовательным стандартом (далее - ФГОС) основного общего образования, утвержденным приказом Минобрнауки России от 17 декабря 2010 г. № 1897, не предусмотрено изучение модуля «Реальная математика».

Согласно подпункту «б» пункта 5.3. Порядка заполнения, учета и выдачи аттестатов об основном общем и среднем общем образовании и их дубликатов, утвержденного приказом Минобрнауки России от 14 февраля 2014 г. № 115, итоговые отметки за 9 класс по русскому языку и математике определяются как среднее арифметическое годовой и экзаменационной отметок выпускника и выставляются в аттестат.

Таким образом, в аттестат об основном общем образовании проставляются оценки по алгебре на основании результатов основного государственного экзамена по математике, а также с учетом итоговых годовых оценок, при этом при подсчёте средней арифметической годовой оценки также учитываются баллы, начисляемые по модулю «Реальная математика» (не менее 2 баллов), который не относится к инвариативной (обязательной) части образовательной программы основного общего образования по предмету математика, что свидетельствует о недостоверных результатах основного государственного экзамена по данному предмету.

Необходимо отметить, что методика соотнесения модуля «Реальная математика» с Федеральным государственным образовательным стандартом общего образования отсутствует, что приводит к необъективным результатам оценки знаний учащихся, а также нарушает их права на получение более высокого балла итоговой годовой оценки по алгебре.

Кроме того, термин «реальная математика» не конкретизирован в законодательстве в сфере образования, что может привести к правовой неопределенности при его применении.

В части реализации полномочий по подпункту 5.23. Положения о Рособрнадзоре по определению минимального количества баллов единого государственного экзамена, подтверждающего освоение образовательной программы среднего общего образования, и минимального количества баллов единого государственного экзамена, необходимого для поступления в образовательные организации высшего образования на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета отмечается, что в 2015 году распоряжением Рособрнадзора от 23 марта 2015 г. № 794-10 установлено минимальное количество баллов единого государственного экзамена (ЕГЭ), необходимого для поступления на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета, и минимальное количество баллов единого государственного экзамена, подтверждающего освоение образовательной программы среднего общего образования.

При этом методика, определяющая минимальное количество баллов единого государственного экзамена (на основании которой было разработано и

принято распоряжение от 23 марта 2015 г. № 794-10) у Рособнадзора отсутствует.

Приказами подведомственного Рособнадзору федерального государственного бюджетного научного учреждения «Федеральный институт педагогических измерений» (ФГБНУ «ФИПИ») утверждена Методика шкалирования результатов ЕГЭ. Информация о результатах ЕГЭ представлена в разделе 7.4 настоящего отчета.

Также в соответствии с приказом Минобрнауки России от 27 октября 2014 г. № 1378 «О проведении мониторинга качества подготовки обучающихся» Рособнадзор проводил мониторинг качества образования обучающихся 4-х классов, но не во всех общеобразовательных организациях, а только в тех, которые включили в данный мониторинг органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования (что не позволяет в полной мере провести оценку качества образования).

Согласно пункту 1.2 приказа Минобрнауки России от 27 октября 2014 г. № 1378 Рособнадзор должен был в срок до 31 декабря 2015 года представить руководству Министерства доклад о результатах проведения мониторинга качества подготовки обучающихся. На основании данных мониторинга, проведенного лишь в выбранных региональными органами исполнительной власти общеобразовательных организациях, Рособнадзором указано на высокое качество подготовки обучающихся в общеобразовательных организациях в целом по Российской Федерации.

Согласно пункту 4 Правил осуществления мониторинга системы образования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования», раздела II Показателей мониторинга системы образования, утвержденных приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 15 января 2014 г. № 14, Рособнадзором осуществлялся мониторинг системы начального образования. При этом указанный мониторинг проводился выборочным способом, а не на основе всего Федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 6 октября 2009 года № 373.

Так, вместо анализа качества подготовки обучающихся по учебным предметам: Русский язык, Литературное чтение, Иностранный язык, Математика, Окружающий мир, Изобразительное искусство, Музыка, Технология, Физическая культура, Основы религиозных культур и светской этики, Рособнадзором проводился мониторинг только по 3 предметам («Русский язык», «Математика» и «Окружающий мир»).

Таким образом, оценить реальную картину в целом по Российской Федерации о состоянии качества начального общего образования и среднего общего образования, не представляется возможным.

7.3. Оценить финансовое обеспечение образовательных организаций за счет всех источников финансирования

В соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (по ведомственной структуре) и показателями сводной бюджетной росписи федерального бюджета (первоначальными) утвержденные бюджетные ассигнования по отрасли «Образование» составили: в 2013 году – в сумме 607 195,5 млн. рублей, в 2014 году - в сумме 569 224,8 млн. рублей (или 93,7% к предыдущему году), в 2015 году - в сумме 606 411,9 млн. рублей (или 106,5 % к предыдущему году). В ведомственной структуре расходов федерального бюджета по разделу 07 доля расходов, приходящаяся на ГРБС Минобрнауки России (глава 074) в среднем составила 56,0 % общего объема расходов.

Таблица 5
млн. рублей

раздел 07 «Образование»	2013 год	2014 год	% к 2013 г.	2015 год	% к 2014 г.
<i>Утверждено федеральным законом о федеральном бюджете и СБР (первоначал.) всего</i>	607 195,5	569 224,8	93,7	606 411,9	106,5
Доля раздела 07 в общем объеме утвержденных расходов ФБ (%)	4,5	4,0		3,9	
в том числе:					
<i>Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (ВР 500)</i>	66 721,1	25 537,6	38,3	31 774,1	124,4
<i>Утверждено уточненной СБР всего, в том числе:</i>	653 868,7	616 785,2	94,3	594 894,6	96,5
% к первонач. утвержденным БА	107,7	108,3		98,1	
ПР 0701 «Дошкольное образование»	57 443,0	55 422,6	96,5	34 334,1	61,9
ПР 0702 «Общее образование»	67 233,5	30 921,8	46,0	37 378,6	120,9
ПР 0703 «Начальное профессиональное образование»	4 819,5	-		-	
ПР 0704 «Среднее профессиональное образование»	4 578,6	10 022,1	в 2,2 раз	9 997,9	99,0
ПР 0705 «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации»	6 521,9	7 909,4	121,3	7 158,8	90,5
ПР 0706 «Высшее и послевузовское профессиональное образование»	476 508,7	476 195,4	99,9	481 980,5	101,2
ПР 0707 «Молодежная политика и оздоровление детей»	5 605,7	7 299,4	130,2	1 604,8	22,0
ПР 0708 «Прикладные научные исследования в области образования»	8 803,9	15 434,5	175,3	13 053,3	84,6
ПР 0709 «Другие вопросы в области образования»	22 353,6	13 579,9	60,7	9 386,6	69,1
<i>Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (ВР 500)</i>	116 443,4	73 544,4	63,2	48 814,8	66,4
% к первонач. утвержденным БА	174,5	2,9 раз		153,6	

Кассовое исполнение по указанным расходам (по ф. 0507011, п. 2.2) составило: в 2013 году – 646 882,3 млн. рублей (или 98,9 % утвержденных назначений), в 2014 году – 611 861,3 млн. рублей (или 99,2 % утвержденных назначений и 94,6 % к предыдущему году), в 2015 году – 590 155,9 млн. рублей (или 99,2 % утвержденных назначений и 96,5 % к предыдущему году). Таким образом, в 2013-2015 годах отмечается динамика снижения расходов федерального бюджета на образование.

В программном разрезе на реализацию Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от

15 апреля 2014 г. № 295, в 2014 году направлено 460 393,5 млн. рублей (или 99,7 % к уточненной СБР). Наибольший объем расходов в рамках реализации госпрограммы приходится на ГРБС - Минобрнауки России (68,5 %). В 2015 году было направлено 446 733,0 млн. рублей (или 99,7 % к уточненной СБР).

В разрезе подпрограмм исполнение расходов по государственной программе в 2015 году характеризуется следующими данными:

Таблица 6
млн. рублей

Наименование	Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ	СБР	Кассовое исполнение	% исполнения к:	
				Федеральному закону от 01.12.2014 № 384-ФЗ	СБР
Госпрограмма РФ «Развитие образования» на 2013 – 2020 годы (ГП 2)	424 404,4	447 548,1	446 733,0	105,3	99,7
Подпрограмма «Развитие профессионального образования»	389 444,5	391 351,3	390 746,3	100,3	99,8
Подпрограмма «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей»	20 571,6	41 404,7	41 395,5	201,2	99,9
Подпрограмма «Развитие системы оценки качества образования и информационной прозрачности системы образования»	913,3	992,2	981,1	107,4	98,9
Подпрограмма «Вовлечение молодежи в социальную практику»	1 092,0	1 135,6	1 121,3	102,7	98,7
Подпрограмма «Обеспечение реализации государственной программы «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы и прочие мероприятия в области образования»	1 577,7	1 508,1	1 507,9	95,6	99,9
Федеральная целевая программа развития образования на 2011 - 2015 годы	10 490,0	10 941,1	10 689,0	101,9	97,7
ФЦП «Русский язык» на 2011 - 2015 годы	315,2	315,2	291,9	92,6	92,6

Согласно данным отчета Минобрнауки России за 2015 год (направленного в Правительство Российской Федерации от 25.04.2016 г. № МОН-П-1683) по реализации госпрограммы достижение значений основных показателей характеризуется следующим:

Показатель «Доступность дошкольного образования (отношение численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, получающих дошкольное образование в текущем году, к сумме численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, получающих дошкольное образование в текущем году и численности детей в возрасте от 3 до 7 лет, находящихся в очереди на получение в текущем году дошкольного образования)»: на региональном уровне - достигнут во всех субъектах Российской Федерации⁴ (по сравнению с планом), за исключением Республики Татарстан (при плане 102,7% факт 98,47%); на федеральном уровне - при плановом показателе 100,0 % фактически - 99,0 % (не достигнуто);

⁴ Без учета Крымского федерального округа (не установлен план)

Показатель «Удельный вес численности обучающихся в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях, которым предоставлена возможность обучаться в соответствии с основными современными требованиями (с учетом федеральных государственных образовательных стандартов), в общей численности обучающихся государственных и муниципальных общеобразовательных организаций» - достигнут всеми регионами (при этом у всех плановые значения равны фактическим); на федеральном уровне - достигнуто;

Показатель «Удельный вес выпускников организаций профессионального образования последнего года выпуска, трудоустроившихся по полученной специальности» достигнут (при этом у всех регионов плановые значения равны фактическим)⁵; на федеральном уровне – достигнуто;

Показатель «Отношение среднего балла единого государственного экзамена (в расчете на 2 обязательных предмета) в 10 процентов школ с лучшими результатами единого государственного экзамена к среднему баллу единого государственного экзамена (в расчете на 2 обязательных предмета) в 10 процентов школ с худшими результатами единого государственного экзамена» достигнут (при этом у всех регионов плановые значения равны фактическим); на федеральном уровне – при плане 1,81% достигнуто 2,3 %;

Показатель «Удельный вес численности молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет, участвующих в деятельности молодежных общественных объединений, в общей численности молодежи в возрасте от 14 до 30 лет» не достигнут в 35 регионах (в т.ч. нулевые значения отражены по г. Москве, ЯНАО, Алтайском краю); на федеральном уровне – достигнуто;

Показатель «Охват детей в возрасте 5–18 лет программами дополнительного образования (удельный вес численности детей, получающих услуги дополнительного образования, в общей численности детей в возрасте 5-18 лет)» достигнут (при этом у всех регионов плановые значения равны фактическим); на федеральном уровне – при плане 86 % фактически - 65 % (не достигнут).

Согласно данным бюджетной отчетности (ф. 428 (0503317) кассовое исполнение консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации по расходам по разделу 07 «Образование» составило: в 2013 году в сумме 2 333 758,7 млн. рублей, в 2014 году - в сумме 2 474 294,1 млн. рублей (или 106,0 % к предыдущему году), в 2015 году - в сумме 2 472 544,5 млн. рублей (или 99,9 % к предыдущему году).

Доля расходов на отрасль «Образование» в общем объеме расходов консолидированных бюджетов регионов составила: в 2013 году – 26,5 %, в 2014 году - 26,5 %, в 2015 году снизилась до 26,1 %.

⁵ Отсутствуют данные по Республике Калмыкия, Ульяновской, Свердловской, Магаданской областям, Алтайский краю

Таблица 7
млн. рублей

Наименование	2013 год	2014 год	% к 2013 г.	2015 год	% к 2014 г.
Раздел 07 «Образование» всего	2 333 758,7	2 474 294,1	106,0	2 472 544,5	99,9
Доля в общем объеме утвержденных расходов бюджета (%)	26,5	26,5		26,1	
в том числе по подразделам:					
ПР 0701 «Дошкольное образование»	592 647,9	653 521,5	110,3	688 352,7	105,3
Доля (%) в общем объеме расходов по р.07	25,4	26,4		27,8	
ПР 0702 «Общее образование»	1 318 985,2	1 398 865,4	106,1	1 385 706,9	99,1
Доля (%) в общем объеме расходов по р.07	56,5	56,5		56,0	
ПР 0703 «Начальное профессиональное образование»	47 727,6	-	-	-	-
Доля (%) в общем объеме расходов по р.07	2,0				
ПР 0704 «Среднее профессиональное образование»	141 060,7	193 008,0	140,4	189 018,5	97,9
Доля (%) в общем объеме расходов по р.07	6,0	7,8		7,6	
ПР 0705 «Профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации»	10 563,2	13 494,5	127,7	12 097,5	89,6
Доля (%) в общем объеме расходов по р.07	0,5	0,5		0,5	
ПР 0706 «Высшее и послевузовское профессиональное образование»	16 957,8	21 571,2	127,2	18 579,9	86,1
Доля (%) в общем объеме расходов по р.07	0,7	0,9		0,7	
ПР 0707 «Молодежная политика и оздоровление детей»	61 675,4	61 133,5	99,0	57 294,7	93,7
Доля (%) в общем объеме расходов по р.07	2,6	2,5		2,3	
ПР 0708 «Прикладные научные исследования в области образования»	149,5	195,1	130,5	372,3	в 1,9 раз
Доля (%) в общем объеме расходов по р.07	0,006	0,008		0,015	
ПР 0709 «Другие вопросы в области образования»	143 991,2	132 504,8	92,0	121 121,9	91,4
Доля (%) в общем объеме расходов по р.07	6,2	5,3		4,0	

В разрезе подразделов наибольшая доля в объеме расходов по разделу 07 приходится на ПР 0702 «Общее образование» (в 2013 году – 56,5 %, в 2014 году – 56,5 %, в 2015 году – незначительно снижается на 0,5 процентных пункта и составила 56,0 %) и ПР 0701 «Дошкольное образование» (отмечается положительная динамика в части увеличения доли расходов: в 2013 году – 25,4 %, в 2014 году – 26,4 %, в 2015 году – 27,8 %). Снижение доли расходов произошло по ПР 0709 «Другие вопросы в области образования» – с 6,2 % в 2013 году до 4,0 % в 2015 году, по ПР 0707 «Молодежная политика и оздоровление детей» - с 2,6 % в 2013 году до 2,3 % в 2015 году.

В разрезе субъектов Российской Федерации доля расходов на образование в общей структуре расходов ниже среднероссийского уровня сложилась в Центральном, Северо-Западном, Дальневосточном и Крымском

федеральных округах.

