

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«11» апреля 2013 г.

№ ОМ- 66/12-04

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Проверка целевого и эффективного использования бюджетных средств, направленных на пополнение библиотечного фонда общеобразовательных учреждений, в 2011 - 2012 годах»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 29 марта 2013 г. № 14К (905))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.2.1.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

2. Предмет контрольного мероприятия: нормативные правовые и распорядительные документы, регламентирующие предоставление и использование средств федерального бюджета в субъектах Российской Федерации на пополнение библиотечного фонда общеобразовательных учреждений, в том числе в рамках модернизации региональных систем общего образования; соглашения, контракты, договоры и другие документы, связанные с размещением заказов на поставку учебников, иных печатных, а также электронных изданий для осуществления образовательной деятельности; финансовые, платежные и другие документы, подтверждающие направление, получение и использование средств, направленных на пополнение библиотечного фонда общеобразовательных учреждений; бюджетная, бухгалтерская, статистическая и иная отчетность.

3. Объекты контрольного мероприятия: Министерство образования и науки Российской Федерации (далее - Минобрнауки России), правительство Вологодской области (г. Вологда), муниципальные образования и общеобразовательные учреждения Вологодской области (выборочно), правительство Ставропольского края (г. Ставрополь), муниципальные образования и общеобразовательные учреждения Ставропольского края (выборочно), министерство образования и науки Астраханской области (г. Астрахань), муниципальные образования и общеобразовательные учреждения Астраханской области (выборочно).

4. Срок проведения контрольного мероприятия - с января по март 2013 года.

5. Цель контрольного мероприятия: проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных субъектам Российской Федерации на пополнение библиотечного фонда общеобразовательных учреждений в 2011 - 2012 годах, в том числе в рамках модернизации региональных систем общего образования.

6. Проверяемый период деятельности: 2011 - 2012 годы.

7. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

Анализ наличия и материально-технического состояния библиотечных фондов общеобразовательных учреждений, обеспеченности обучающихся учебниками.

Библиотека общеобразовательного учреждения призвана выполнять образовательную, информационную, культурную и досуговую функции. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 года Президент Российской Федерации В.В.Путин отметил, что библиотека «должна быть не только хранилищем книг, но и реальным информационным, культурным и досуговым центром».

В Российской Федерации функционирует 49 878 учреждений (с учетом филиалов), реализующих программы общего образования, из которых 36,2 % расположены в городской местности и 63,8 % в сельской местности. Численность обучающихся в этих учреждениях составляет 13 445,4 тыс. человек (73,2 % из них обучается в городских школах, 26,8 % в сельских).

В настоящее время не все общеобразовательные учреждения располагают библиотеками - лишь 95,1 % (98,6 % городских школ и 93 % сельских школ). В Астраханской области из 307 общеобразовательных учреждений лишь 54 % школ имеют библиотеки (отдельные кабинеты).

Электронную библиотеку (электронной библиотекой считается наличие в учреждении более 5 дисков¹) имеют 45,2 % общеобразовательных учреждений (51,4 % городских школ и 41,6 % сельских школ).

Большинство школьных библиотек испытывает острый дефицит площадей, что противоречит требованиям санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 189 (далее - СанПиН 2.4.2.2821-10), не располагает читальными залами, слабо оснащено необходимым оборудованием, компьютерной техникой, программными продуктами. Все это делает невозможным проведение комплексной информатизации библиотечной деятельности и обслуживания читателей, является препятствием на пути преобразования школьной библиотеки в

¹ Приказ Федеральной службы государственной статистики от 27 августа 2012 г. № 466 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством образования и науки Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью образовательных учреждений».

информационный и культурно-досуговый центр, предоставляющий широкий диапазон современных информационных продуктов и услуг на основе использования информационно-коммуникационных технологий.

Например, в Вологодской области из 489 дневных общеобразовательных учреждений имеются библиотечные читальные залы лишь в 42,3 % школ, оснащены персональными компьютерами библиотеки в 46,6 % школ, автоматизированное рабочее место библиотекаря с выходом в интернет оборудовано в 30,9 % школ, специальное программное обеспечение для учета и каталогизации фонда библиотеки, а также составления форм отчетности установлено на компьютерах библиотекарей в 20,2 % общеобразовательных учреждений.

В большом количестве общеобразовательных учреждений учащиеся не обеспечены учебниками за счет бюджетных средств. Для приобретения учебников привлекаются средства родителей.

Общий фонд школьных библиотек насчитывает 606 163,5 тыс. книг, включая школьные учебники, брошюры, журналы (63,8 % фонда находится в городских школах, 36,2 % - в сельских). Более 40 % библиотечного фонда составляют учебники. В среднем по стране на 1 ученика приходится 45 книг, в том числе 18,3 учебника (в городских школах - 39,3 книги, в том числе 17,9 учебника; в сельских школах - 60,8 книги, в том числе 19,3 учебника).

В разрезе субъектов Российской Федерации, а также отдельных общеобразовательных учреждений данные по количеству книг и учебников на 1 обучающегося дифференцированы в десятки раз. Низкие показатели свидетельствуют о необеспеченности обучающихся учебниками, а излишне высокие о том, что не осуществляется их своевременное списание.