Таблица 8
млн. рублей

Наименование	2013 год	2014 год	2015 год
Российская Федерация (раздел 07 «Образование») всего*	2 333 758,7	2 474 294,1	2 472 544,5
Доля в общем объеме утвержденных расходов бюджета (%)	26,5	26,5	26,1
в том числе по федеральным округам РФ:			
ЦФО	662 808,3	671 489,9	665 996,3
Доля раздела 07 в общем объеме утвержденных расходов бюджета (%)	23,1	22,2	22,2
СЗФО	242 712,9	268 039,9	269 238,7
Доля раздела 07 в общем объеме утвержденных расходов бюджета (%)	25,6	26,0	26,0
ЮФО	162 229,3	176 198,3	177 758,3
Доля раздела 07 в общем объеме утвержденных расходов бюджета (%)	27,1	28,7	28,7
СКФО	114 752,0	119 712,3	121 350,5
Доля раздела 07 в общем объеме утвержденных расходов бюджета (%)	32,5	32,8	31,9
ПФО	392 873,5	422 690,6	411 723,2
Доля раздела 07 в общем объеме утвержденных расходов бюджета (%)	29,2	29,7	29,7
УФО	267 886,9	276 624,1	280 227,6
Доля раздела 07 в общем объеме утвержденных расходов бюджета (%)	27,9	28,6	28,6
СФО	321 548,1	336 809,4	332 587,3
Доля раздела 07 в общем объеме утвержденных расходов бюджета (%)	31,1	31,4	30,5
ДВФО	168 947,6	180 498,4	183 791,0
Доля раздела 07 в общем объеме утвержденных расходов бюджета (%)	24,5	24,9	22,8
КрФО	-	22 231,1	29 871,0
Доля раздела 07 в общем объеме утвержденных расходов бюджета (%)	-	16,2	25,2

* согласно отчетности Федерального казначейства (ф.428), с учетом г.Байконур (свод по субъектам РФ)

Информация по федеральным округам по доле расходов на образование в общей структуре расходов консолидированных бюджетов регионов в 2013-2015 годах представлена в таблице.

Согласно данным форм бюджетной и статистической отчетности субъектов Российской Федерации за 2013-2015 годы (приложение № 5):

по дошкольному образованию - несмотря на увеличение к 2015 году (по сравнению с 2014 годом – на 10,3 %, с 2013 годом - на 16,2 %) объемов финансирования величина бюджетных расходов на 1 обучающегося (в целом по Российской Федерации) увеличивается всего на 3,3 % (к 2013 году) и составила в 2015 году 97 548,8 рублей. Ниже среднероссийского значения данного показателя – сложились в Южном, Северо-Кавказском, Приволжском, Сибирском и Крымском федеральным округам;

по общему образованию – объемы бюджетного финансирования в 2015 году, в целом по Российской Федерации, незначительно снижаются по сравнению с 2014 годом на 0,9 % и увеличиваются по сравнению с 2013 годом – на 5,1 %. Величина бюджетных расходов на 1 обучающегося сложилась ниже уровня 2014 и 2013 годов на 3,4 % и 1,3 %, соответственно, и составила в 2015 году 94 485,9 рублей. Ниже среднероссийского значения данного показателя – также сложились в Южном, Северо-Кавказском, Приволжском, Сибирском и Крымском федеральным округам.

по среднему профессиональному образованию величина бюджетных расходов на 1 обучающегося (в целом по Российской Федерации) снизилась на 5,3 % (к 2014 году) и составила в 2015 году 93 051 рублей.

По высшему образованию – отмечается положительная динамика финансирования региональных вузов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации⁶.

Следует отметить, что Минобрнауки России не осуществляется анализ по уровням образования в разрезе субъектов Российской Федерации.

Объем межбюджетных трансфертов из федерального бюджета консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации (по отрасли «Образование») (ф. 0507011, п.2.2, по ВР 500) составил в 2013 году – в сумме 116 443,4 млн. рублей (фактически предоставлено 116 106,2 млн. рублей, или 99,7 % плановых назначений), в 2014 году – в сумме 73 544,4 млн. рублей (факт – 73 484,1 млн. рублей, или 99,9 %), в 2015 году – 48 814,8 млн. рублей (факт – 48 736,8 млн. рублей, или 99,8 %).

В структуре межбюджетных трансфертов в 2013-2015 годах наибольшую долю составляют субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии, ВР 520). Межбюджетные субсидии были предоставлены в 2013 году – 114 735,9 млн. рублей (доля - 98,8 %), в 2014 году – 67 195,3 млн. рублей (91,4 %), в 2015 году – 48 212,9 млн. рублей (98,9 %), в том числе на: оздоровление детей (до 2015 года); ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство (в 2013 году); поощрение лучших учителей (ежегодно); бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности (объекты капитального строительства собственности муниципальных образований) (в 2013 году); софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности (в 2014-2015 г.г.); модернизацию региональных систем дошкольного образования; создание в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности, условий для занятий физической культурой и спортом (с 2015 года) и другие субсидии в рамках реализации федеральных целевых программ.

В целом, в течение 2013-2015 годов отмечается динамика снижения расходов федерального бюджета на отрасль «Образование» (в 2015 году - на 3,5 % меньше по сравнению с предыдущим годом, в 2014 году - на 5,4 %

⁶ Без учета данных по Крымскому федеральному округу

меньше), что обусловлено общими подходами по формированию федерального бюджета (в том числе, в связи с пересмотром основных макроэкономических показателей, решениями по оптимизации расходов и другими факторами). Снижается и доля расходов на образование в общем объеме расходов федерального бюджета с 4,5 % в 2013 году до 3,9 % в 2015 году.

Отрицательная динамика в 2013-2015 годах также наблюдается по объемам межбюджетных трансфертов, предоставленным из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации: в 2015 году на 33,7 % ниже уровня предыдущего года, в 2014 году – на 36,7 % ниже уровня 2013 года.

7.4. Оценить доступность и качество предоставляемых государственных услуг образовательными организациями всех форм собственности для граждан Российской Федерации, в том числе в удаленных районах и сельской местности

В части организации предоставления образовательных услуг по программам дошкольного образования

По данным отчета «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми» формы федерального статистического наблюдения № 85-к (далее – форма № 85-к), утвержденного приказом Росстата от 6 ноября 2014 г. № 640, образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотру и уходу за детьми, в 2015 году осуществляли 26 636 организации в городских поселениях и 23 482 организации в сельской местности. Численность воспитанников в них составляла 5 702 246 и 1 457 762 детей соответственно.

Анализ статистических данных свидетельствует о сокращении в 2015 году сети организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотру и уходу за детьми, по сравнению с 2014 годом на 862 организации. В том числе, по данным субъектов Российской Федерации, закрыто (ликвидировано) 32 организации в городских поселениях и 102 организации в сельской местности.

При этом численность детей в дошкольных организациях выросла на 346,3 тыс. человек, в том числе в сельской местности на 59,8 тыс. человек.

В целом по Российской Федерации на 100 мест приходилось 109 воспитанников в городских дошкольных организациях и 94 в сельских. Наполняемость городских детских садов традиционно выше, чем сельских. В 17 субъектах Российской Федерации сельские дошкольные организации работали в 2015 году с нагрузкой более 100 воспитанников на 100 мест. Так, в Республике Ингушетия и Республики Адыгея на 100 мест в сельских дошкольных образовательных организациях приходилось 117 детей, в Чеченской Республике - 130 детей. Более 110 детей на 100 мест в сельских дошкольных организациях Тюменской области, Краснодарского края и Республики Дагестан. С нагрузкой от 100 до 109 воспитанников на 100 мест работали детские сады в сельской местности в Республике Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской

Республике, Республике Башкортостан, Удмуртской Республике, Республике Алтай, Республике Бурятия, Республике Тыва, Республике Саха (Якутия), г. Севастополь и Ямало-Ненецком автономном округе.

Сохраняется недостаточность мест в дошкольных образовательных организациях, что ограничивает доступность дошкольного образования для всех категорий детей. Реализация мероприятий субъектов Российской Федерации по ликвидации очередности в дошкольные образовательные организации детей в возрасте до 3 лет и от 3 до 7 лет позволила сократить количество детей, не обеспеченных местом в дошкольных организациях, при этом в очереди по состоянию на 1 июля 2016 года состоят 39 716 детей данной возрастной категории.

По данным формы №85-к в 2015 году дети в возрасте от 3 лет и старше составляли 85,1 % от всех воспитанников дошкольных организаций, в том числе в сельской местности 83,7 %. Доступность дошкольного образования для детей указанного возраста по Российской Федерации составила по данным Минобрнауки России по состоянию на 1 января 2016 г. 98,97 %, по состоянию на 1 июня 2016 г. 98,93 %. (Приложение 6). Из 85 субъектов Российской Федерации в 21 регионе не обеспечено достижение показателя в области образования, установленного подпунктом «в» пункта 1 Указа № 599, в части достижения к 2016 году 100 процентов доступности дошкольного образования для детей от 3 до 7 лет.

При сокращении очереди для детей в возрасте от 3 до 7 лет наблюдается увеличение потребности в обеспечении местами детей в возрасте до 3 лет. На 1 июля 2016 года численность детей в возрасте до 3 лет, не обеспеченных местом в детских садах, составляет 129 795 человек.

Согласно части 1 статьи 67 Закона № 273-ФЗ получение дошкольного образования в образовательных организациях может начинаться по достижении детьми возраста двух месяцев. Пунктом 6 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам - образовательным программам дошкольного образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 30 августа 2013 года № 1014, установлено, что образовательная организация обеспечивает получение дошкольного образования, присмотр и уход за воспитанниками в возрасте от двух месяцев до прекращения образовательных отношений.

Следует отметить, что на федеральном уровне не сформирована нормативная правовая база, регулирующая функционирование системы электронной очереди, обязательная для применения в субъектах Российской Федерации, что не позволяет обеспечить контроль за ее движением.

Кроме того, в Электронной очереди (на сайте eo.edu.ru) отсутствуют данные по Республике Крым (по всем показателям, в том числе по численности детей, не обеспеченных местом в дошкольных образовательных организациях, проставлено значение «0»), что занижает общую численность детей, нуждающихся в предоставлении мест в детские сады по Российской Федерации в целом.

Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации об осуществлении государственного и муниципального финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений (portal.audit.gov.ru/surveys?state=input) размещен опросник «Оцените доступность и качество услуг в сфере образования» (далее – социальный опрос Счетной палаты), в котором в период с 22 апреля 2016 г. по 7 июля 2016 г. приняло участие 2 814 человек.

По результатам социального опроса Счетной палаты на вопрос: «Доступна ли Вам услуга регионального информационного ресурса, обеспечивающего прием заявлений, учет детей, находящихся в очереди, постановку на учет и зачисление детей в дошкольные образовательные организации (электронная очередь в ДОО)» 19 % опрошенных от числа имеющих детей дошкольного возраста ответили, что данная услуга им не доступна.

Одной из основных причин образования очереди являются недостатки в территориальном планировании дошкольных образовательных организаций. Наблюдается как нехватка детских садов, так и переизбыток мест в дошкольных образовательных организациях в населенных пунктах с низкой численностью населения.

По данным субъектов Российской Федерации, представленных по запросу Счетной палаты, в 61 136 населенных пунктах (с численностью населения до 5 тысяч человек), где проживают 398 223 детей дошкольного возраста, отсутствуют детские сады, что значительно ограничивает доступность данной услуги для сельских жителей. Из них 3497 населенных пунктов имеют ближайшее расстояние до организаций дошкольного образования свыше 50 километров.

Указанный вывод подтверждается данными социального опроса Счетной палаты, по результатам которого на вопрос: «По какой причине Ваш ребенок (в возрасте от 1,5 до 7 лет) не посещает детский сад» 45,8 % респондентов от числа имеющих детей данного возраста ответили, что основной причиной непосещения является отсутствие детского сада (места в детском саду) и значительная удаленность детского сада от места проживания.

Следует отметить, что проблема транспортной доступности дошкольных образовательных организаций полностью не урегулирована на федеральном уровне. СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций», утвержденный постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 26, не предусматривает довоз детей дошкольного возраста до детских садов. Согласно «ГОСТ Р 51160-98 Автобусы для перевозки детей. Технические требования», утвержденного постановлением Госстандарта Российской Федерации от 1 апреля 1998 г. № 101, школьные автобусы предназначены для перевозки детей в возрасте от 6 до 16 лет. Перевозка детей дошкольного возраста и их родителей в этих автобусах не предусмотрена.

На 1 января 2016 г. среднесписочная численность работников дошкольных образовательных организаций составила 1 520 043 человека (по данным формы № 85-к). Из 643 761 человек педагогического персонала 95 824 (14,9 %) - в возрасте от 55 лет и старше, в том числе 17 163 педагога в сельской местности. Не имеют высшего и среднего профессионального образования 1,6 % педагогических работников дошкольных организаций, в том числе в сельской местности 2,7 %. Тогда как статьей 46 Закона № 273-ФЗ установлено, что право на занятие педагогической деятельностью имеют лица, имеющие среднее профессиональное и высшее образование.

В результате оптимизационных мероприятий, проведенных субъектами Российской Федерации в 2013-2015 годах, численность работников дошкольных образовательных организаций сократилась (без учета Крымского федерального округа) на 33 219 человек («-»2,2 %), при этом в городских поселениях численность работников сократилась на 41 805 человек («-»3,6 %), а в сельских поселениях, напротив, увеличилась на 8 586 человек (2,4 %). Увеличение численности произошло за счет увеличения численности педагогических работников сельских дошкольных образовательных организаций на 105,7% (Приложение 7).

Платными дополнительными образовательными услугами в дошкольных образовательных организациях в большей степени имеют возможность пользоваться дети в городских поселениях, в сельских детских садах возможность получения платных услуг ограничена. Так по данным формы №85-к в 2015 году только 3,3 % сельских детей воспользовались платными дополнительными образовательными услугами в дошкольных образовательных организациях (22,9 % в городе).

Проведенный анализ показал, что основными причинами низкого уровня обеспеченности платными дополнительными образовательными услугами в сельских населенных пунктах являются недостаточная обеспеченность специалистами, недостаток площадей для занятий с детьми (музыкальных залов, физкультурных залов, бассейнов, кабинетов логопеда).

По данным формы № 85-к в 2015 году в сельских дошкольных организациях Российской Федерации работали с учетом внешних совместителей всего 147 учителей-дефектологов (3,1 % от всех учителей-дефектологов), 1 039 педагогов дополнительного образования (15 %). В 2015 году продолжился рост численности педагогических работников, работающих по внутреннему совместительству. По данным субъектов Российской Федерации в 2015 году доля педагогических работников, работающих по внутреннему совместительству, выросла с 6,8 % до 7,1 %.

Выросла интенсивность труда педагогических работников. По данным субъектов Российской Федерации численность воспитанников на одного педагогического работника дошкольного образования составила в городских поселениях от 7,2 в Ненецком автономном округе до 16,4 в Брянской области, в сельской местности – от 5,6 в Орловской области до 20,1 в Псковской области. Динамика роста численности воспитанников на одного педагогического работника дошкольного образования составила в 2015 году по отношению к

2014 году от 100,8 % (Республика Калмыкия, Мурманская, Самарская области и Хабаровский край), до 116,7 % (Амурская область). При этом 12 субъектов Российской Федерации допустили снижение показателя. Например, в Чеченской Республике численность воспитанников на одного педагогического работника дошкольного образования снизилась в 2015 году по отношению к 2014 году до 87,2 %, в Тамбовской области – до 91,67 %.

По сравнению с городскими дошкольными организациями сельские учреждения в меньшей степени обеспечены физкультурными залами (27,2 % сельских против 52,2 % городских организаций) и музыкальными залами (51 % сельских против 89,4 % городских), что свидетельствует об ограничении доступа к дополнительному образованию для сельских детей.

О низком уровне обеспеченности детей дополнительными образовательными услугами свидетельствуют данные опроса, проведенного Счетной палатой. 34,5 % респондентов от числа имеющих детей в возрасте от 1,5 до 7 лет на вопрос: «Оцените доступность дополнительных занятий с детьми в Вашем детском саду (музыкальные, ритмические, педагога-психолога, логопеда и других)» указали, что дополнительные занятия с детьми в детском саду не проводятся, у 40,6 % дополнительные занятия ведутся платно.

По данным Росстата в Российской Федерации каждое десятое здание сельских дошкольных образовательных организаций в 2015 году требовало капитального ремонта. В аварийном состоянии находилось 94 здания в сельской местности в 25 субъектах Российской Федерации. Например, в Республике Дагестан 25 зданий, Республике Саха (Якутия) – 21 здание дошкольной образовательной организации признано аварийным. При этом все виды благоустройства имели в 2015 году 95,9 % городских и 82,7 % сельских учреждений (Приложение 8).