В разрезе регионов обеспеченность обучающихся учебниками составляет от 2,2 учебника на 1 школьника в Чеченской Республике до 56,1 в г. Москве. В разрезе отдельных школ, например, в Астраханской области, установлены факты как полного отсутствия учебников в библиотечных фондах, так и их наличия в очень большом количестве (до 62,2 единицы на 1 обучающегося). В среднем обеспеченность обучающихся учебниками за счет библиотечных фондов в Астраханской области составляет не более 27,8 %.

В Ставропольском крае обеспеченность бесплатными учебниками в 2012 году в разрезе общеобразовательных учреждений составила от 19 % до 77 %.

Согласно данным регионов о подготовке образовательных учреждений к 2011/12 учебному году, представленным в Минобрнауки России, по состоянию на 9 августа 2011 года был не полностью обеспечен учебниками 21,0 % российских школ (16,5 % городских школ и 25,7 % сельских школ). Однако проверкой установлена неполная достоверность этих данных. В связи с тем, что в запросе Минобрнауки России не был указан источник обеспечения учащихся учебниками (школьный библиотечный фонд или родительские средства), отдельные регионы представили данные о 100-процентной обеспеченности

школ учебниками с учетом учебников, приобретаемых за счет родительских средств (например, Астраханская область).

По данным электронного мониторинга, проведенного Минобрнауки России в августе 2012 года, 100-процентная обеспеченность учебниками и учебными пособиями достигнута 23 регионами (источники обеспечения не указаны), еще по 29 регионам данный показатель составил более 75 %. Однако эта информация представляется недостаточно достоверной. Так как в Российской Федерации не установлены нормы обеспеченности обучающихся учебниками, 100-процентная обеспеченность предполагает приобретение учебников за счет бюджетных средств в полном объеме для каждого ученика, в том числе по таким предметам, как «труд» и «физическая культура», что не подтверждается результатами контрольного мероприятия. В форме сбора информации, так же как и в предыдущем мониторинге, данные об обеспеченности учебниками были запрошены в процентах без указания источников обеспечения (библиотечный фонд или родительские средства), а данные об источниках обеспечения (федеральный бюджет и региональный) запрошены в тысячах рублей без увязки с обеспеченностью учебниками в процентах. Кроме того, в результате недостаточного контроля результатов мониторинга по г. Москве и г. Санкт-Петербургу обеспеченность учащихся учебниками и учебными пособиями указана в размере 50 % как среднее значение между показателями городских и сельских школ (город - 100 %, село - 0 %).

Обращения граждан, поступающие в Минобрнауки России, также свидетельствуют о неполной обеспеченности обучающихся учебниками и учебными пособиями, необходимости приобретения учебников и учебных пособий за счет средств семейных бюджетов, что противоречит конституционным гарантиям общедоступности и бесплатности основного общего образования.

Проверки в регионах выявили факты неправомερных действий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по привлечению средств семейных бюджетов для обеспечения школьников учебниками и пособиями, противоречащих требованиям законодательства по обеспечению обучающихся общеобразовательных учреждений учебниками и учебными пособиями за счет региональных бюджетов.

Так, в административный регламент министерства образования Ставропольского края (далее - Минобрнауки Ставропольского края) по исполнению государственной функции по организации обеспечения учебниками и учебными пособиями, утвержденный приказом Минобрнауки Ставропольского края от 15 ноября 2010 г. № 739-пр, включен противоречащий требованиям законодательства Российской Федерации пункт о привлечении родительских средств для приобретения рабочих тетрадей, прописей, раздаточных дидактических материалов для обучающихся, учебников-

практикумов, хрестоматий, учебников-тетрадей, учебников по факультативам, спецкурсам по выбору.

В письмах департамента образования Вологодской области от 16 ноября 2011 г. № 4154-П/08-45 (ответ на представление прокуратуры) и от 24 мая 2012 г. № 03-08/3422 (руководителям муниципальных органов управления образования) об обеспечении учащихся учебниками и учебными пособиями содержится неправомерная ссылка на пункт 8 статьи 41 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее - Закон Российской Федерации «Об образовании»), согласно которому образовательное учреждение вправе привлекать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, дополнительные финансовые средства за счет предоставления платных дополнительных образовательных и иных предусмотренных уставом образовательного учреждения услуг, а также за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц, в том числе иностранных граждан и (или) иностранных юридических лиц.

Школьная библиотека нуждается в обновлении и пополнении не только учебных, но и основных книжных фондов. Существенно снижает качество библиотечно-информационного обслуживания недостаток названий и количества экземпляров художественной и научно-популярной, методической и научно-педагогической, справочной и энциклопедической литературы, наглядных пособий и периодических изданий. Неудовлетворительное состояние комплектования привело к тому, что школьные библиотеки превратились в пункты выдачи учебников и не могут сегодня привлечь ни учителя, ни ученика хорошими изданиями.

Сеть школьных библиотек фактически изолирована в составе общегосударственной системы библиотек, уровень взаимодействия школьных библиотек с библиотеками других типов и ведомств недостаточно высок. В современных условиях становления и развития информационного общества в развитии библиотечного дела во всем мире наиболее значимой является тенденция интеграции информационных ресурсов с целью обеспечения многообразных информационных потребностей пользователей. Однако, как показывает анализ, отечественные школьные библиотеки, несмотря на свою многочисленность и приближенность к своим главным пользователям - учащимся и учителям, сохраняют свою автономность. Это связано и с технологическим отставанием, и территориальной и региональной разобщенностью специалистов.