Доступность дошкольного образования ограничена также размерами родительской платы по присмотру и уходу за детьми. В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в Российской Федерации средний размер родительской платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных учреждениях составил в 2015 году 1620,6 рублей и вырос за период с 2013 года на 286,7 рублей. По данным субъектов Российской Федерации, наиболее высокий показатель размера родительской платы за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных учреждениях отмечается в Магаданской области 4 032,2 рублей, в то время как наиболее низкий зафиксирован в Республике Дагестан – 460 рублей.

Сведения о материально технической базе дошкольных образовательных учреждений представлены в таблице.

Таблица 9

Наименование	2013 год			2014 год			2015 год		
	всего	город	село	всего	город	село	всего	город	село
Число дошкольных образовательных организаций, требующих капитального ремонта	4431	2142	2289	3791	1841	1950	3552	1822	1730
в % к общему числу	9,8	8,2	12	8,6	7,2	10,5	8,3	7,3	9,9

дошкольных образовательных организаций									
Число дошкольных образовательных организаций, находящихся в аварийном состоянии	67	23	44	127	40	87	150	56	94
в % к общему числу дошкольных образовательных организаций	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,5	0,4	0,2	0,5
Число дошкольных образовательных организаций, не имеющих водопровода	2464	284	2180	2211	318	1893	2383	589	1794
в % к общему числу дошкольных образовательных организаций	5,4	1,1	11,4	5	1,2	10,2	5,6	2,3	10,2
Число дошкольных образовательных организаций, не имеющих центрального отопления	1377	247	1130	1859	407	1452	2215	686	1529
в % к общему числу дошкольных образовательных организаций	3	0,9	5,9	4,2	1,6	7,8	5,2	2,7	8,7
Число дошкольных образовательных организаций, не имеющих канализации	3122	376	2746	2781	408	2373	2814	665	2149
в % к общему числу дошкольных образовательных организаций	6,9	1,4	14,3	6,3	1,6	12,8	6,6	2,7	12,2
Число дошкольных образовательных организаций, имеющих музыкальный зал				32027	22956	9071	31368	22418	8950
в % к общему числу дошкольных образовательных организаций				72,7	90	49	73,6	89,4	51
Число дошкольных образовательных организаций, имеющих физкультурный зал				18040	13193	4847	17868	13094	4774
в % к общему числу дошкольных образовательных организаций				41	51,7	26,2	41,9	52,2	27,2

Отмечается увеличение дошкольных образовательных организаций находящихся в аварийном состоянии, в 2013 году – 67 организаций или 0,1 % от общего числа организаций, в 2014 году – 127 организаций (0,3 %), в 2015 году – 150 организаций (0,4 %).

Число дошкольных образовательных организаций, не имеющих центрального отопления увеличилось с 1377 (3 %) организации в 2013 году до 2215 организации (5,2 %) в 2015 году.

Следует отметить низкие темпы сокращения числа дошкольных образовательных организаций, требующих капитального ремонта: в 2013 году 4431 (9,8%) организация, в 2014 году – 3791 (8,6 %), в 2015 году – 3552 (8,3 %).

Число дошкольных образовательных организаций, не имеющих канализации, также сокращается крайне низкими темпами: в 2013 году 3122 (6,9 %), в 2014 году – 2781 (6,3 %) в 2015 году – 2814 (6,6 %).

Материально техническая база в сельской местности значительно уступает материально технической базе в городских поселениях. В 2015 году число дошкольных образовательных организаций, не имеющих водопровода в сельской местности составляло 1794 или 10,2 % от общего числа образовательных учреждений (в городских поселениях -589 или 2,3%), число дошкольных образовательных организаций, не имеющих центрального отопления в сельской местности составляло – 1529 или 8,7 % (в городских поселениях - 686 или 2,7%), число дошкольных образовательных организаций, не имеющих канализации – 2149 или 12,2 % (в городских поселениях - 665 или 2,7%).

В части организации предоставления образовательных услуг по программам общего образования

По данным отчета «Сведения об учреждениях, реализующих программы общего образования» формы федерального статистического наблюдения, утвержденного приказом Росстата от 27 августа 2012 г. № 466, №76-рик (далее – форма № 76-рик) в 2015 году 17 899 организаций и 199 филиалов реализовывали программы общего образования в городских поселениях, 25 312 организаций и 4 718 филиалов - в сельской местности. В городских общеобразовательных организациях обучался 10 963 333 ребенка, в сельских 3 765 697 детей.

По сравнению с 2014 годом количество образовательных организаций, реализующих программы общего образования, снизилось на 1 314 организаций и 73 филиала, в том числе в городских поселениях на 465 организаций и в сельской местности на 849 организаций, количество филиалов увеличилось на единицы в городских поселениях и снизилось на 75 единиц в сельской местности. Закрыто (ликвидировано) в 2015 году 573 общеобразовательные организации, из них в сельской местности 506 организаций. При этом контингент школьников вырос на 403 339 человек, в том числе в сельской местности на 41 138 человек.

По результатам социального опроса Счетной палаты 17,2 % респондентов, имеющих детей школьного возраста, добираются до школы более 30 минут, 10,6 % школьников не посещали школу по причине транспортных проблем и недоступности образовательной организации по месту жительства.

По данным субъектов Российской Федерации, представленных по запросу Счетной палаты, в 55 580 населенных пунктах (с численностью жителей до 5 тысяч человек), где проживает почти 287 355 детей школьного возраста, отсутствуют общеобразовательные организации, что может значительно

ограничивать возможности сельских жителей в получении образовательных услуг.

В нарушение пункта 3 Правил организованной перевозки группы детей автобусами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 г. № 1177, согласно которому для осуществления организованной перевозки группы детей используется автобус, который оснащен тахографом, а также аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS, - 1 019 автобусов не оборудованы аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS, и 3 682 автобусов не оснащены тахографом.

Кроме того, из 23 877 автотранспортных средств, предназначенных для перевозки обучающихся, 2 803 автотранспортных средства выпущены в 2006 г. и ранее, в том числе в сельских поселениях 804 единицы.

В 2016 году согласно предварительным итогам ЕГЭ по математике и русскому языку, опубликованным на сайте Рособнадзора (obrnadzor.gov.ru/ru/press_center/news/index.php?id_4=5761), доля выпускников, которые не смогли преодолеть минимальный порог для получения аттестата на ЕГЭ по русскому языку составила около 1 %, ЕГЭ по математике (базовый уровень) 4,7 %.

Анализ результатов освоения образовательных программ выпускниками образовательных организаций в 2014-2015 годах показал рост численности обучающихся выпускных классов, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании, более чем в два раза.

По данным формы № 76-рик в Российской Федерации в 2015 году не получили аттестаты 23 656 (3,7 %) учащихся выпускных классов государственных (муниципальных) образовательных организаций (в 2014 году – 11 521 человек (1,7 %)). В сельской местности в 2015 году 13 400 выпускников (8,6 %) (в 2014 году – 6 895 человек (4,0 %)). В сельской местности доля численности школьников, не получивших аттестат о среднем (полном) общем образовании, значительно превышает значение показателя в городской местности: в 2015 году в сельских школах составляло 8,6 % против 2,2 % в городских, в 2014 году 4,0 % и 0,9 % соответственно, что свидетельствует о различии в качестве подготовки к экзаменам сельских и городских школьников. Наиболее высокая доля сельских школьников, не получивших аттестат, в Чеченской Республике (55,1 %) и Республике Ингушетия (36,9 %). Не получили аттестат в указанных республиках 47,1 % и 16,2 % городских школьников соответственно (Приложение 9).

По данным Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки в основной период 2015 года в едином государственном экзамене (далее – ЕГЭ) приняли участие 708 882 человека (в 2014 году – 733 368 человек), из них выпускников текущего года – 650 901 человек (в 2014 году – 683 772 человек). Число несданных ЕГЭ по двум обязательным предметам (русскому языку и математике) в сельской местности увеличилось в 2015 году почти в 2 раза по сравнению с 2014 годом и составило 18 472 (в 2014 году – 9 364).

В 2015 году произошло снижение среднего тестового балла ЕГЭ по сравнению с 2014 годом по математике – 45,4 балла (в 2014 году – 46,4 балла), информатике – 53,6 балла (в 2014 году – 57,1 балл), обществознанию – 53,3 балла (в 2014 году – 55,4 балла).

Средний балл ЕГЭ у сельских выпускников по всем предметам ниже, чем у городских, что может свидетельствовать о более низком качестве образования в сельской местности по сравнению с городом.

По данным субъектов Российской Федерации в Республике Саха (Якутия) сельские школьники сдали ЕГЭ по русскому языку в среднем на 54 балла, в городских поселениях – на 62 балла, профильный уровень ЕГЭ по математике 35 и 39 баллов соответственно.

В Тюменской области ЕГЭ по русскому языку сельские школьники сдавали в среднем на 60,3 балла, городские – на 68,8 баллов, по математике (профильный уровень) – 34 и 43 баллов соответственно.

По данным формы федерального статистического наблюдения № СВ-1 «Сведения о вечерних (сменных) общеобразовательных учреждениях», утвержденной приказом Росстата от 27 августа 2012 г. № 466, в 2015 году ЕГЭ по русскому языку на минимальном уровне сдали 89,2% выпускников вечерних школ (в 2014 г. – 92,8 %), по математике – 78,3% (в 2014 г. – 88,0 %).

Несмотря на занятия в школах, для подготовки к единому государственному экзамену обучающиеся пользуются услугами репетитора. По результатам социального опроса Счетной палаты на вопрос «Как Ваш ребенок готовится к единому государственному экзамену» 54,6% от родителей, имеющих таких детей указали, что пользуются услугами репетитора, 19,4% детей готовятся самостоятельно, 12,9% - посещают бесплатные дополнительные занятия в школе, 7,8% - посещают платные дополнительные занятия в школе, еще 2,7% - посещают подготовительные отделения Вузов, куда планируют поступить.

Анализ статистических данных свидетельствует также об ограничении доступа сельских школьников к получению образования в школах с углубленным изучением отдельных предметов, гимназиях и лицеях. Так в 2015 году в городских поселениях оказывали образовательные услуги 3 571 таких организаций, тогда как в сельской местности всего 299.

По данным формы № 76-рик в 2015 году в Российской Федерации 6 470 городских и 2 858 сельских школ вели занятия в две смены, а также 60 городских и 51 сельская школа занимались в три смены. 1 560 731 городских и 314 625 сельских школьников учились во вторую смену. В третью смену занимались 14 765 городских и 7 643 сельских школьников.

По сравнению с 2014 годом произошло снижение числа школ, ведущих занятия в две смены: на 292 в городе и 255 на селе. При этом количество детей, занимающихся во вторую смену, выросло в городах по сравнению с 2014 годом на 21 277 человек и снизилось в сельской местности на 3 042 человека.

Кроме того, рост числа школ, работающих в три смены, составил в 2015 году по сравнению с 2014 годом 29 городских и 2 сельские школы.

Количество школьников, обучающихся в третью смену, выросло на 8 436 человек в городах и на 701 человека в сельской местности.

Необходимо отметить, что получение детьми образовательных услуг по программам общего образования во вторую или третью смену существенно ограничивает доступность для них дополнительных образовательных услуг. Обучение во вторую и третью смены негативно влияет на усвоение школьниками материала. Кроме того, возникает необходимость возвращения ребенка домой в темное время суток.

Качество предоставляемых образовательных услуг напрямую зависит от условий, в которых работают образовательные организации.

Не все общеобразовательные организации в субъектах Российской Федерации имеют необходимые материально-технические условия реализации образовательных программ для обеспечения образовательной (в том числе детей инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья), административной и хозяйственной деятельности, в том числе актовые и хореографические залы, спортивные сооружения, помещения для питания обучающихся. Сведения о материально технической базе общеобразовательных учреждений по форме статистического наблюдения № Д-4 «Сведения о материальной базе учреждений, реализующих программы общего образования», утвержденной приказом Росстата от 27 августа 2012 г. № 466, представлены в таблице.

Таблица 10
единиц

наименование	2015 год			2014 год		
	городские поселения	сельская местность	всего	городские поселения	сельская местность	всего
число учреждений	16973	29806	46 779	17416	30727	48143
число зданий и сооружений	34128	57443	91 571	33650	58199	91849
число учреждений, не имеющих физкультурный зал	782	5932	6 714	842	6534	7376
число учреждений, не имеющих актовый зал	4063	19298	23 361	4264	20500	24764
число учреждений, не имеющих столовую или буфет	213	1883	2 096	255	2119	2374
число учреждений, здания которых требуют капитального ремонта	2003	3812	5 815	2275	4022	6297
число учреждений, здания которых находятся в аварийном состоянии	109	330	439	133	402	535
число учреждений, не имеющих пожарной сигнализации	317	1126	1 443	334	1284	1618
число учреждений, не имеющих охрану	5333	13278	18 611	5463	13896	19359
число учреждений, в которых созданы условия для беспрепятственного доступа инвалидов	8155	9718	17 873	6825	8600	15425

По информации представленной в таблице отмечается, что усовершенствование материально технической базы происходит крайне

низкими темпами, при этом ряд показателей в 2015 году остается на достаточно высоком уровне (капитальный ремонт – 5,8 тыс. учреждений или 12,4 %, отсутствие охраны 18,6 тыс. учреждений или 39,8 %, созданы условия для беспрепятственного доступа инвалидов в 17,8 тыс. учреждений или в 38,2 %).

Материально техническая база в сельской местности значительно уступает материально технической базе в городских поселениях. В 2015 году число учреждений, не имеющих физкультурный зал в сельской местности составляет 5932 учреждения или 88,4 % от всех учреждений не имеющих физкультурный зал, число учреждений сельской местности не имеющих актов зал 19298 или 82,6 %, число учреждений сельской местности не имеющих пожарной сигнализации 1126 или 78 %.

Анализ обеспечения образовательных организаций учебниками и учебными пособиями показал следующее. Федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, утвержден приказом Минобрнауки России от 31 марта 2014 г. № 253 (далее – Федеральный перечень учебников).

Согласно части 6 статьи 18 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» учебники включаются в федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, по результатам экспертизы.

Порядок формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования утвержден приказом Минобрнауки России от 5 сентября 2013 г. № 1047 (далее – Порядок). При этом требования к экспертной организации, а также к экспертам и специалистам, проводящим экспертизу на предмет включения учебников в Федеральный перечень учебников указанным Порядком не установлены.

В Минобрнауки России заказчиками экспертизы направляются только положительные заключения на учебники, отрицательные отзывы не поступают, в связи с чем у Минобрнауки России отсутствуют данные по числу учебников, не прошедших экспертизу.

Вопрос об исключении учебника из федерального перечня учебников рассматривается на заседании Научно-методического совета по учебникам, создаваемым Министерством образования и науки Российской Федерации.

Приказами Минобрнауки России от 28 декабря 2015 г. № 1529 и от 26 января 2016 г. № 38 ряд учебников исключен из перечня рекомендуемых к использованию учебников. Так, на основании Протокола заседания Научно-методического совета по учебникам Министерства образования и науки Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № НТ-51/08пр вынесено решение рекомендовать исключить из федерального перечня учебников ряд учебников ООО «Издательство «Ассоциация 21 век» и ООО «ИОЦ Мнемозина». На

основании Протокола заседания Научно-методического совета по учебникам Министерства образования и науки Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № НТ-47/08пр принято решение о проведении дополнительной экспертизы учебника «Обществознание» 8 класс, (А.Ф.Никитин, Т.И.Никитина, издательство «Дрофа») в части соответствия содержания указанного учебника критериям, установленным Порядком.

В соответствии с Порядком формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 5 сентября 2013 г. № 1047, учебник исключается из федерального перечня учебников, в том числе, по причине наличия в содержании учебника информации, причиняющей вред здоровью и развитию детей. В соответствии с приказом Минобрнауки России от 26 января 2016 г. № 38 организации, осуществляющие образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, вправе в течение пяти лет использовать в своей образовательной деятельности учебники, исключенные из федерального перечня учебников. Таким образом, существуют риски, что учебники, исключенные из перечня, в том числе по причине наличия в содержании учебника информации, причиняющей вред здоровью и развитию детей, будут использоваться в образовательных программах в течение 5 лет. Кроме того, исключенные учебники могут быть не актуальны, «устарели», что может негативно отразиться на качестве подготовки обучающихся по конкретным образовательным программам и в дальнейшем на результаты государственной итоговой аттестации.