Модернизация отечественной системы образования обострила противоречие между изменившимися требованиями к уровню профессиональной квалификации современного школьного библиотекаря и имеющейся системой подготовки, переподготовки и повышения квалификации библиотекарей общеобразовательных учреждений. В условиях нехватки средств директора школ стали массово переводить школьных библиотекарей на

0,5 ставки или сокращать ставку библиотекаря полностью, в результате чего, по данным Русской школьной библиотечной ассоциации, почти в 70 % российских школ библиотекари, специалисты с высшим образованием, работая в школе полный рабочий день, числятся на 0,5 ставки и получают самую низкую заработную плату в школе. В последние десятилетия большинство вузов прекратили подготовку библиотекарей специально для библиотек общеобразовательных учреждений, хотя потребность в подобных специалистах заметно возросла. Важным шагом на пути решения острой проблемы кадрового обеспечения школьных библиотек стало введение в 2011 году должности «педагог-библиотекарь» в российских школах¹. Однако в настоящее время 75 % работников школьных библиотек не соответствуют по образованию новым квалификационным требованиям «педагога-библиотекаря».

Анализ нормативных правовых и распорядительных документов, регламентирующих использование бюджетных средств, направленных на пополнение библиотечного фонда общеобразовательных учреждений, в том числе в рамках модернизации региональных систем общего образования, а также их исполнения.

Проверкой установлено несоответствие между уровнем задач, стоящих перед современной школьной библиотекой, и ее статусом. Так, в действующем Законе Российской Федерации «Об образовании» и в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который вступает в силу с 1 сентября 2013 года, статус, права и обязанности школьной библиотеки не закреплены. Не отражены они и в Федеральном законе от 29 декабря 1994 г. № 78 «О библиотечном деле», который является законом об общедоступных (публичных) библиотеках. В результате школьные библиотеки находятся по большей части вне правового поля.

Библиотеки общеобразовательных учреждений не рассматриваются в должной мере как ресурс проводимой модернизации российского образования, важнейший ресурс создания информационно-образовательной среды школы.

Государственный документ, определяющий основные направления развития и модернизации школьных библиотек России, отсутствует. Вопросы развития школьных библиотек в федеральных программных документах по образованию фактически не отражены (Федеральная целевая программа развития образования, Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013 - 2020 годы).

Плановые показатели (индикаторы) по развитию школьных библиотек и их библиотечных фондов в Российской Федерации не установлены.

¹ Приказом Минздравсоцразвития России от 31 мая 2011 г. № 448н внесены изменения в Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих (приказ Минздравсоцразвития России от 26 августа 2010 г. № 761н), в соответствии с которыми введена должность «педагог-библиотекарь», которая применяется в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования.

Порядок применения электронного обучения, установление которого закреплено Законом Российской Федерации «Об образовании» за федеральным органом государственной власти в сфере образования, до настоящего времени не разработан.

Следует отметить, что Минобрнауки России неоднократно заключало государственные контракты, в соответствии с которыми разрабатывалась концепция развития библиотек общеобразовательных учреждений Российской Федерации (далее - концепция). Так, указанная концепция была разработана Российской школьной библиотечной ассоциацией в 2009 году, а также в рамках государственного контракта от 1 ноября 2011 г. № Р20.11.0104, заключенного между Минобрнауки России и Российской школьной библиотечной ассоциацией. Однако разработанные концепции никем не утверждались, документы по реализации этих концепций не разрабатывались и не принимались.

Полномочия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере образования, в том числе в части обеспечения обучающихся в общеобразовательных учреждениях учебниками и учебными пособиями разграничены и закреплены законодательно¹.

Согласно Закону Российской Федерации «Об образовании» педагогические работники имеют право на свободу выбора и использования методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников в соответствии с образовательной программой, утвержденной образовательным учреждением, методов оценки знаний обучающихся, воспитанников, выбор учебников и учебных пособий осуществляется ими в соответствии со списком учебников и учебных пособий, определенным образовательным учреждением. Образовательное учреждение самостоятельно в осуществлении образовательного процесса, к его компетенции относится определение списка учебников в соответствии с утвержденными федеральными перечнями учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, а также учебных пособий, допущенных к использованию в образовательном процессе в таких образовательных учреждениях.

Следует отметить, что организация обеспечения учебниками законодательно закреплена за органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, учитывая тот факт, что основная часть школ являются муниципальными учреждениями, организация обеспечения

¹ Закон Российской Федерации «Об образовании» и федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

учебниками невозможна без непосредственного участия органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере образования. Формулировка полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере образования - «организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования» - подразумевает организацию обеспечения учебниками. Однако представляется целесообразным уточнение этой формулировки в целях обеспечения единого подхода к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере образования в части организации обеспечения учебниками.

В результате проведения проверок в регионах установлена целесообразность разработки на федеральном уровне рекомендаций (или типового положения) по порядку взаимодействия муниципальных и государственных образовательных учреждений, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов области, осуществляющих управление в сфере образования, регионального органа исполнительной власти по вопросу обеспечения учебниками и учебными пособиями обучающихся образовательных учреждений субъекта Российской Федерации. Проверки показали, что не во всех регионах такой порядок установлен (например, в Ставропольском крае и Астраханской области такой порядок отсутствует; в Вологодской области установлен только в 2013 году), что отрицательно сказывается на качестве организации и осуществления работы по обеспечению общеобразовательных учреждений учебниками и учебными пособиями.

Статьей 32 Закона Российской Федерации «Об образовании» определено, что образовательное учреждение обеспечивает открытость и доступность информации о своей деятельности, в том числе путем ее размещения на официальном сайте образовательного учреждения в сети интернет, а также установлен перечень этой информации. Однако список учебников, формирование которого возложено на общеобразовательное учреждение, в состав этой информации не включен. Следует отметить, что новым Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» или иным другим нормативным правовым документом публикация списка учебников на официальном сайте образовательного учреждения в сети интернет также не предусмотрена. Открытость и доступность информации об используемых в образовательном процессе учебно-методических комплексах, учебниках и учебных пособиях позволит сделать процессы закупок учебников и учебных пособий более прозрачными, а расходование бюджетных средств, направляемых на эти цели, более эффективным.

Контрольным мероприятием выявлены недостатки нормативного правового обеспечения вопросов обеспечения обучающихся учебниками и учебными пособиями на региональном уровне.

Так, например, в Положении о министерстве образования и науки Астраханской области (далее - Минобрнауки Астраханской области), утвержденном постановлением правительства Астраханской области от 16 марта 2005 г. № 17-П, не отражены такие важнейшие законодательно закрепленные полномочия региональных органов государственной власти в сфере образования, как обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования посредством выделения субвенций местным бюджетам, информационное обеспечение в пределах своей компетенции образовательных учреждений, организация обеспечения учебниками в соответствии с федеральными перечнями учебников.

В Методике распределения субвенций местным бюджетам из бюджета Астраханской области на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования, утвержденной Законом Астраханской области от 5 декабря 2005 г. № 74/2005-ОЗ «О межбюджетных отношениях в Астраханской области», отражены расходы, в том числе связанные с приобретением учебных пособий, но не отражены расходы на приобретение учебников, что представляется не в полной мере обоснованным.

Проверка показала, что в настоящее время основными и фактически единственными документами, устанавливающими требования к библиотекам и библиотечным фондам общеобразовательных учреждений, являются федеральные государственные образовательные стандарты (далее - ФГОСы)¹.

Так, согласно новым ФГОСам на уровне начального образования помещения библиотек (площадь, размещение рабочих зон, наличие читального зала, число читательских мест, медиатеки) должны соответствовать действующим санитарным и противопожарным нормам, нормам охраны труда работников образовательных учреждений.

Для основного общего и среднего (полного) общего образования предусмотрено наличие информационно-библиотечных центров с рабочими зонами, оборудованными читальными залами и книгохранилищами, обеспечивающими сохранность книжного фонда, медиатекой; в школьной библиотеке должен быть обеспечен доступ к информационным ресурсам интернета, коллекциям медиаресурсов на электронных носителях, к множительной технике для тиражирования учебных и методических текстографических и аудиовидеоматериалов, результатов творческой, научно-исследовательской и проектной деятельности учащихся.

Библиотечный фонд должен быть укомплектован печатными и электронными образовательными ресурсами по всем учебным предметам учебного плана, а также дополнительной литературой, в том числе на уровне

¹ В настоящее время разработаны и утверждены приказами Минобрнауки России ФГОСы начального общего образования (приказ от 6 октября 2009 г. № 373), основного общего образования (от 17 декабря 2010 г. № 1897), среднего (полного) общего образования (приказ от 17 мая 2012 г. № 413).

начального образования - художественной и научно-популярной литературой, справочно-библиографическими и периодическими изданиями. На уровнях основного общего и среднего (полного) общего образования фонд должен быть дополнен отечественной и зарубежной, классической и современной художественной литературой; научно-популярной и научно-технической литературой; изданиями по изобразительному искусству, музыке, физической культуре и спорту, экологии, правилам безопасного поведения на дорогах; справочно-библиографическими и периодическими изданиями; собранием словарей; литературой по социальному и профессиональному самоопределению обучающихся.

Кроме того, для среднего (полного) общего образования предусмотрено наличие в школе современных информационных технологий в области библиотечных услуг (создание и ведение электронных каталогов и полнотекстовых баз данных, поиск документов по любому критерию, доступ к электронным учебным материалам и образовательным ресурсам интернета).

В материалах предыдущих контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации отмечалось¹, что разработка и внедрение ФГОСов осуществлялись с нарушением установленных сроков; общеобразовательные учреждения не в полной мере подготовлены к переходу на ФГОСы. Введение стандарта в довольно сжатые сроки не позволило в полном объеме решить задачу разработки новых качественных учебников, соответствующих требованиям ФГОСов. Материально-техническая база российских общеобразовательных учреждений по большей части не соответствует требованиям, предъявляемым к современным условиям обучения. Немало специалистов отмечают, что введение ФГОСов в полном объеме возможно только в школах-новостройках, соответствующих всем предъявляемым требованиям.

Введение ФГОСов осуществляется поэтапно,² является крайне трудоемким и многогранным процессом и требует существенных финансовых вложений. Однако единая программа, обеспечивающая введение ФГОСов, в том числе в организационном и финансовом аспектах, не принималась.

Следует отметить, что в Российской Федерации не установлены нормы обеспеченности обучающихся учебниками и учебными пособиями, а также дополнительной литературой (художественной, справочной, энциклопедической, периодической).

¹ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку учреждений общего образования, в том числе расположенных в сельской местности» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 6 апреля 2012 г. № 15К (848) (далее - Аудит эффективности 2012 года).