В Федеральный перечень учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования включено большое число учебников по одному и тому же предмету и учитель вправе сам выбирать, по какому учебнику вести преподавание. Например, в федеральном перечне учебников рекомендовано к использованию 4 учебника по химии (базовый уровень) для 10 класса.

Несмотря на то, что обеспечение учебниками является обязательством субъекта Российской Федерации, результаты опроса, проведенного Счетной палатой показали, что в процессе обучения детей родителям приходится приобретать учебники за свой счет. Так, на вопрос «Возникла ли у Вас необходимость во время обучения ребенка приобретать учебники, необходимые для обучения за свой счет» 78,7 % респондентов из числа имеющих детей школьного возраста ответили, что им приходилось приобретать учебники, из них 51,7 % - по причине отсутствия учебников в наличии, 27,0 % - в качестве дополнительных материалов для самостоятельной подготовки ребенка и альтернативы бесплатным учебникам.

Согласно форме федерального статистического наблюдения № 83-РИК «Сведения о численности и составе работников учреждения, реализующего программы общего образования», утвержденной приказом Росстата от

27 августа 2012 г. № 466, общее число работников государственных общеобразовательных учреждений Российской Федерации в 2015 году сократилось на 11 739 человек и составило 2 155 190 человек (99,5 % к уровню 2014 года). При этом число работников городских поселений увеличилось на 2078 человек (0,2 %), число сельских работников сократилось на 13817 человек («-»1,5 %).

Из общего числа работников государственных общеобразовательных учреждений в 2014 году руководящие работники составляли 7,8% (169 272 человека) от общего числа работников общеобразовательных организаций, в 2015 году число руководящих работников сократилось на 8896 человек и составило 160376 человек или 7,4% от общего числа работников общеобразовательных организаций.

Число педагогических работников в 2015 году выросло на 5901 человека или на 0,5% и составило 1 292 353 человека. При этом число педагогических работников в городе увеличилось на 11 301 человека (1,41%), а в сельских поселениях – сократилось на 5400 человек («-»1,1 %).

Учебно-вспомогательный персонал в 2014 году составлял 125 474 человека, в 2015 году – 127 732 человека (101,8% к уровню 2014 года).

Число обслуживающего персонала сократилось на 11 002 человека («-»1,9 %) и составило 574 729 человек.

Таким образом, в 2015 году по отношению к 2014 году общее число работников общеобразовательных организаций сократилось на 11 739 человек или 99,46%, соотношение категорий работников в общем числе работников государственных общеобразовательных учреждений изменилось следующим образом:

- руководящих работников – сократилось с 7,81 до 7,44 %;
- педагогических работников – выросло с 59,37 до 59,96 %;
- учебно-вспомогательного персонала – выросло с 5,79 до 5,93 %;
- обслуживающего персонала – выросло с 27,03 до 26,67%.

Таблица 11

№ пп	Наименование	2013 год		2014 год				2015 год			
		физические лица	доля в общем числе работников, %	физические лица	доля в общем числе работников, %	увеличение/сокращение к 2013 году (+/-), физические лица	Динамика увеличения/сокращения к 2013 году (+/-), %	физические лица	доля в общем числе работников, %	увеличение/сокращение к 2014 году (+/-), физические лица	Динамика увеличения/сокращения к 2013 году (+/-), %
1	Всего работников государственных общеобразовательных учреждений	2 086 567	100,00	2 166 929	100,00	80 362	103,85	2 155 190	100,00	-11 739	99,46
	Город	1 199 536	100,00	1 268 245	100,00	68 709	105,73	1 270 323	100,00	2 078	100,16
	Село	887 031	100,00	898 684	100,00	11 653	101,31	884 867	100,00	-13 817	98,46
2	руководящих работников	172 298	8,26	169 272	7,81	-3 026	98,24	160 376	7,44	-8 896	94,74

	Город	99 317	8,28	98 185	7,74	-1 132	98,86	92 214	7,26	-5 971	93,92
	Село	72 981	8,23	71 087	7,91	-1 894	97,40	68 162	7,70	-2 925	95,89
3	педагогических работников	1 235 451	59,21	1 286 452	59,37	51 001	104,13	1 292 353	59,96	5 901	100,46
	Город	756 651	63,08	801 544	63,20	44 893	105,93	812 845	63,99	11 301	101,41
	Село	478 800	53,98	484 908	53,96	6 108	101,28	479 508	54,19	-5 400	98,89
4	учебно-вспомогательного персонала	110 891	5,31	125 474	5,79	14 583	113,15	127 732	5,93	2 258	101,80
	Город	69 919	5,83	83 851	6,61	13 932	119,93	85 522	6,73	1 671	101,99
	Село	40 972	4,62	41 623	4,63	651	101,59	42 210	4,77	587	101,41
5	обслуживающего персонала	567 927	27,22	585 731	27,03	17 804	103,13	574 729	26,67	-11 002	98,12
	Город	273 649	22,81	284 665	22,45	11 016	104,03	279 742	22,02	-4 923	98,27
	Село	294 278	33,18	301 066	33,50	6 788	102,31	294 987	33,34	-6 079	97,98

В 2015 году продолжился рост численности педагогических работников, работающих по внутреннему совместительству. По данным субъектов Российской Федерации в 2015 году доля сельских педагогических работников, работающих по внутреннему совместительству, выросла с 24,9 % до 25,2 %.

Выросла интенсивность труда педагогических работников общего образования. По данным субъектов Российской Федерации численность воспитанников на одного педагогического работника общего образования составила в городских поселениях от 6 в Ярославской области до 23,1 в Тюменской области, в сельской местности – от 5 в Орловской области до 11,9 в Пермском крае. Динамика роста численности обучающихся на одного педагогического работника составила в 2015 году по отношению к 2014 году от 100,6 % (Томская область), до 109,1% (Липецкая область). При этом два субъекта Российской Федерации снизили значения показателя: до 98,6 % в Мурманской области и 98,4 % в Ненецком автономном округе.

Из представленных данных следует, что реорганизация образовательных организаций привела к сокращению административного персонала на 8896 человек («-»5,3%) и увеличению педагогических работников на 5901 человек (0,5%).

Таблица 12

Наименование	Численность работников дошкольных образовательных организаций		Увеличение/сокращение		Численность работников общеобразовательных организаций		Увеличение/сокращение	
	2014 г.	2015 г.	Численность	Динамика, %	2014 г.	2015 г.	Численность	Динамика, %
Административный персонал	76573	74990	-1583	97,93	169272	160376	-8896	94,74
Педагогический персонал	630281	643761	13480	102,14	1286452	1292353	5901	100,46

В части мер, принимаемыми субъектами Российской Федерации по обеспечению кадрами общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности установлено:

среди федеральных округов наибольший объем бюджетных средств, направленных на обеспечение кадрами образовательных организаций,

расположенных в сельской местности, выделялся в Приволжском федеральном округе (в 2013 году – 24 508,4 млн. рублей, в 2014 году – 22 156,3 млн. рублей, в 2015 году – 20 121,9 млн. рублей). Исходя из вышеуказанных данных ежегодное снижение объема бюджетных средств, выделяемых на обеспечение кадрами общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности составляет около 10%, хотя в сельских школах более 5,5 тыс. педагогических работников не имеют высшего образования и преподают почти все предметы.

Еще более сложная ситуация сложилась в Южном Федеральном округе. Объем бюджетных средств, направленных на обеспечение кадрами образовательных организаций, расположенных в сельской местности, составил в 2013 году – 4 524,6 млн. рублей, в 2014 году – 3 656,1 млн. рублей, в 2015 году – 929,3 млн. рублей, т.е. ежегодное снижение выделяемых средств составило от 20% до 25%.

Данный анализ показывает, что субъекты Российской Федерации сокращают финансирование мероприятий на поддержку получения гражданами образования в сельской местности, что ставит под угрозу привлечение квалифицированных педагогических кадров в сельскую местность.

По данным формы №76-рик в течение последних лет отмечается снижение количества детей, посещающих группы продленного дня. Если в 2013 году 1 464 733 детей в городских поселениях и 441 245 детей в сельской местности обучались в группах продленного дня, то в 2015 году их количество составило 1 269 490 и 355 216 человек соответственно, то есть снизилось в городе на 195 243 человек (13,3 %), а на селе - на 86 029 человек (19,5 %). Большую часть школьников, посещающих группы продленного дня, составляют учащиеся 1-4 классов: в 2013 году 1 319 978 детей в городе и 347 312 детей на селе. К 2015 году уже 1 137 661 городских (на 13,8 % меньше) и 286 403 сельских школьников 1-4 классов (на 17,5 % меньше) обучались в группах продленного дня.

В 2013-2015 годах прекратили работу 12055 групп продленного дня, в том числе 3 764 групп в сельской местности. Большею частью закрыты группы для учащихся 1-4 классов (10 325 групп), в том числе в сельской местности – 2 828 групп.

Снижение количества школьников, посещающих группы продленного дня, произошло в том числе по причине введения платы за присмотр и уход за детьми в таких группах. В соответствии с частью 8 статьи 66 Закона № 273-ФЗ за осуществление присмотра и ухода за детьми в группах продленного дня учредитель образовательной организации вправе устанавливать плату, взимаемую с родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, и ее размер. Учредитель вправе снизить размер указанной платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся в определяемых им случаях и порядке.

Наблюдается сокращение численности обучающихся в группах продленного дня. По данным формы № 76-рик в 2015 году по сравнению с 2014 годом численность обучающихся в группах продленного дня в

Российской Федерации сократилась на 138 276 человек, в том числе на селе – на 45 852 человека. Из них на 113 273 человек сократилась численность обучающихся 1-4 классов, в то числе на селе на 33 816 человек.

Таким образом, статистические данные свидетельствуют о снижении доступности услуг по присмотру и уходу за детьми в группах продленного дня при общеобразовательных организациях.

По данным субъектов Российской Федерации 49 из 85 регионов не вводили в 2013-2015 годах плату за присмотр и уход за детьми в группах продленного дня (Приложение 10).

Следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2016 г. № 144 внесены изменения в государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295, согласно которым введены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходов, возникающих при реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, на реализацию мероприятий по содействию созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях в рамках подпрограммы «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей» государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы (далее – Правила).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № 713-р утверждено распределение субсидий, предоставляемых в 2016 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходов, возникающих при реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, на реализацию мероприятий по содействию созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях в рамках подпрограммы «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей» государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы между 56 субъектами Российской Федерации на общую сумму 25 млрд. рублей. Два субъекта Российской Федерации (Ивановская область и Республика Алтай) отказались от предоставленной субсидии и исключены из участников программы.

Пунктом 10 Правил предусмотрено обязательство субъекта Российской Федерации направлять субсидию на возмещение затрат бюджета субъекта Российской Федерации в текущем финансовом году на проведение строительства либо приобретения (выкупа) одного здания общеобразовательных организаций, что создает риски невозможности получения субсидии субъектами Российской Федерации, имеющими низкий уровень расчетной бюджетной обеспеченности. Таким образом, в 2016 году

субсидию смогли получить только субъекты Российской Федерации, которые уже начали строительство за счет собственных средств.

В части организации предоставления образовательных услуг по программам дополнительного образования детей

По данным формы статистического наблюдения № 1-доп «Сведения о деятельности организации, осуществляющей образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам для детей», утвержденной приказом Росстата от 2 октября 2015 г. № 455 (далее – форма № 1-доп), общее количество организаций дополнительного образования детей, подведомственных Минобрнауки России, Минкультуры России и Минспорта России, составляло в 2015 году 15 081 учреждений.

Согласно приказу Росстата от 14 января 2013 г. № 12 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством образования и науки Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью образовательных учреждений» учет численности детей в дополнительном образовании осуществляется таким образом, что если один и тот же участник занимается не в одном, а в нескольких объединениях, то сведения о нем повторяются столько раз, во скольких объединениях он состоит.

Таким образом, статистическая отчетность в дополнительном образовании детей отражает не численность обучающихся, а количество оказанных услуг обучающимся. Методика подсчета показателя охвата детей дополнительным образованием (отношение числа детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам, в общей численности детей этого возраста), утвержденная на федеральном уровне, отсутствует.

Следует отметить, что статистика не предусматривает отдельного учета числа детей в возрасте от 5 до 18 лет. Росстат учитывает распределения населения по возрастным группам в Российской Федерации от 5 до 9, от 10 до 14 и от 15 до 19 лет.

Форма № 1-доп введена в действие с отчета за 2015 год. Вместе с тем принцип формирования данных о количестве детей, установленный приказом Росстата от 14 января 2013 г. № 12, к форме федерального статистического наблюдения № 1-ДО (сводная) «Сведения об учреждениях дополнительного образования детей», согласно которому если один и тот же участник занимается не в одном, а в нескольких объединениях, то сведения о нем повторяются столько раз, во скольких объединениях он состоит, не изменился.

Согласно форме № 1-доп учету подлежат все организации, осуществляющие образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам для детей, включая обособленные подразделения, их количество в 2015 году составило 32 076 единиц, в том числе в сельской местности – 9 413.

Общая численность обучающихся составила 16 753,7 тыс. человек, в том числе в сельской местности 2 633,4 тыс. человек.

Согласно данным формы № 1-доп в 2015 году во Владимирской и Магаданской областях сельские учащиеся не имели возможности обучаться по

дополнительным общеобразовательным программам технического и естественнонаучного направлений, в Республике Ингушетия – по программам технического направления.

В 2015 году выросла доля детей, получающих дополнительное образование на платной основе, до 14,3 % от общего количества детей, получающих дополнительное образование, против 3,3 % в 2013 году.

По результатам опроса, проведенного Счетной палатой 35,3 % респондентов назвали основной причиной непосещения организаций дополнительного образования нехватку средств и времени.

По данным субъектов Российской Федерации, представленных по запросу Счетной палаты Российской Федерации, 136 488 населенных пунктов не имеют организаций дополнительного образования детей, в которых проживают 3 616 872 детей дошкольного и школьного возраста, что может значительно ограничивать возможности сельских жителей в получении образовательных услуг. По результатам социального опроса Счетной палаты на вопрос «Укажите, по какой причине Ваш ребенок не посещает организации дополнительного образования детей (спортивные, музыкальные, художественные школы, центры детского творчества и другие организации дополнительного образования детей)» в качестве причины непосещения организаций дополнительного образования 22,2 % респондентов отметили отсутствие таких организаций по месту жительства.

Предоставление образовательных услуг для детей, проживающих в сельской местности, ограничено территориальной удаленностью образовательной организации. Доля численности обучающихся по договорам платных образовательных услуг, составила в сельской местности в 2015 году 3,3 %, тогда как в городе – 16,3 %.

Особенно актуальна эта проблема в регионах с низкой плотностью населения. Так, доля обучающихся на платной основе составила в Ненецком автономном округе – 0,3 %, Еврейской автономной области - 1,6 %, Республике Саха (Якутия) – 3,5 %, Алтайском крае – 3,6 %. Следует отметить, что в 2015 году в Чеченской Республике и Республике Ингушетия платное обучение детей по программам дополнительного образования детей не осуществлялось, обучение полностью финансировалось за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов.

В части негосударственного сектора сферы образования в 13 из 85 субъектов Российской Федерации отсутствуют организации частной формы собственности, осуществляющие образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам для детей: Калужская и Магаданская области, Ненецкий автономный округ, Республика Калмыкия, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, Республика Алтай, Республика Тыва, Забайкальский край, г. Севастополь.

Развитие дистанционного обучения могло бы способствовать повышению доступности образовательных услуг. В Российской Федерации численность обучающихся с использованием дистанционной и электронной форм обучения

по программам дополнительного образования детей составила в 2015 году лишь 87,0 тыс. человек. Только 6,8 тыс. человек (7,9 %) из них сельские школьники.

Доступность услуг дополнительного образования детей в удаленных районах и сельской местности ограничена также техническими возможностями поставщиков услуг доступа к сети интернет. По состоянию на начало 2015-2016 учебного года в Российской Федерации 20,0 тыс. сельских школ (71,3 % сельских школ, подключенных к сети Интернет) имели скорость подключения к сети интернет до 1 мбит/с (в 2014 г. – 22,7 тыс. сельских школ, или 78,7%). При этом 1670 сельских школ в Российской Федерации не имели возможности доступа к интернету (в 2014 г. – 1 921 сельская школа).