² Согласно Плану действий по модернизации общего образования на 2011 - 2015 годы, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1507-р, введение ФГОСов должно осуществляться поэтапно. Установлено введение ФГОСов: начального общего образования в обязательном порядке с 2011/12 учебного года, основного общего образования по мере готовности с 2012/13 учебного года, среднего (полного) общего образования по мере готовности с 2013/14 учебного года.

Отсутствие нормативов обеспеченности обучающихся учебниками вступает в противоречие с положением о лицензировании образовательной деятельности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2011 г. № 174, согласно которому одним из лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности является наличие у лицензиата учебно-методической документации по реализуемым образовательным программам, соответствующей требованиям, установленным законодательством Российской Федерации в области образования; лицензионные нормативы утверждаются федеральным лицензирующим органом.

Кроме того, в регионах нет единого мнения о необходимости обеспечивать каждого обучающегося учебниками по таким предметам как «физическая культура», «искусство (музыка и ИЗО)», «технология (труд)», которые ранее предусматривали только практические занятия. Отсутствие нормативов приводит к тому, что органы прокуратуры предъявляют требования к общеобразовательным учреждениям - обеспечить каждого обучающегося учебниками по этим предметам.

С 1 сентября 2013 года вступает в силу новый Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», согласно которому нормы обеспеченности образовательной деятельности учебными изданиями в расчете на 1 обучающегося по основной образовательной программе устанавливаются соответствующими ФГОСами. В связи с изложенным требуется приведение ФГОСов в соответствие с новым федеральным законом.

Экспертиза учебников и федеральные перечни учебников.

В соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» федеральный орган государственной власти в сфере образования устанавливает порядок проведения экспертизы учебников и ежегодно на основе экспертизы утверждает федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию (далее - федеральный перечень учебников или федеральный перечень).

Положение о порядке проведения экспертизы учебников (далее - Положение) утверждено приказом Минобрнауки России от 23 апреля 2010 г. № 428. Для проведения экспертизы на соответствие учебников ФГОСу соответствующей ступени общего образования представляются учебники, входящие в завершённую предметную линию учебников и (или) входящие в систему учебников, обеспечивающих достижение требований к результатам освоения основной образовательной программы общего образования на соответствующей ступени общего образования.

Согласно Положению проводятся педагогическая и научная экспертизы учебников; в проведении экспертизы участвуют Российская академия наук (далее - РАН) и Российская академия образования (далее - РАО), а также иные

организации на основании своих уставов, утвержденных Правительством Российской Федерации, в которых закреплены соответствующие полномочия. Фактически такие полномочия закреплены только за РАН и РАО.

В материалах Аудита эффективности 2012 года отмечалось, что в Положении не указано, РАН и РАО осуществляют экспертизу самостоятельно или с привлечением сторонних экспертов (специалистов из академических институтов, педвузов, учителей, методистов); процесс экспертизы учебников не конкретизирован (не регламентированы определение списка экспертов, количественный состав экспертов, наличие рецензентов, участвующих в проведении экспертизы, форма экспертного заключения, процедура доработки учебников); РАН и РАО самостоятельно формируют порядок проведения экспертизы: разрабатывают и утверждают ведомственные акты, регулирующие и регламентирующие проведение экспертизы учебников, определяют форму экспертного заключения. Формы экспертных заключений РАН и РАО различны. Какой-либо контроль за деятельностью экспертных организаций нормативными правовыми документами не предусмотрен и не осуществляется.

На время проведения настоящего контрольного мероприятия указанные замечания по организации экспертизы учебников не учтены.

Кроме вышесказанного, следует отметить, что проведение экспертизы учебников не обеспечивает взаимосвязь качества конкретного учебника с ожидаемыми результатами обучения. Сравнение результатов качества подготовки выпускников при сдаче государственной (итоговой) аттестации в форме ЕГЭ, новой форме (ГИА) не осуществляется.

Апробация учебников не предусмотрена.

Следует отметить, что по-прежнему имеют место нарекания в адрес учебников. Экспертами и в средствах массовой информации отмечаются следующие недостатки отдельных учебников: имеют место стереотипы и пробелы в реализации воспитательной функции содержания (назидательность, монологичность, декларативность текстов гражданской тематики, отсутствие современных образцов для подражания - нет героев времени); примитивизация некоторых естественно-научных представлений и определений, которая может закрепиться в интеллектуальном опыте детей; искусственность ситуаций и коллизий, предлагаемых школьникам для оценки; надуманность содержания, примитивность, небрежность формулировок некоторых вопросов и тестов, вызывающие негативную эмоциональную реакцию и детей, и родителей; вульгаризированные исторические оценки спорных периодов развития России; формализация сведений, касающихся гражданской и правовой тематики; примитивное толкование современных экономических реалий; преобладание доминанты прошлого, дефицит современных реалий (со страниц книг смотрит Россия середины прошлого столетия) и т.д.

В соответствии с установленным порядком Минобрнауки России ежегодно утверждаются федеральные перечни учебников¹. При этом в федеральные перечни включаются все (без исключения) учебники, получившие положительные экспертные заключения РАН и РАО². Таким образом, ежегодно к новому учебному году федеральные перечни дополняются новыми прошедшими экспертизу учебниками. При этом процедура исключения учебника из федерального перечня не предусмотрена.

Количество учебников, включенных в федеральные перечни учебников, ежегодно растет. На 2010/11 учебный год в федеральные перечни были включены 1 470 учебников, на 2011/12 учебный год - 1 872 учебника, на 2012/13 учебный год - 2 610 учебников.