В соответствии с подпунктом «в» пункта 1 Указа № 599 Правительству Российской Федерации поручено принять меры по увеличению к 2020 году числа детей в возрасте от 5 до 18 лет, обучающихся по дополнительным образовательным программам, в общей численности детей этого возраста до 70 - 75 процентов, предусмотрев, что 50 процентов из них должны обучаться за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Государственной программой Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295, плановое значение данного показателя на 2015 год установлено на уровне 86 %. Кроме того, в госпрограмме отсутствует показатель в части обучения 50 % детей за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Согласно данным портала государственных программ Российской Федерации (programs.gov.ru) охват детей в возрасте от 5 до 18 лет программами дополнительного образования (удельный вес численности детей, получивших услуги дополнительного образования, в общей численности детей в возрасте от 5 до 18 лет) составил в 2015 году 65 %.

Таким образом, существуют риски не достижения к 2020 году значения указанного показателя, предусмотренного подпунктом «в» пункта 1 Указа № 599.

Статьей 23 Закона № 273-ФЗ образовательные организации подразделяются на типы в соответствии с образовательными программами, реализация которых является основной целью их деятельности, в их числе - организации дополнительного образования – это образовательные организации, осуществляющие в качестве основной цели деятельности образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам.

Кроме того, частью 4 статьи 75 Закона № 273-ФЗ в отношении дополнительных общеобразовательных программ установлено только требование о необходимости закрепления в такой программе содержания, а также сроков обучения. Такие программы разрабатываются и утверждаются самостоятельно организацией, осуществляющей образовательную деятельность.

Таким образом, в настоящее время нет официально разработанной и рекомендованной органами управления образованием структуры

дополнительной общеобразовательной программы. Регионы, при отсутствии рекомендаций со стороны Минобрнауки России, самостоятельно разрабатывают региональные рекомендации, определяющие статус, структуру и содержание дополнительных общеобразовательных общеразвивающих программ (хотя разработка таких рекомендаций не предусмотрена законодательством и не может являться обязательным требованием для образовательных организаций), продолжая ориентироваться на Примерные требования к программам дополнительного образования детей (Приложение к письму Департамента молодежной политики, воспитания и социальной поддержки детей Минобрнауки России от 11 декабря 2006 г. № 06-1844), разработанные в соответствии с утратившим силу Законом Российской Федерации «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1. Таким образом, каждая организация дополнительного образования использует самостоятельно выбранные методики обучения.

Одной из основных проблем в дополнительном образовании детей является устаревшая учебно-материальная база организаций дополнительного образования, которая практически не обновляется.

В ряде субъектов Российской Федерации ресурсы для предоставления дополнительных образовательных услуг государственными (муниципальными) организациями дополнительного образования детей были крайне ограниченными: на посещающих занятия приходилось менее 2 кв. метров площади в Республике Алтай (1,95 кв. м.), в Республике Дагестан (1,07 кв. м. на одного обучающегося).

Низкий показатель обеспеченности условиями, необходимыми для полноценной работы организаций дополнительного образования детей, отмечен в 2015 году в следующих субъектах Российской Федерации: требуют капитального ремонта в Республике Саха (Якутия) 175 зданий (35,3 %) из 496, в Республике Дагестан 117 зданий (32,2%) из 363, в Республике Алтай – 27 зданий (32,1%) из 84.

По данным формы № 1-доп численность педагогических работников составила в 2015 году 599 573 человек, в том числе в сельской местности 112 759 человек.

Согласно данным субъектов Российской Федерации общая потребность в кадрах организаций дополнительного образования детей составляла в 2015 году 16 007,35 штатные единицы, в том числе в сельской местности 3 324,77 единиц.

В 2015 году выросла интенсивность труда педагогических работников дополнительного образования детей. По данным субъектов Российской Федерации увеличение численности обучающихся на одного педагогического работника в 2015 году по отношению к 2014 году произошло в диапазоне от 0,1 % в Республике Саха (Якутия) до 17,8 % в Чеченской Республике. При этом 21 субъект Российской Федерации в 2015 году достиг значения показателя ниже, чем в 2014 году. Например, в Челябинской области значение показателя составило 65,4 (87,8 % от значения предыдущего года), в Республике Алтай – 24,3 (89,0 %). По данным формы № 1-доп численность учащихся в расчете на одного педагогического работника организаций дополнительного образования

детей в 2015 году в городских поселениях составила минимальные значения в Республиках Калмыкия и Дагестан - 17 человек на одного педагога, максимальные значения в Томской области - 43 человека, в сельской местности – минимальные значения в Ненецком автономном округе - 11 человек, максимальные значения 47 человек в Кемеровской области.

Наибольшую потребность сельские организации дополнительного образования испытывают в педагогах дополнительного образования (1 715,26 единиц) и тренерах-преподавателях (877,97 единиц). Отсутствие необходимых специалистов может оказать влияние на качество предоставляемых образовательных услуг, что особенно важно в сельской местности, где выбор услуг дополнительного образования ограничен.

Доступность среднего профессионального образования в Российской Федерации.

Статьей 43 Конституции Российской Федерации установлено, что каждый имеет право на образование, каждому гарантируется общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования (далее – СПО) в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Статьей 100 Федерального закона № 273 определено, что число обучающихся по образовательным программам СПО за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета определяется на основе контрольных цифр приема на обучение по профессиям и специальностям за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (далее - контрольные цифры приема).

В связи с тем, что Минобрнауки России не осуществляется сбор данных по контрольным цифрам приема, установленным в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, по количеству организаций, расположенных в сельской и труднодоступной местности, мониторинг СПО затруднен для детального анализа.

В 2015 году закончили школу 625 тысяч школьников, при этом статистика не располагает данными об их дальнейшем жизненном пути: сколько поступили в вуз, в организации среднего профессионального образования (СПО), трудоустроились, так как в соответствующих формах федерального статистического наблюдения отражается общее число поступивших, в том числе выпускников предыдущих лет, а также лиц, получающих второе образование.

По данным формы федерального статистического наблюдения № СПО-1 «Сведения об образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования», утверждённой приказом Росстата от 31.07.2015 № 350 (далее – форма СПО-1), по состоянию на 1 января 2016 г. 4 037 организаций имели лицензию на осуществление образовательной деятельности по программам среднего профессионального образования, 3 883 организации имели свидетельство о государственной аккредитации. По сравнению с 2014 годом у 39 организаций среднего профессионального

образования отозвана лицензия на осуществление образовательной деятельности, 19 организаций лишились государственной аккредитации.

Все организации, имеющие государственную аккредитацию, осуществляют образовательный процесс в соответствии с утвержденными образовательными программами, разработанными на основе примерных образовательных программ в соответствии с ФГОС среднего профессионального образования.

Согласно форме СПО-1 численность студентов, обучающихся по программам СПО, в 2015 г. составила 2 180 205 человек, в 2014 г. 2 103 125 человек. Прирост составил 3,7%.

В 2015 г. наибольшее число студентов, обучающихся по программам СПО, зафиксировано в Приволжском Федеральном округе (498 506 чел.) и Центральном Федеральном округе (469 767 чел.). Наименьшее количество в Крымском федеральном округе (21 337 чел.) и Дальневосточном федеральном округе (109 805 чел.)

Рост численности студентов по отношению к 2014 г. зафиксирован практически во всех субъектах Российской Федерации, однако в некоторых субъектах зафиксировано уменьшение численности студентов.

Наибольшее снижение отмечается: в Кабардино-Балкарской Республике (3 357 чел.), Республике Башкортостан (1 918 чел.), Архангельской области (1 864 чел.).

Количество студентов, обучающихся в СПО в разрезе источников финансового обеспечения представлен в таблице:

Таблица 13

2014 год		2015 год	
За счет средств			
Федерального бюджета	364 182	Федерального бюджета	326 901
Регионального бюджета	1 137 105	Регионального бюджета	1 199 415
Муниципального бюджета	14 686	Муниципального бюджета	6 985
По договорам об оказании платных услуг	587 152	По договорам об оказании платных услуг	646 904

Исходя из полученных данных произошло сокращение численности студентов, обучающихся за счет средств федерального и муниципальных бюджетов на 10,2% и 52,4% соответственно.

За счет средств субъектов Российской Федерации, а также платного обучения численность студентов напротив выросла на 5,5 % и 10,2 % соответственно.

Также необходимо отметить, что по программам СПО обучается 16 322 человека из числа инвалидов и лица с ограниченными возможностями здоровья (далее – ЛОВЗ). По сравнению с 2014 г. количество обучающихся данной категории выросло на 14,5%. По профессиям СПО обучается 4 390 человек (на 2,8% больше, чем в 2014 г.), а по специальностям СПО – 11 932 человек (на 19,6% больше, чем в 2014 г.).

Одним из способов повышения доступности для инвалидов и ЛОВЗ является использование дистанционных образовательных технологий, однако количество организаций, реализующих данный способ обучения, сократилось. В 2015 году количество организаций СПО, использовавших данный способ сократилось на 27 по отношению к 2014 году, что свидетельствует о неверном планировании при проведении оптимизации учреждений СПО и не учете интересов незащищенных слоев населения, которыми являются инвалиды и ЛОВЗ.

В 2015 г. было подано 1 200 302 заявления на поступление в учреждения СПО, что на 10,1% чем в 2014 г. (1 089 842 заявления).

Количество человек, поступивших на обучение в разрезе источников финансового обеспечения представлено в таблице:

Таблица 14

2015 год		2014 год	
Принято на обучение, за счет бюджетных ассигнований, человек			
Федерального бюджета	91 158	Федерального бюджета	97 266
Регионального бюджета	362 870	Регионального бюджета	353 800
По договорам об оказании платных услуг	243 936	По договорам об оказании платных услуг	217 484

Наиболее востребованной специальностью в 2015 г. среди абитуриентов являлась «Право и организация социального обеспечения». На данную специальность было подано 64 963 заявления, из которых принято на обучение 45 940 человек, из них: за счет федерального бюджета 1 408 человек, за счет региональных бюджетов 4 901 человек, по договорам об оказании платных образовательных услуг 39 621 человек.

По сравнению с 2014 г. число заявлений по указанной специальности увеличилось 7 204 человек, количество принятых на обучение абитуриентов на 4 847 человек.

Наименее востребованной специальностью в 2015 г. среди абитуриентов являлась «Пограничная деятельность (по видам деятельности)». На данную специальность не было подано ни одного заявления. В 2014 г. данная специальность отсутствовала и была введена только в 2015 г.

Согласно данным формы СПО-1 отмечается увеличение числа желающих обучаться по программам СПО, при этом количество абитуриентов, поступивших в организации, подведомственные федеральным органам исполнительной власти уменьшилось на 6,3%, в связи с чем возникает риск роста дефицита рабочих кадров, например: в аэрофотогеодезии, судовождении, так как обучение данным профессиям в региональных или муниципальных организациях СПО либо не осуществляется совсем, либо осуществляется в значительно меньшей мере.

В соответствии со статьей 34 Закона № 273-ФЗ обучающимся в качестве меры социальной поддержки и стимулирования выплачивается стипендия, материальная помощь и другие денежные выплаты, предусмотренные законодательством об образовании.

Так количество студентов, получающих стипендию в 2015 г. составило 868 655 человек, что на 4,3% больше, чем в 2014 году. (832 840 человек).

В соответствии с формой федерального статистического наблюдения № СПО-2 «Сведения о материально-технической и информационной базе, финансово-экономической деятельности профессиональной образовательной организации, осуществляющей подготовку специалистов среднего звена», утвержденной приказом Росстата от 28.01.2014 № 54 (далее - форма № СПО-2), обеспеченность общежитиями студентов, обучающихся по программам СПО, представлена в таблице:

Таблица 15

2013г.	2014г.	2015г.
3056	2871	Данные Росстата не опубликованы

Сокращается количество общежитий, что затрудняет получение образования для иногородних студентов, при этом средняя обеспеченность жилой площадью в общежитиях составляет 10,1 кв. метров на 1 студента.

Также необходимо отметить, что в 2013 г. из 3056 общежитий 109 или 3,6% находилось в аварийном состоянии, 772 или 25,3% общежития требовало капитального ремонта. В 2014 г. при значительном сокращении числа общежитий в целом (на 185 зданий или на 6%) количество общежитий, находящихся в аварийном состоянии, сократилось всего на 5 или на 4,6 %, требующих капитального ремонта на 55 или на 7,1%.

Одним из требований ФГОС СПО является наличие в образовательных организациях актовых и спортивных залов, при этом зафиксировано сокращение их числа. По состоянию на конец 2014 г. количество собственных спортивных залов у организаций СПО уменьшилось на 139, актовых залов на 107. Уменьшилось число подготовительных курсов для абитуриентов (на 310), учебно-производственных мастерских (на 100 мастерских), что снижает доступность СПО для абитуриентов, а также не позволяет студентам развивать творческие, физические и практические навыки.

Изменение кадрового состава работников организаций СПО представлен в таблице:

Таблица 16

человек

2015 год		2014 год	
Всего работников	356 702	Всего работников	350 215
В том числе:		В том числе:	
Административные работники	25 941	Административные работники	26 733
Педагогические работники	172 289	Педагогические работники	164 901
Учебно-вспомогательный персонал	41 268	Учебно-вспомогательный персонал	41 918
Обслуживающий персонал	117 204	Обслуживающий персонал	116 663

При этом по состоянию на 2015 г. из числа педагогических работников высшее образование имеет только 153 266 сотрудников. При этом у 3 532 преподавателей (за исключением мастеров производственного обучения) только среднее профессиональное образование. Из 4 498 педагогов-психологов и социальных педагогов высшее педагогическое образование имеют только 3 065 человек.

В соответствии с пунктом 6 Правил установления организациям, осуществляющим образовательную деятельность, контрольных цифр приема по профессиям, специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2015 г. № 285, высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации направляют предложения о корректировке проекта контрольных цифр приема в Минобрнауки России.

Согласно данным, предоставленным субъектами Российской Федерации, потребность в педагогических кадрах организаций СПО за 2014 г. и 2015 г. представлена в следующих таблицах:

Таблица 17
штатных единиц

2014 год										
Х	Всего	ЦФО	ЮФО	СЗФО	ДФО	СФО	УФО	ПФО	СКФО	КФО
Мастер производственного обучения	4109	1102	374	195	90	1571	139	528	52	58
преподаватель	14027	2811	2380	497	301	5243	431	2161	115	88
Социальный педагог	369	130	37	16	8	109	16	38	12	3
Педагог-психолог	364	138	36	12	9	101	17	33	14	4
Педагог-организатор	294	122	45	15	6	77	11	13	2	3
Преподаватель-организатор ОБЖ	354	151	40	15	6	90	7	34	7	4
Руководитель физического воспитания	347	156	24	8	8	98	6	41	3	3
Методист	961	561	95	26	18	206	13	36	5	1
Прочие	1843	747	137	62	27	664	27	154	21	4

2015 год										
Х	Всего	ЦФО	ЮФО	СЗФО	ДФО	СФО	УФО	ПФО	СКФО	КФО
Мастер производственного обучения	4080	1052	608	184	67	1542	122	418	41	46
преподаватель	14447	2990	2294	547	273	5394	408	2275	164	102
Социальный педагог	384	134	69	15	7	109	13	32	3	2
Педагог-психолог	361	137	45	19	8	103	17	23	5	4
Педагог-организатор	292	119	28	25	6	76	9	22	4	3
Преподаватель-организатор ОБЖ	319	148	32	12	3	86	6	23	7	2
Руководитель физического воспитания	333	155	33	9	5	92	8	25	3	3
Методист	945	568	75	31	24	194	14	33	4	2

Прочие	1644	577	134	68	25	658	24	132	21	5
--------	------	-----	-----	----	----	-----	----	-----	----	---

Исходя из полученных данных в СПО низкая обеспеченность преподавателями. В 2015 г. по отношению к 2014 г. потребность увеличилась на 3%.

Также остро стоит проблема в нехватке мастеров производственного обучения. Потребность в 2015 г. по отношению к 2014 г. снизилась на 0,7%, нехватка мастеров производственного обучения, как основных педагогических работников, может привести к ухудшению доступности СПО.

По данным, предоставленным субъектами Российской Федерации, максимальная нагрузка на педагогический состав в Тюменской области и составляет 19,8 студента на 1 педагогического работника. Высокие показатели зафиксированы, например: в Калининградской области (19,4), Алтайском крае (19,3), Амурской области (19).

Минимальная нагрузка на 1 педагогического работника в Камчатском крае (4,6 студента), Ярославской области (7 студентов) и Омской области (7 студентов).

Рост численности студентов на одного педагогического работника составил в 2015 году по отношению к 2014 году от 100,1 % (Кемеровская область) до 135,0 % (Новгородская область). При этом 11 субъектов Российской Федерации в 2015 году достигли значения показателя ниже, чем в 2014 году. Например, в Омской области численность студентов на одного педагога снизилась до 77,8 % от значения показателя прошлого года, в Липецкой области - 92,9 %.

Согласно статье 95 Закона № 273-ФЗ независимая оценка качества образования включает в себя независимую оценку качества подготовки обучающихся и независимую оценку качества образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность. Обязательные критерии независимой оценки качества образовательной деятельности установлены приказом Минобрнауки России от 5 декабря 2014 г. № 1547. Критерии независимой оценки качества подготовки обучающихся Минобрнауки России не установлены.

Высшее образование

Частью 1 статьи 100 Федерального закона № 273-ФЗ установлено, что число обучающихся по образовательным программам высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета определяется на основе контрольных цифр приема на обучение по специальностям и направлениям подготовки за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (далее - КЦП).

Частью 2 указанной статьи установлено, что за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета осуществляется финансовое обеспечение обучения по образовательным программам высшего образования из расчета не менее чем восемьсот студентов на каждые десять тысяч человек в возрасте от семнадцати до тридцати лет, проживающих в Российской Федерации.

КЦП распределяются по результатам публичного конкурса и устанавливаются организациям, по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам высшего образования.

КЦП также могут быть установлены вузам по не имеющим государственной аккредитации образовательным программам высшего образования, если государственная аккредитация по указанным образовательным программам ранее не проводилась при условии исполнения организацией, осуществляющей образовательную деятельность, обязательства получить государственную аккредитацию по указанным образовательным программам в течение трех лет с момента установления КЦП, но не позднее чем до завершения обучения обучающихся, принятых на обучение.

Вместе с тем указанные организации, взяв на себя обязательство, не могут гарантировать получение государственной аккредитации, поскольку в соответствии с частью 3 статьи 92 Закона № 273-ФЗ, предполагается ее заявительный характер. Согласно части 7 указанной статьи по результатам аккредитационной экспертизы Рособрнадзор принимает решение о государственной аккредитации либо об отказе в государственной аккредитации.

Таким образом, представляется целесообразным на законодательном уровне рассмотреть вопрос об исключении возможности установления контрольных цифр приема для образовательных организаций, не имеющих государственной аккредитации по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования.

В 2015 году отмечается сокращение числа государственных (муниципальных) образовательных организаций, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования - составляло 530 (в 2014 году - 548), в том числе 52 автономных учреждения (в 2014 году - 50), 476 бюджетных учреждений (в 2014 году - 482), 2 казенных учреждения (показатель остался неизменным). В 2015 году Минобрнауки России издало приказы о реорганизации 21 подведомственных высших учебных заведений (путём присоединения), реорганизовано 119 филиалов вузов (путём присоединения).

В соответствии с Концепцией Федеральной целевой программы развития образования на 2016 - 2020 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № 2765-р, структуру вузовской сети предполагается скорректировать с оптимизацией количества филиалов вузов в сторону их сокращения до 80 %, общего числа вузов - до 40%.

Также в 2015 году численность обучающихся студентов по образовательным программам высшего образования снизилась по сравнению с 2014 годом на 6,8 % и составила 4,1 млн. человек, из них свыше 2,3 млн. человек по очной форме обучения, по очно-заочной форме 124,5 тыс. человек, по заочной форме – 1,6 млн. человек (в 2014 году - 4,4 млн. человек, 2,4 млн. человек по очной форме, 129,9 тыс. человек по очно-заочной форме, 1,8 млн. человек по заочной форме обучения).

Таким образом, сокращение образовательных организаций высшего образования и, соответственно, контингента обучающихся влечет за собой риски снижения доступности высшего образования.

По данным Минобрнауки России, в 2015 г. система высшего образования характеризовалась следующими показателями:

Таблица 18

Отдельные показатели деятельности организаций образования⁷

	2015г.	В % к	Справочно	
		2014г.	2014г.	в % к 2013г. ¹¹
Государственные и муниципальные образовательные организации высшего образования				
число организаций, единиц	530	96,7	548	92,4
численность студентов, тыс. человек	4061,4	92,2	4405,5	91,3
прием, тыс. человек	1049,6	102,8	1020,8	93,5
выпуск, тыс. человек	1109,9	109,1	1017,7	94,4
Частные образовательные организации высшего образования				
число организаций, единиц	366	91,0	402	102,6
численность студентов, тыс. человек	705,1	87,8	803,5	90,6
прием, тыс. человек	172,2	100,8	170,9	94,7
выпуск, тыс. человек	190,5	91,4	208,4	90,1

1) В целях обеспечения статистической сопоставимости показатели по Российской Федерации рассчитаны без учета данных по Республике Крым и г. Севастополю.

Согласно информации, поступившей от направлений деятельности Счетной палаты (за которыми закреплён контроль в сферах образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, транспорта, сельского хозяйства, международных отношений, общегосударственных вопросов, федерального имущества) в части федеральных государственных образовательных организаций высшего образования, в 2015 году объем бюджетного финансирования (расходов по ПР 0706, ВР 611 (за счет субсидии на выполнение государственного задания) на 1 обучающегося составил в диапазоне от 33,2 тыс. рублей до 2031,8 тыс. рублей в год.

Минимальное значение величины бюджетных расходов на 1 обучающегося отмечается в сфере здравоохранения (у Кубанского государственного медицинского университета (33,2 тыс. рублей). Максимальные значения наблюдаются в сфере физической культуры и спорта (у федерального научного центра физической культуры и спорта (2 013,8 тыс. рублей), Санкт-Петербургского научно-исследовательского института физической культуры (1393,2 тыс. рублей), в сфере культуры (у Академии акварели и изящных искусств 1437,0 тыс. рублей). Среди высших учебных заведений (являющихся главными распорядителями средств федерального бюджета) максимальное значение объема бюджетного финансирования на 1 обучающегося отмечается у Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (1081,4 тыс. рублей).

⁷ по данным Росстата за 2015 год. Официальный сайт www.gks.ru

Необходимо отметить, что при аналогичности оказания образовательных услуг организациями высшего образования (без научных центров) в сфере физической культуры и спорта (по подведомственным организациям Минспорта России) бюджетные расходы на 1 обучающегося отличаются в 3,9 раза (Чайковский государственный институт физической культуры - 350,8 тыс. рублей, Воронежский государственный институт физической культуры – 90,4 тыс. рублей).

В сфере здравоохранения (по подведомственным организациям Минздрава России) бюджетные расходы на 1 обучающегося отличаются более чем в 3 раза (ГБОУ ВПО РНИМУ им. Н.И. Пирогова (118,0 тыс. рублей), Амурская государственная медицинская академия (101,8 тыс. рублей), Кубанский государственный медицинский университет (33,2 тыс. рублей), Нижегородская государственная медицинская академия (35,9 тыс. рублей).

По подведомственным организациям Минобрнауки России (при средней величине 106,4 тыс. рублей) наименьшие объемы бюджетных расходов на 1 обучающегося отмечаются у педагогических вузов. Тем не менее, среди данных вузов величина расходов на 1 обучающегося значительно отличается – в 3 раза (минимальное значение – в Армавирской государственной педагогической академии (43,4 тыс. рублей), Дагестанском государственном педагогическом университете (41,8 тыс. рублей), максимальное – в Московском педагогическом государственном университете (МПГУ) (128,5 тыс. рублей), Российском государственном педагогическом университете им. А.И. Герцена (105,4 тыс. рублей). Среди технических вузов отклонение в значениях значительно больше – в 7,7 раз. Минимальное значение величины бюджетных расходов на 1 обучающегося сложилось в Дагестанском государственном техническом университете (51,9 тыс. рублей), Брянском государственном техническом университете (57,4 тыс. рублей), максимальное значение – в Московском физико-техническом институте (государственном университете) (400,3 тыс. рублей), Национальном исследовательском Томском политехническом университете (331,9 тыс. рублей).

В сфере транспорта (по подведомственным организациям Росавиации) бюджетные расходы на 1 обучающегося отличаются в 2,7 раз (ФГБОУ ВО Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации (604,6 тыс. рублей), ФГБОУ ВО Московский государственный технический университет гражданской авиации (223,7 тыс. рублей).

По подведомственным организациям Минсельхоза России (при средней величине 122,0 тыс. рублей) наименьшие объемы бюджетных расходов на 1 обучающегося отмечаются в ФГБОУ ВО «Горский ГАУ» (77,9 тыс. рублей), в ФГБОУ ВО Дагестанском ГАУ (80,2 тыс. рублей), наибольшие – в ФГБОУ ВО «Российский государственный аграрный заочный университет» (311,9 тыс. рублей), ФГБОУ ВО «РГАУ-МСХА им.К.А.Тимирязева» (206,2 тыс. рублей), ФГБОУ ВО «Московская ГАВМиБ» (210,1 тыс. рублей), т.е. отклонение в величине расходов – в 4 раза.

В сфере культуры (по подведомственным организациям Минкультуры России) бюджетные расходы на 1 обучающегося отличаются в 20,9 раз

(минимальные значения – в ФГБОУ ВО «Алтайский государственный институт культуры» (68,5 тыс. рублей), ФГБОУ ВО «Самарский государственный институт культуры» (75,0 тыс. рублей), максимальные – в Академии акварели и изящных искусств (1437,0 тыс. рублей), ФГБОУ ВО «Российская государственная специализированная академия искусств» (498,0 тыс. рублей), ФГБОУ ВО «Московская государственная консерватория имени П.И.Чайковского» (447,7 тыс. рублей).

Расчет финансового обеспечения (бюджетных расходов) на 1 обучающегося по программам высшего образования в федеральных государственных образовательных учреждениях представлен в приложении № 11.

Согласно части 2 статьи 100 Закона № 273-ФЗ за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета осуществляется финансовое обеспечение обучения по образовательным программам высшего образования из расчета не менее чем восемьсот студентов на каждые десять тысяч человек в возрасте от семнадцати до тридцати лет, проживающих в Российской Федерации.

Таблица 19

показатель	Значение
Численность населения в возрасте 17-30 лет в 2016 году	24,3 тыс. чел.
Финансовое обеспечение подготовки граждан по программам в возрасте 17-30 лет за счет средств федерального бюджета	800/10 000 чел.
Минимальный контингент в 2016 году для обеспечения государственно гарантии	1,9 млн. чел.
Прием студентов в 2016 году, обучающихся за счет средств федерального бюджета (для обеспечения государственно гарантии)	660,2 тыс. чел.

Распределение контрольных цифр бюджетного приёма осуществляется исходя из потребностей регионов и отраслей в подготовке кадров⁸.

Несмотря на это, по данным Росстата (Бюллетень 2016 года «Обследование рабочей силы») число безработных с высшим образованием выросло за 2015 год на 19,6 %, что может указывать на насыщение рынка труда рядом специалистов с высшим образованием.

Например, каждый третий студент вузов (31 %) учится по направлению «экономика и управление», а доля таких специалистов в общем спросе на работников всего 13,7 %. Еще больший дисбаланс в «гуманитарных науках» - 20 % от общего числа студентов и три процента - спрос на рынке труда.

По данным Минобрнауки России в 2014-2015 годах сокращены бюджетные места на экономических, гуманитарных направлениях и, напротив, увеличены на инженерных, естественно-научных направлениях. При этом

⁸ Правила установления организациям, осуществляющим образовательную деятельность, контрольных цифр приема по профессиям, специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2015 г. № 285

конкурс на инженерно-технические и педагогические направления подготовки и специальности вырос с 5,9 человека на место в 2014 году до 7,4 человека на место в 2015 году.

Таблица 20

Распределение контрольных цифр приема по областям образования

Область образования	2015 год	2016 год
Математические и естественные науки	8,7	9,0
Инженерное дело, технологии и технические науки	45,1	45,1
Здравоохранение и медицинские науки	4,5	3,9
Науки об обществе	15,2	1,3
Образование и педагогические науки	12,0	12,4
Гуманитарные науки	4,2	4,3
Искусство и культура	2,9	2,8

Необходимо отметить, что согласно данным федерального статистического наблюдения (форма ВПО-1 «Сведения об образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования») в 2014 году подготовка специалистов с высшим образованием осуществлялась только по договорам об оказании платных образовательных услуг по следующим направлениям подготовки и специальностям: Публичная политика и социальные науки - 11, Цирковое искусство - 3, Математика - 2, Прикладная математика и информатика - 56, Прикладная математика - 6, Математическое обеспечение и администрирование информационных систем - 1, Архитектура – 21, Дизайн архитектурной среды- 14, Программная инженерия – 130, Электроника и наноэлектроника – 99, Биотехнические системы и технологии – 51, Прикладная механика – 13, Мехатроника и робототехника – 9, Техническая физика – 1, Химическая технология- 207 и др.

При этом КЦП в 2014 году по ним не устанавливались, несмотря на то, что они относятся к приоритетным областям образования, на которые по сведениям Минобрнауки России, КЦП устанавливаются. Таким образом, информация Минобрнауки России данными Росстата не подтверждается.

Согласно форме ВПО-1 юридические лица, осуществляющие подготовку кадров по образовательным программам высшего образования, представляют сведения в Минобрнауки России. Согласно Указаниям по заполнению формы федерального статистического наблюдения респондентами по форме федерального статистического наблюдения № ВПО-1 являются юридические лица, осуществляющие подготовку кадров по образовательным программам высшего образования: бакалавриат, специалитет, магистратура. При этом сведения по форме № ВПО-1 не заполняют образовательные организации, находящиеся в ведении федеральных государственных органов, осуществляющих подготовку кадров в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка (находящиеся в ведении Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, федеральных органов

исполнительной власти, осуществляющих функции, перечень которых определен частью 1 статьи 81 Закона № 273-ФЗ).

Таким образом, Минобрнауки России осуществляет мониторинг системы образования на основании данных федерального статистического наблюдения⁹, за исключением указанных организаций, в связи с чем, оценить в целом систему высшего образования в Российской Федерации не представляется возможным.

Таблица 21

Информация о приеме по программам высшего образования по данным формы ВПО-1 за 2014 год

Наименование направления подготовки, специальности	Код специальности, направления подготовки по перечню, утвержденному приказом 1061	Принято* (сумма гр. 6-9)	Принято на обучение:			
			за счет бюджетных ассигнований			по договорам об оказании платных образовательных услуг
			федерального бюджета	бюджета субъекта Российской Федерации	местного бюджета	
1	3	5	6	7	8	9
Программы бакалавриата – всего	0	866 623	324 432	12 440	155	529 596
Программ специалитета	0	147 666	71 716	805	6	75 139
Программы магистратуры всего	0	207 502	110 148	3 301	0	94 053
Всего	0	1 221 791	506 296	16 546	161	698 788

Более подробный анализ представлен в приложении № 12 к настоящему Отчету.

Порядок определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении Минобрнауки России, оказываемые ими сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного задания утвержден приказом Минобрнауки России от 20 декабря 2010 г. № 1898. В соответствии с указанным Порядком размер платы определяется на основе расчета необходимых для оказания соответствующих платных услуг экономически обоснованных затрат с учетом конъюнктуры рынка, требований к качеству оказания услуг. При этом размер платы в расчете на единицу оказания платных образовательных услуг не может быть ниже величины базовых нормативных затрат, установленных Минобрнауки России.

При этом некоторыми организациями высшего образования, подведомственными Минобрнауки России, соотношение размера платы за обучение в рамках государственных услуг и на договорной основе не

⁹ Правила осуществления мониторинга системы образования, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662.