В федеральные перечни на 2012/13 учебный год включены: по русскому языку для 1 класса - 35 учебников, для 3 класса - 30 учебников; по иностранному языку для 2 класса - 23 учебника, для 3 класса - 43 учебника, для 5 класса - 53 учебника; по математике и информатике для 4 класса - 44 учебника, для 9 класса - 47 учебников, для 10 - 11 классов - 58 учебников.

Наличие такого большого количества учебников по одному предмету усложняет не только выбор учебника учителем (возможность, в том числе финансовая, ознакомления учителя со всеми имеющимися учебниками представляется проблематичной, а необходимость этого недостаточно обоснованной), но и всю работу по обеспечению российских школьников учебниками.

Действующие в настоящее время процедуры экспертизы и отбора учебников, допущенных к использованию в школах, вызывают нарекания у учителей, родителей, работников системы образования в части соблюдения требований законодательства о едином образовательном пространстве. Обеспечение принципа единого образовательного пространства предполагает, что учащийся в случае смены школы в пределах одного населенного пункта или переезда в другой город или регион сможет без психологических и качественных потерь продолжить получение основного образования в качестве бесплатной государственной услуги. Представляется необходимым включать в федеральные перечни учебники различных издательств (авторов), имеющих одинаковую структуру программного материала. В настоящее время адаптация учащихся к обучению при переходе из одного образовательного учреждения в другое затруднена.

В федеральных перечнях учебников не указывается год экспертизы учебника и в скольких частях он издается. При этом учебники, включенные в

¹ Федеральные перечни учебников утверждены приказами Минобрнауки России: от 24 декабря 2010 г. № 2080 (зарегистрирован Минюстом России 10 февраля 2011 г., регистрационный № 19776) на 2011/12 учебный год, от 27 декабря 2011 г. № 2885 (зарегистрирован Минюстом России 21 февраля 2012 г. регистрационный № 23290) на 2012/13 учебный год.

² Справочно: учебники включаются в федеральные перечни учебников на период действия ФГОСа, в соответствии с которым они разработаны.

федеральные перечни, переиздаются практически ежегодно, и при их переиздании в учебники вносятся не всегда достаточно обоснованные дополнения и изменения.

В ряде случаев эти изменения незначительны. Так, при переиздании учебников имеют место факты изменения постраничного размещения текста, переноса рисунков с одних страниц на другие и за счет этого значительное смещение текста, изменения нумерации задач и упражнений (например, учебники А.Г.Мордковича «Алгебра» для 7, 8 и 9 классов, издательство «Мнемозина»). Учебник литературы для 8 класса автора-составителя Г.С.Меркина (издательство «Русское слово») в 2010 году (издание 5-е) издан в двух частях, в 2011 году (издание 7-е) - в трех частях. При этом оба издания изданы под одним грифом: «рекомендовано Минобрнауки России (экспертиза РАН и РАО 2007 года)».

Наличие различий в изданном в разные годы учебнике чаще всего не обосновано и затрудняет ведение учебного процесса, делает фактически невозможным использование учебника в течение нескольких лет и организацию учебного процесса без приобретения новых комплектов. В связи с такими «коммерческими ходами» издательств возникает необходимость в закупке учебника нового выпуска в большом объеме в целях обеспечения учеников всего класса учебниками одного года издания.

Согласно ФГОСу среднего (полного) общего образования общими для включения в учебные планы являются в том числе такие интегрированные учебные предметы, как «русский язык и литература», «математика: алгебра и начала математического анализа, геометрия» и «история» (или «Россия в мире»).

Однако в федеральный перечень учебников на 2013/14 учебный год, утвержденный приказом Минобрнауки России от 19 декабря 2012 г. № 1067, включены (по результатам экспертиз РАН и РАО) традиционные отдельные учебники по русскому языку и отдельные по литературе (№ 2022 - 2040, издательства «Дрофа», «Русское слово», «Вентана-Граф», «Мнемозина»). Предмет «история» представлен отдельными учебниками по всеобщей истории и истории России (№ 2069 - 2084, 2087 - 2088, издательства «Мнемозина», «Дрофа», «Русское слово», «Вентана-Граф»). Предмет «математика: алгебра и начала математического анализа, геометрия» представлен отдельными учебниками по алгебре и началам математического анализа и геометрии (№ 2112 - 2015, № 2118 - 2123, № 2126 - 2134, издательства «Мнемозина», «Дрофа», «Ассоциация XXI век»). В результате в 2013 году будут закуплены устаревшие учебники.

Учебные пособия.

В соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» к полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования относится утверждение порядка отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к

использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях (далее - Порядок отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий), а также утверждение перечня этих организаций.

Порядок отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, утвержден приказом Минобрнауки России от 18 марта 2009 г. № 88.

Законом Российской Федерации «Об образовании» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации отнесено участие в отборе организаций, осуществляющих издание учебных пособий, в части издания учебных пособий по родному языку и родной литературе (указанные полномочия регионов установлены Федеральным законом от 3 июня 2011 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании»). Однако порядок реализации указанных полномочий до настоящего времени не определен.

Согласно Порядку отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, Минобрнауки России создается координационный орган по вопросам отбора этих организаций, в состав которого входят представители заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, РАО, РАН, Академии повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, федерального государственного учреждения «Федеральный институт развития образования», представители педагогической и издательской общественности. Включение в состав координационного органа представителей исполнительной власти субъектов Российской Федерации Порядком не предусмотрено, что вступает в противоречие с требованием Закона Российской Федерации «Об образовании».