соблюдается. Например, размер платы за обучение на договорной основе для студентов приема 2015 года по бакалавриату направления «Экономика» очной формы обучения у ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Томский политехнический университет» (101,8 тыс. рублей) на 65,6 % ниже стоимости государственной услуги (296,2 тыс. рублей), у ФГАОУ ВО «Северо-Восточный федеральный университет имени М.К.Аммосова» на 40,5 % ниже (146,0 тыс. рублей против 245,4 тыс. рублей), у ФГБОУ ВО «Национальный минерально-сырьевого университет «Горный» на 56,8 % ниже (100,0 тыс. рублей против 231,6 тыс. рублей), ФГБОУ ВО «Северо-Восточный государственный университет» на 55,7 % ниже (76,0 тыс. рублей против 171,6 тыс. рублей).

Согласно приказу Минобрнауки России от 22 декабря 2014 г. № 1601 «О продолжительности рабочего времени (нормах часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников и о порядке определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре» продолжительность рабочего времени (нормы часов педагогической работы за ставку заработной платы) для педагогических работников устанавливается исходя из сокращенной продолжительности рабочего времени не более 36 часов в неделю.

По данным Годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности в 2015 году государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы, направленного Минобрнауки России в Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации письмом от 29 февраля 2016 г. № АП-272/02, по итогам 2015 года не достигнуто плановое значение следующего показателя «Численность студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программ магистратуры в расчете на одного работника профессорско-преподавательского состава» в 2015 году при плановом значении показателя 11,3, факт составил 9,6, при этом в 2014 году значение фактического показателя составляло 10,6, что свидетельствует о снижении роста численности педагогических работников в расчете на 1 студента.

Так, например, в ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет» численность студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования в расчете на одного работника профессорско-преподавательского состава составила 5,5 человека при запланированном значении показателя государственной программы «Развитие образование» на 2013-2020 годы 11,3.

По итогам 2015 года численность профессорско-преподавательского состава, реализующего программы высшего образования, в целом по Российской Федерации по сравнению с 2014 годом уменьшилась на 13,1 тыс. человек и составила 238,5 тыс. человек.

Сведения о заработной плате работников в государственных (муниципальных) организациях высшего образования за 2014 год (Сведения по данным формы ВПО-2)

Категории персонала	№ строки	Фонд начисленной заработной платы работников, тыс. рублей		Средняя численность работников	
		списочного состава (без внешних совместителей)	внешних совместителей	списочного состава (без внешних совместителей)	внешних совместителей
1	2	3	4	5	6
профессорско-преподавательский	03	140 222 650,9	12 243 192,7	250 459,4	28 168,7

Согласно данным таблицы, средняя заработная плата профессорско-преподавательского состава (без внешних совместителей) составляет в месяц 46,6 тыс. рублей.

При этом уровень средней заработной платы преподавателей образовательных учреждений высшего образования в организациях государственной и муниципальной форм собственности (по субъектам Российской Федерации) за январь-декабрь 2014 года составлял 47,2 тыс. рублей.

Таким образом, показатель по средней заработной плате профессорско-преподавательского состава в организациях государственной и муниципальной форм собственности не достигает уровня в целом по Российской Федерации (меньше на 1,3 %).

Согласно информации, представленной субъектами Российской Федерации, наибольшее значение внутренних совместителей профессорско-преподавательского состава отмечается в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра. Так, из 608 педагогических работников 536 работников являются внутренними совместителями, что составляет 88,2 %. Таким образом, наибольший объем занятых ставок составляют внутренние совместители, что непосредственно влияет на качество образования, а также на рост заработной платы педагогических работников за счет совместительства.

Наличие условий для обучения инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Согласно статье 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» ограничение жизнедеятельности - полная или частичная утрата лицом способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью.

В связи с внедрением ФГОС начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, утвержденного приказом Минобрнауки России от 19 декабря 2014 г. № 1598, и ФГОС образования обучающихся с умственной отсталостью (интеллектуальными нарушениями), утвержденного приказом Минобрнауки России от 19 декабря 2014 г. № 1599, определены обязательные требования при

реализации адаптированных основных общеобразовательных программ (далее - АООП) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Требованиями СанПиН 2.4.2.3286-15 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения и воспитания в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья», утвержденными постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 10 июля 2015 г. № 26 (далее - СанПиН 2.4.2.3286-15), вводятся в действие с 1 сентября 2016 г. санитарно-эпидемиологические правила и нормативы, исключаящие обучение детей с ограниченными возможностями здоровья в обычных классах в условиях инклюзии.

При этом согласно данным формы № 76-РИК численность обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья в обычных классах, не являющихся специальными (коррекционными), в Российской Федерации в 2013 году составила 148 648 человек, в 2014 году – 161 346 человек, в 2015 году - 176 215 человек.

В связи с этим, а также согласно проанализированным данным, существует риск невыполнения требований СанПиН 2.4.2.3286-15, а также положений ФГОС начального общего образования обучающихся с ограниченными возможностями здоровья, особенно в сельской местности, поскольку нагрузка как на преподавателей, так и на образовательные учреждения в целом может не позволить как отделить одну категорию обучающихся от другой, так и лишить конституционного права на образование инвалидов и ЛОВЗ.

Подпунктом «в» пункта 1 Указа № 599 установлено увеличение к 2020 году доли образовательных учреждений среднего профессионального образования и образовательных учреждений высшего профессионального образования, здания которых приспособлены для обучения лиц с ограниченными возможностями здоровья, с 3 до 25 процентов. К 2015 году согласно форме № СПО-2, доля зданий, которые приспособлены для обучения инвалидов и ЛОВЗ составила 21,6 %.

Трудоустройство

Оценка трудоустройства выпускников в рамках мониторинга эффективности осуществляется в целях реализации Закона № 273-ФЗ, постановления Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования», а также раздела V «Изменения в сфере высшего образования, направленные на повышение эффективности и качества услуг в сфере образования, соотнесенные с этапами перехода к эффективному контракту» Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2014 г. № 722-р, Приказа Минобрнауки России от 11 июня 2014 г. № 657 «Об утверждении методики расчета показателей мониторинга системы образования».

Доля трудоустроенных выпускников организаций высшего образования в течение года после выпуска 2013 года по программам бакалавриата составила 69,5%, по программам специалитета – 76,3%, по программам магистратуры – 80,9%.

Из них наибольший удельный вес трудоустроенных выпускников по отраслям экономики составил:

- по программам бакалавриата: «Образование и педагогические науки» – 75,2% и «Математические и естественные науки» - 70,6%.

- по программам специалитета: «Инженерное дело, технологии и технические науки» - 79,8% и «Математические и естественные науки» - 77,8%.

- по программам магистратуры: «Здравоохранение и медицинские науки» - 90,5% и «Математические и естественные науки» - 84,7%.

Наименьший удельный вес трудоустроенных выпускников по отраслям экономики составил:

- по программам бакалавриата: «Гуманитарные науки» - 58,3% и «Сельское хозяйство и сельскохозяйственные науки» - 58,7%.

- по программам специалитета: «Здравоохранение и медицинские науки» - 66,2% и «Искусство и культура» - 67,6%.

- по программам магистратуры: «Искусство и культура» - 73,2% и «Гуманитарные науки» - 74,5%.

Одним из показателей мониторинга эффективности вузов, на основании которых принимается решение об их эффективности, является трудоустройство выпускников. Минобрнауки России оценивает трудоустройство на основании данных Пенсионного фонда, который учитывает устроившимися по специальности всех, за кого работодатель перечислил хотя бы один взнос в Пенсионный фонд. Однако данный факт не означает, что выпускник работает по специальности и на постоянной основе, что затрудняет планирование контрольных цифр приема в вузы и приводит к избытку невостребованных профессий на рынке труда.

Взаимодействие между Минобрнауки России и Пенсионным фондом России в части проведения мониторинга трудоустройства выпускников осуществляется на основании соглашения от 6 апреля 2015 г. № Мог-84/05. При этом итоговые результаты оценки трудоустройства выпускников могут иметь большую погрешность. Так, количество неоднозначно найденных СНИЛС, а также ненайденные СНИЛС от общего числа выпускников, допущенных к обработке, составляет 27 539 СНИЛС из 386 670 человек. Например, в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова этот размер составил 872 СНИЛС или 13,1% от количества выпускников, сведения по которым отправлены в Пенсионный фонд России, в Елецком государственном университете имени И.А. Бунина этот размер составил 98 СНИЛС или 7,3%, в Ленинградском государственном университете имени А.С. Пушкина этот размер составил 137 СНИЛС или 6,1%, в Ингушском государственном университете этот размер составил 438 СНИЛС или 21%.

Объем трудоустроенных выпускников из общего числа выпускников в субъектах Российской Федерации в разрезе федеральных округов приведен в таблице:

Таблица 23

Федеральный округ	Трудоустроено, %	Не трудоустроено, %	Пороговое значение, %*
Уральский	82	18	80
Северо-Западный	80	20	75
Приволжский	80	20	80
г. Санкт-Петербург	77	23	75
Сибирский	76	24	75
Центральный	76	24	75
Дальневосточный	75	25	75
г. Москва	73	27	75
Южный	72	28	70
Северо-Кавказский	52	48	50

* Пороговое значение – значение, при котором 50% вузов региона имеют долю трудоустройства выше, чем это значение, а 50% - ниже.

Согласно таблице, наибольшее число трудоустроенных выпускников в Уральском Федеральном округе, наименьшее в Северо-Кавказском Федеральном округе.

В соответствии с пунктом 6 Правил установления организациям, осуществляющим образовательную деятельность, контрольных цифр приема по профессиям, специальностям и направлениям подготовки и (или) укрупненным группам профессий, специальностей и направлений подготовки для обучения по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2015 г. № 285, высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации ежегодно направляют предложения о корректировке проекта контрольных цифр приема в Минобрнауки России. Тем самым, регионы изъявляют потребность в специальностях, в которых возник или может возникнуть дефицит квалифицированных кадров.

Согласно данным, предоставленным Минобрнауки России, в 2015 г. наиболее востребованная регионами специальность по бакалавриату - «Образование и педагогические науки». Высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации было предложено выделить 43 745 бюджетных мест по данной специальности. Наибольшую потребность в данной специальности испытывает город федерального значения Москва (1 761 бюджетное место). Наибольшая обеспеченность специалистами данной специальности в Чукотском автономном округе, в Ямало-Ненецком автономном округе и в Ненецком автономном округе. На 2015 год этими регионами было предложено не выделять контрольные цифры приема на обучение этой специальности.

Наибольшая потребность в кадрах по специальности «Клиническая медицина». Предложено выделить 21 866 бюджетное место. Наибольшую потребность среди регионов в данной профессии также испытывает город федерального значения Москва (3 017 бюджетных мест). Не выразили

необходимость в данной специальности следующие регионы: Брянская область, Владимирская область, Вологодская область, Еврейская автономная область, Камчатский край, Костромская область, Курганская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Псковская область, Республика Алтай, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Тыва, Сахалинская область, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Наиболее востребованной регионами специальностью по магистратуре также является «Образование и педагогические науки». Субъектам Российской Федерации было предложено выделить 25 038 бюджетных мест на 2015 год. За исключением специальности «Образование и педагогические науки» наиболее востребованной по магистратуре специальностью является «Экономика и управление», по которой контрольные цифры приема на 2015 год составили 13 742. Востребованность данной профессии среди субъектов Российской Федерации наиболее заметна в городе федерального значения Москва (4176 бюджетных мест). Следующим регионам профессиональные кадры данной специальности не требуются: Амурская область, Забайкальский край, Камчатский край, Карачаево-Черкесская Республика, Курганская область, Ленинградская область, Магаданская область, Ненецкий автономный округ, Республика Тыва, Республика Хакасия, Сахалинская область, Смоленская область, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Наибольшая потребность в кадрах в целом в городе федерального значения Москва, которым предложено установить контрольные цифры приема по всем специальностям высшего образования на уровне 81 251. Наименьшая заинтересованность в определенных специальностях зафиксирована в Чукотском автономном округе (32 бюджетных места).

8. Выводы

8.1. Пункт 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 21 июля 2015 г. № Пр-1441 по вопросам обеспечения доступности услуг в социальной сфере для граждан Российской Федерации не исполнен, поскольку соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации не внесены: не установлены критерии доступности населению услуг учреждений образования, требования к размещению образовательных организаций с учетом плотности и возрастного состава населения, транспортной инфраструктуры и иных показателей, отражающих доступность для населения образовательных услуг.

Также не исполнены положения пункта 1 Перечня поручений № Пр-1441 в части обеспечения внесения в законодательство Российской Федерации изменений, устанавливающих обязательность использования требований к размещению организаций социальной сферы субъектами Российской Федерации при размещении объектов образования; показатели развития сети

организаций социальной сферы, в том числе в сельской местности, включая требования к кадровому обеспечению социальной сферы, исходя из плотности населения и других факторов, влияющих на доступность для населения услуг социальной сферы; принятия мер по определению нормативов стоимости создания одного места в дошкольных образовательных организациях.

8.2. Методические рекомендации по развитию сети образовательных организаций и обеспеченности населения услугами таких организаций, включающие требования по размещению организаций сферы образования, в том числе в сельской местности, исходя из норм действующего законодательства Российской Федерации, с учетом возрастного состава и плотности населения, транспортной инфраструктуры и других факторов, влияющих на доступность и обеспеченность населения услугами сферы образования, направленные Минобрнауки России в субъекты Российской Федерации (письмо от 4 мая 2016 г. № АК-950/02) во исполнение перечня поручений № Пр-1441, являются сводной информацией о показателях, предусмотренных действующими правовыми актами (сводами правил, которые наиболее значимы при проектировании объектов социальной инфраструктуры и обеспечении их доступности, СанПиН, государственной программой Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295, другими правовыми актами и письмами Минобрнауки России).

Указанные Методические рекомендации по развитию сети образовательных организаций содержат нормативы для расчета потребности субъектов Российской Федерации в объектах образования, которые установлены распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 октября 1999 г. № 1683-р «О методике определения нормативной потребности субъектов Российской Федерации в объектах социальной инфраструктуры», признанным утратившим силу распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2016 г. № 664-р.

8.3. В 67 субъектах Российской Федерации схемы территориального планирования не имеют объектов образования, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении субъектами Российской Федерации полномочий, установленных статьями 7, 14 Градостроительного Кодекса Российской Федерации.

8.4. В течение 2013 -2015 годов отмечается динамика снижения расходов федерального бюджета на отрасль «Образование». Согласно показателям уточнений сводной бюджетной росписи федерального бюджета бюджетные ассигнования на отрасль в 2015 году составили 594 894,6 млн. рублей (или на 4,0 % меньше, чем в 2014 году), в 2014 году - 616 785,2 млн. рублей (или на 5,7 % меньше, чем в 2013 году). Снижается и доля расходов на образование в общем объеме расходов федерального бюджета с 4,5 % в 2013 году до 3,9 % в 2015 году.

Отрицательная динамика в 2013-2015 годах также наблюдается по объемам межбюджетных трансфертов, предоставленным из федерального

бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации: в 2015 году – 48 814,8 млн. рублей (или на 33,6 % ниже уровня 2014 года), в 2014 году – 73 544,4 млн. рублей (или на 36,8 % ниже уровня 2013 года).

По данным отчетности об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации за 2013-2015 годы на отрасль «Образование» направлено в 2013 году – 2 333 758,7 млн. рублей, в 2014 году – 2 474 294,1 млн. рублей, в 2015 году – 2 472 544,5 млн. рублей. Доля расходов на отрасль в общем объеме расходов снизилась с 26,5 % в 2013 и 2014 годах до 26,1 % в 2015 году.

8.5. На федеральном уровне не сформирована нормативная правовая база, регулирующая функционирование системы электронной очереди, обязательная для применения в субъектах Российской Федерации, что не позволяет обеспечить контроль за ее движением.

Кроме того, в Электронной очереди (на сайте eo.edu.ru) отсутствуют данные по Республике Крым (по всем показателям, в том числе по численности детей, не обеспеченных местом в дошкольных образовательных организациях, проставлено значение «0»), что занижает общую численность детей, нуждающихся в предоставлении мест в детские сады по Российской Федерации в целом.

8.6. По данным субъектов Российской Федерации, представленных по запросу Счетной палаты, в 61 136 населенных пунктах (с численностью населения до 5 тысяч человек), где проживают 398 223 детей дошкольного возраста, отсутствуют детские сады, что значительно ограничивает доступность данной услуги для сельских жителей. Из них 3497 населенных пунктов имеют ближайшее расстояние до организаций дошкольного образования свыше 50 километров.

По результатам проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что проблема транспортной доступности дошкольных образовательных организаций не урегулирована на федеральном уровне. СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций» не содержит требований по довозу детей дошкольного возраста до детских садов. Таким образом, перевозка детей дошкольного возраста и их родителей специально выделенным транспортом не предусмотрена.

8.7. По данным субъектов Российской Федерации, представленных по запросу Счетной палаты, в 55 580 населенных пунктах (с численностью жителей до 5 тысяч человек), где проживает почти 287 355 детей школьного возраста, отсутствуют общеобразовательные организации, что может значительно ограничивать возможности сельских жителей в получении образовательных услуг.

В нарушение пункта 3 Правил организованной перевозки группы детей автобусами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 г. № 1177, согласно которому для осуществления организованной перевозки группы детей используется автобус,

который оснащен тахографом, а также аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS, - 1 019 автобусов не оборудованы аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS, и 3 682 автобусов не оснащены тахографом.

Кроме того, из 23 877 автотранспортных средств, предназначенных для перевозки обучающихся, 2 803 автотранспортных средства выпущены в 2006 г. и ранее, в том числе в сельских поселениях 804 единицы.

По результатам социального опроса Счетной палаты 17,2 % респондентов, имеющих детей школьного возраста, добираются до школы более 30 минут, 10,6 % школьников не посещали школу по причине транспортных проблем и недоступности образовательной организации по месту жительства.

8.8. Критерии независимой оценки качества подготовки обучающихся Минобрнауки России не установлены.

Мониторинг качества подготовки обучающихся 4-х классов проводился Рособрнадзором только по 3 учебным предметам («Русский язык», «Математика» и «Окружающий мир») вместо 7 учебных предметов, предусмотренных ФГОС.

8.9. Методика, определяющая минимальное количество баллов единого государственного экзамена, подтверждающего освоение образовательной программы среднего общего образования, и минимальное количество баллов единого государственного экзамена, необходимого для поступления в образовательные организации высшего образования на обучение по программам бакалавриата и программам специалитета, у Рособрнадзора отсутствует.

8.10. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2016 г. № 144 внесены изменения в государственную программу Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 295, согласно которым введены Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходов, возникающих при реализации государственных программ субъектов Российской Федерации, на реализацию мероприятий по содействию созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях в рамках подпрограммы «Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей» государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы.

Пунктом 10 Правил предусмотрено обязательство субъекта Российской Федерации направлять субсидию на возмещение затрат бюджета субъекта Российской Федерации в текущем финансовом году на проведение строительства либо приобретения (выкупа) одного здания общеобразовательных организаций, что создает риски невозможности получения субсидии субъектами Российской Федерации, имеющими низкий

уровень расчетной бюджетной обеспеченности. Таким образом, в 2016 году субсидию смогли получить только субъекты Российской Федерации, которые уже начали строительство за счет собственных средств.

8.11. Отсутствует единая система учета детей, осваивающих программы дополнительного образования и методика подсчета показателя охвата детей дополнительным образованием, утвержденная на федеральном уровне. Статистическая отчетность в дополнительном образовании детей отражает не численность обучающихся, а количество оказанных услуг.

8.12. В 2015 году выросла доля детей, получающих дополнительное образование на платной основе, до 14,3 % от общего количества детей, получающих дополнительное образование, против 3,3 % в 2013 году. Доля численности обучающихся по договорам платных образовательных услуг в сельской местности составила в 2015 году 3,3 %, тогда как в городе – 16,3 %.

8.13. В части негосударственного сектора в сфере образования в 13 субъектах Российской Федерации отсутствуют организации частной формы собственности, осуществляющие образовательную деятельность по дополнительным образовательным программам для детей.

8.14. Численность обучающихся с использованием дистанционной и электронной форм обучения по программам дополнительного образования детей составила в Российской Федерации в 2015 году лишь 87,0 тыс. человек. Только 6,8 тыс. человек (7,9 %) из них сельские школьники.

8.15. Доступность услуг дополнительного образования детей в удаленных районах и сельской местности ограничена также техническими возможностями поставщиков услуг доступа к сети интернет. По состоянию на начало 2015-2016 учебного года в Российской Федерации 20,0 тыс. сельских школ (71,3 % сельских школ, подключенных к сети Интернет) имели скорость подключения к сети интернет до 1 мбит/с (в 2014 г. – 22,7 тыс. сельских школ, или 78,7%). При этом 1670 сельских школ в Российской Федерации не имели возможности доступа к интернету (в 2014 г. – 1 921 сельская школа).

8.16. Ресурсы для предоставления дополнительных образовательных услуг государственными (муниципальными) организациями дополнительного образования детей ограничены: на посещающих занятия приходилось менее 2 кв. метров площади в Республике Алтай (1,95 кв. м.), в Республике Дагестан (1,07 кв. м. на одного обучающегося). Требуют капитального ремонта в Республике Саха (Якутия) 35,1 % зданий, в Республике Дагестан 32,2% зданий, в Республике Алтай – 32,1 % зданий организаций дополнительного образования детей.

8.17. В 2015 году по сравнению с 2013 годом отмечается снижение количества детей, посещающих группы продленного дня: в городе на 13,3 %, а на селе - на 19,5 %. В 2013-2015 годах прекратили работу 12 055 групп продленного дня, в том числе 3 764 групп в сельской местности. Наибольшее число закрытых групп для учащихся 1-4 классов (10 325 групп), в том числе в сельской местности – 2 828 групп. Снижение количества школьников, посещающих группы продленного дня, произошло, в том числе, по причине введения платы за присмотр и уход за детьми в таких группах.

8.18. В 2015 году по сравнению с 2014 годом ухудшились результаты освоения образовательных программ общего образования. Число несданных ЕГЭ по двум обязательным предметам (русскому языку и математике) в сельской местности увеличилось в 2015 году почти в 2 раза по сравнению с 2014 годом и составило 18 472 (в 2014 году – 9 364).

8.19. По сравнению с 2014 годом количество детей в городских школах, занимающихся во вторую смену, в 2015 году увеличилось на 21 277 человек. В 2015 году работало в три смены на 29 городских и на 2 сельских школы больше, чем в 2014 году. Количество школьников, обучающихся в третью смену, увеличилось в 2015 году на 8 436 человек в городах и на 701 человека в сельской местности.

8.20. Существует риск неисполнения Требований СанПиН 2.4.2.3286-15 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения и воспитания в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по адаптированным основным общеобразовательным программам для обучающихся с ограниченными возможностями здоровья», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 10 июля 2015 г. № 26, вводимых в действие с 1 сентября 2016 г., ограничивающих обучение детей с ограниченными возможностями здоровья в обычных классах в условиях инклюзии.

Численность обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья в обычных классах, не являющихся специальными (коррекционными), в Российской Федерации в 2013 году составила 148 648 человек, в 2014 году – 161 346 человек, в 2015 году - 176 215 человек.

8.21. В соответствии с Порядком формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, утвержденным приказом Минобрнауки России от 5 сентября 2013 г. № 1047, учебник исключается из федерального перечня учебников, в том числе, по причине наличия в содержании учебника информации, причиняющей вред здоровью и развитию детей. В соответствии с приказом Минобрнауки России от 26 января 2016 г. № 38 организации, осуществляющие образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам, вправе в течение пяти лет использовать в своей образовательной деятельности учебники, исключенные из федерального перечня учебников. Существуют риски, что учебники, исключенные из перечня, в том числе по причине наличия в содержании учебника информации, причиняющей вред здоровью и развитию детей, будут использоваться в образовательных программах в течение 5 лет. Кроме того, исключенные учебники могут быть не актуальны, «устарели», что может негативно отразиться на качестве подготовки обучающихся по конкретным образовательным программам и в дальнейшем на результатах государственной итоговой аттестации.

8.22. По состоянию на 1 января 2016 г. в Российской Федерации 4 037 организаций, имеющих лицензию на осуществление образовательной

деятельности по программам среднего профессионального образования, 3 883 организации имеют свидетельство о государственной аккредитации. По сравнению с 2014 годом у 39 организаций среднего профессионального образования отозвана лицензия на осуществление образовательной деятельности, 19 организаций лишены государственной аккредитации.

8.23. Сокращается количество организаций СПО, использующих дистанционные образовательные технологии (в 2014 г. количество организаций СПО, использовавших данный способ, сократилось на 27 по отношению к 2013 г.).

Количество абитуриентов, поступивших в организации, подведомственные федеральным органам исполнительной власти уменьшилось на 6,3%, в связи с чем возникает риск роста дефицита рабочих кадров, например: в аэрофотогеодезии, судовождении, так как обучение данным профессиям в региональных или муниципальных организациях СПО либо не осуществляется совсем, либо осуществляется, очевидно, недостаточно.

8.24. Сокращается количество общежитий, что затрудняет получение образования для иногородних студентов. В 2014 году количество общежитий составило 2 871, что на 185 общежитий (или на 6 %) меньше по сравнению с 2013 годом (3 056 общежитий). При этом из 3056 общежитий в 2013 году 109 (или 3,6%) находилось в аварийном состоянии, 772 (или 25,3%) общежития требовали капитального ремонта. В 2014 году количество общежитий, находящихся в аварийном состоянии, сократилось всего на 5 (или на 4,6%), требующих капитального ремонта на 55 (или на 7,1%). Средняя обеспеченность жилой площадью в общежитиях составляет 10,1 кв. метров на 1 студента.

Уменьшилось число подготовительных курсов для абитуриентов (на 310), учебно-производственных мастерских (на 100), что снижает возможности по развитию практических навыков студентов.

8.25. В 2015 году из 172 289 педагогических работников СПО высшее образование имели только 153 266 сотрудников (89 %). При этом у 3 532 преподавателей (за исключением мастеров производственного обучения) только среднее профессиональное образование. Из 4 498 педагогов-психологов и социальных педагогов высшее педагогическое образование имеют только 3 065 человек.

В СПО отмечается низкая обеспеченность преподавателями. В 2015 году по отношению к 2014 году потребность в преподавателях увеличилась на 3%.

8.26. В результате сокращения организаций высшего образования снижается доля профессорско-преподавательского состава.

По данным годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности в 2015 году государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы, направленного Минобрнауки России в Министерство экономического развития Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации письмом от 29 февраля 2016 г. № АП-272/02, по итогам 2015 года не достигнуто плановое значение показателя «Численность студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета,

программ магистратуры в расчете на одного работника профессорско-преподавательского состава». В 2015 году при плановом значении показателя 11,3, факт составил 9,6, при этом в 2014 году значение фактического показателя составляло 10,6.

8.27. В 2015 году численность обучающихся студентов по образовательным программам высшего образования снизилась по сравнению с 2014 годом на 6,8 % и составила 4,1 млн. человек, из них свыше 2,3 млн. человек по очной форме обучения, по очно-заочной форме 124,5 тыс. человек, по заочной форме – 1,6 млн. человек (в 2014 году - 4,4 млн. человек, 2,4 млн. человек по очной форме, 129,9 тыс. человек по очно-заочной форме, 1,8 млн. человек по заочной форме обучения). Таким образом, сокращение образовательных организаций высшего образования и, соответственно, контингента обучающихся влечет за собой риски снижения доступности высшего образования.

8.28. Образовательные организации высшего образования не могут гарантировать получение государственной аккредитации, поскольку в соответствии с частью 3 статьи 92 Закона № 273-ФЗ, предполагается ее заявительный характер. Согласно части 7 указанной статьи по результатам аккредитационной экспертизы Рособрнадзор принимает решение о государственной аккредитации либо об отказе в государственной аккредитации.

Таким образом, представляется целесообразным на законодательном уровне рассмотреть вопрос об исключении возможности установления контрольных цифр приема для образовательных организаций, не имеющих государственной аккредитации по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования.

8.29. Следует отметить, что бюджетные расходы при аналогичности оказания образовательных услуг организациями высшего образования в различных сферах значительно отличаются. Так, например, в сфере физической культуры и спорта бюджетные расходы на 1 обучающегося отличаются в 3,9 раза, в сфере образования: по педагогическим вузам – в 3 раза, по техническим – в 7,7 раз, в сфере культуры – в 20,9 раз, в сфере здравоохранения – более в чем в 3 раза, в сфере сельского хозяйства – в 4 раза.

8.30. Минобрнауки России осуществляет мониторинг системы образования на основании данных федерального статистического наблюдения, за исключением организаций, находящихся в ведении федеральных государственных органов, осуществляющих подготовку кадров в интересах обороны и безопасности государства, обеспечения законности и правопорядка (находящиеся в ведении Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции, перечень которых определен частью 1 статьи 81 Закона № 273-ФЗ).

Таким образом, проведение Минобрнауки России мониторинга системы образования на основании данных федерального статистического наблюдения, не содержащих сведений об указанных организациях, не позволяет оценить в целом систему высшего образования в Российской Федерации.

8.31. Согласно информации, представленной субъектами Российской Федерации, наибольшее значение по числу внутренних совместителей профессорско-преподавательского состава отмечается в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра. Так, из 608 педагогических работников 536 работников являются внутренними совместителями, что составляет 88,2 %.

Таким образом, большинство ставок занимают преподаватели, имеющие внутреннее совместительство, что свидетельствует о росте заработной платы педагогических работников за счет совместительства.

8.32. Одним из показателей мониторинга эффективности вузов, на основании которых принимается решение об их эффективности, является трудоустройство выпускников. Минобрнауки России оценивает трудоустройство на основании данных Пенсионного фонда, который учитывает устроившимися по специальности всех, за кого работодатель перечислил хотя бы один взнос в Пенсионный фонд. Однако данный факт не означает, что выпускник работает по специальности и на постоянной основе, что затрудняет планирование контрольных цифр приема в вузы и приводит к избытку невостребованных профессий на рынке труда.

9. Предложения:

9.1. Включить результаты экспертно-аналитического мероприятия в сводный доклад Президенту Российской Федерации об исполнении пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 21 июля 2015 г. № Пр-1441.

9.2. Направить информационное письмо в Министерство образования и науки Российской Федерации с учетом контрольного мероприятия по пункту 2.3.1.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год.

9.3. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия и информацию об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложения:

1. Информация о достижении значений показателей соглашений, заключенных между Минобрнауки России и высшим органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации об обеспечении в 2014-2018 годах достижения целевых показателей оптимизации сети государственных (муниципальных) образовательных организаций, определенных региональным планом мероприятий («дорожной картой») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки».

2. Информация о среднем уровне заработной платы педагогических работников в 2014-2015 годах.

3. Информация Рособнадзора о нарушениях, выявленных проверками в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2013-2015 годах.

4. Информация о наиболее частых наказаниях по итогам проверок Рособнадзора.

5. Информация об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и о контингенте обучающихся в образовательных организациях.

6. Доступность дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет.

7. Численность работников дошкольных образовательных организаций в Российской Федерации

8. Техническое состояние зданий дошкольных образовательных учреждений по Российской Федерации, федеральным округам, субъектам Российской Федерации

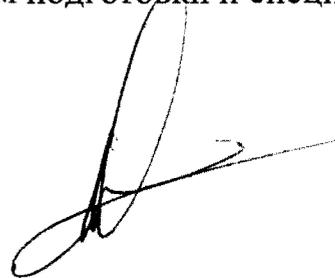
9. Информация о численности обучающихся выпускных классов государственных (муниципальных) организаций, реализующих программы общего образования, не получивших аттестат о среднем (полном) образовании.

10. Информация об обучении в 2015 году в группах продленного дня в образовательных организациях, реализующих программы общего образования.

11. Информация о федеральных государственных образовательных организациях высшего образования. Информация о финансировании учреждений на выполнение государственного задания за 2015 год.

12. Сведения о приеме, численности студентов и выпускников. Распределение приема по направлениям подготовки и специальностям.

Аудитор



А.В.Филипенко