Минобрнауки России создана комиссия по вопросам отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, и утвержден ее состав (приказ от 23 июня 2009 г. № 221 (с изменениями). Приказом Минобрнауки России от 15 ноября 2012 г. № 923 утвержден новый состав комиссии по вопросам отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, в который вошли сотрудники аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации 7 федеральных округов (по согласованию) в связи с тем, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» полномочные представители принимают участие в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах федерального округа, а также направляют своих заместителей и сотрудников своего аппарата для участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Тем не менее представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования в отборе организаций в части издания учебных

пособий по родному языку и родной литературе участия не принимают, что противоречит Закону Российской Федерации «Об образовании».

Согласно Порядку отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, отбор проводится среди организаций, осуществляющих подготовку и выпуск печатных изданий, полученных печатанием или тиснением, полиграфически самостоятельно оформленных, предназначенных для распространения содержащейся в них информации, прошедших редакционно-издательскую обработку, имеющих выходные сведения; под учебным пособием понимается печатное издание, дополняющее или заменяющее частично или полностью учебник.

Перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий, утвержден приказом Минобрнауки России от 14 декабря 2009 г. № 729. В перечень вошли 40 организаций, в том числе 36 негосударственных. Приказами Минобрнауки России от 13 января 2011 г. № 2 и от 16 января 2012 г. № 16 перечень был дополнен еще 30 издательствами, и общее количество организаций, имеющих право издание учебных пособий, составило 70 единиц.

В утвержденный Минобрнауки России перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий, включены Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Владимирский государственный университет», ООО «ИнСтИтут» (Издательский центр Историко-социологического института Мордовского государственного университета им. Н.П.Огарева), ООО «Издательский центр «Мой учебник», ООО «Издательский дом ТОНЧУ», ЗАО «Релод», ООО «Издательский дом «Частная коллекция», ООО «Константа», по которым за 2010 - 2012 годы в Российской книжной палате не зарегистрировано ни одного издания для общеобразовательной школы; во всех изданиях, зарегистрированных за ООО «С-инфо» (ISBN 85429), указано название другого издательства - «Ювента».

По всем указанным издательствам в 2010 - 2012 годах осуществлялась регистрация различных изданий не для общеобразовательных учреждений, кроме ЗАО «Релод», по которому регистрация каких-либо изданий не осуществлялась. В сети интернет на сайте этой организации размещены сведения о широкой сети представительств в регионах страны (в 40 субъектах Российской Федерации), прайс-лист ЗАО «Релод», содержащий 33 038 наименований учебных изданий зарубежных и российских издательств, а также разъяснения о возможности официального использования этих учебных изданий на основании того, что ЗАО «Релод» включен в утвержденный Минобрнауки России перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий.

По результатам мониторинговых мероприятий, осуществленных в ноябре 2011 года, Минобрнауки России было установлено, что в нарушение федерального законодательства 3 региона осуществляют отбор учебных

пособий самостоятельно: Республика Адыгея (в соответствии с Законом Республики Адыгея от 7 июля 2008 г. № 192 издаются учебные пособия организацией, признанной победителем в проведении запроса котировок участника размещения заказа); Костромская область (в образовательном процессе используются учебные пособия ФГБОУ ВПО «Костромской государственный университет им. Н.А.Некрасова» и ОГБОУ ДПО «Костромской областной институт развития образования»); Кабардино-Балкарская Республика (в соответствии с законами Кабардино-Балкарской Республики от 16 января 1995 г. № 1-РЗ «О языках народов Кабардино-Балкарской Республики», от 6 ноября 1998 г. № 20-РЗ «О республиканском комплекте учебников для образовательных учреждений», от 18 июля 2011 г. № 67-РЗ «О республиканском комплекте учебников» и от 21 ноября 2007 г. № 83-РЗ «О республиканской целевой программе «Модернизация учебной книги на национальных языках на 2007 - 2011 годы» утвержден республиканский перечень учебной литературы, в который включены учебные пособия, изданные с 2008 года).

По результатам Аудита эффективности 2012 года было установлено, что: экспертиза учебных пособий нормативными правовыми документами Минобрнауки России, включая Порядок, не предусмотрена и не осуществляется; контроль за качеством изданных учебников и учебных пособий нормативными правовыми актами не предусмотрен и не осуществляется, что отрицательно сказывается на образовательном процессе; согласно проведенным проверкам и материалам контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации имеются факты несоответствия списка учебников и учебных пособий, используемых в образовательном процессе общеобразовательными учреждениями, федеральному перечню учебников и перечню организаций, осуществляющих издание учебных пособий.

На время проведения настоящего контрольного мероприятия указанные замечания в должной мере не учтены.

По результатам мониторинговых мероприятий, осуществленных Минобрнауки России в сентябре 2011 года, было выявлено, что в нарушение федерального законодательства 14 субъектов Российской Федерации используют учебники, не входящие в федеральные перечни учебников¹; 61 субъект Российской Федерации использует учебные пособия издательств, не включенных в перечень организаций, издающих учебные пособия.

Указанные нарушения также установлены при проведении контрольного мероприятия в Ставропольском крае.

¹ Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Карелия, Коми, Северная Осетия-Алания, Тыва, Хакасия, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Удмуртская, Чеченская Республики, Пермский край, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Источники финансирования мероприятий по пополнению библиотечного фонда общеобразовательных учреждений, объемы финансирования и их обоснованность. Полнота и своевременность перечисления средств.

Согласно законодательству к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования относится обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации; а также установление региональных нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности.

В материалах по Аудиту эффективности 2012 года указывалось, что размеры финансирования общеобразовательных учреждений не обеспечивают в должном объеме реализацию основных общеобразовательных программ. В ряде субъектов Российской Федерации из-за недостаточно высоких объемов финансирования практически все средства субвенций, выделяемых из региональных бюджетов, направляются на оплату труда работников общеобразовательных учреждений; фактически повсеместно к оплате обучения привлекаются средства семей учеников, что противоречит конституционным положениям о бесплатном общем образовании.

Настоящей проверкой установлено, что закупка учебников и учебных пособий общеобразовательными учреждениями за счет субсидий из региональных бюджетов осуществляется в крайне небольших объемах. Во многих субъектах Российской Федерации проводятся централизованные закупки учебников, что напрямую связано с необходимостью обеспечения образовательного процесса учебниками в соответствии с требованиями вводимых ФГОСов.

В рамках приоритетного национального проекта «Образование», Федеральной целевой программы развития образования реализуется ряд программ и проектов, направленных на развитие единой образовательной среды и ее содержательного наполнения.

В настоящее время в Российской Федерации реализуется проект по модернизации региональных систем общего образования. В 2011 - 2013 годах на финансирование этого проекта выделены субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме 120 млрд.

рублей: в 2011 году - 20 млрд. рублей, 2012 году - 60 млрд. рублей, 2013 году - 40 млрд. рублей.¹

В целях реализации проекта постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2011 г. № 436 «О порядке предоставления в 2011 - 2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования» утверждены Правила предоставления в 2011 - 2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования (далее - Правила) и Методика распределения в 2011 - 2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования. Распределение субсидий из федерального бюджета в разрезе субъектов Российской Федерации ежегодно устанавливается Правительством Российской Федерации.²

Субсидия из федерального бюджета предоставляется на приобретение оборудования и транспортных средств для перевозки обучающихся, пополнение фондов школьных библиотек, развитие школьной инфраструктуры, повышение квалификации и профессиональную переподготовку учителей и руководителей общеобразовательных учреждений, организацию дистанционного обучения, осуществление мер по энергосбережению, проведение капитального ремонта и реконструкцию общеобразовательных учреждений. Высвобождающиеся при этом средства региональных бюджетов должны направляться субъектами Российской Федерации на повышение заработной платы учителей общеобразовательных учреждений.

Субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств, возникающих при реализации комплекса мер по модернизации общего образования субъекта Российской Федерации (далее - комплекс мер). Наличие в регионе утвержденного комплекса мер на соответствующий финансовый год является обязательным условием предоставления субсидии на модернизацию региональной системы общего образования.

Приказами Минобрнауки России от 8 июня 2011 г. № 2005 на 2011 год и приказом от 30 декабря 2011 г. № 2911 на 2012 год были утверждены формы соглашения между Минобрнауки России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии и отчетов об осуществлении расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), источником финансового

¹ Федеральные законы от 1 июня 2011 г. № 105-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» и от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов».

² Распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 июня 2011 г. № 1064-р, от 27 декабря 2011 г. № 2392-р и от 22 января 2013 г. № 32-р.

обеспечения которых является субсидия, и о достигнутых значениях показателей результативности предоставления субсидии.

Показатели результативности предоставления субсидии по мероприятию по пополнению фонда школьных библиотек Правилами и формой отчета не предусмотрены.

В 2011 и 2012 годах субсидии направлялись Минобрнауки России субъектам Российской Федерации согласно установленному распределению и на основании заключенных соглашений между Минобрнауки России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Лимиты бюджетных обязательств по коду расходов 0702 4362100 010 (521) были исполнены Минобрнауки России в полном объеме.

В 2011 и 2012 годах мероприятие по пополнению фондов школьных библиотек за счет средств субсидии в комплексы мер включили 70 регионов.

В 2011 году плановый объем консолидированных средств, направляемых на пополнение школьных библиотечных фондов, составил 3 185 721,0 тыс. рублей (11,9 % от общего объема средств, направленных на модернизацию региональных систем общего образования), в том числе: 2 160 758,9 тыс. рублей за счет средств федерального бюджета (10,8 % от объема субсидии) и 1 024 962,1 тыс. рублей за счет средств субъектов Российской Федерации (15 % от общего объема средств субъектов, направленных на финансирование модернизации).

В 2012 году плановый объем консолидированных средств на пополнение библиотечных фондов составил 5 342 331,1 тыс. рублей (7,4 % от консолидированного объема средств, направленных на модернизацию), в том числе: 3 417 262,9 тыс. рублей за счет средств федерального бюджета (5,7 % от объема субсидии) и 1 925 068,2 тыс. рублей за счет средств субъектов Российской Федерации (15,9 % от общего объема средств субъектов, направленных на финансирование модернизации).

Согласно данным мониторинга Минобрнауки России в 2011 году были получены следующие результаты реализации мероприятий комплексов мер в части пополнения фондов школьных библиотек: закуплено 13 005,1 тыс. единиц учебной литературы; пополнили фонды школьных библиотек 30 248 общеобразовательных учреждений; на 2012 год планировалось закупить 21 171,7 тыс. единиц учебной литературы для библиотек 37 508 школ.

В соответствии с изменениями, внесенными в Правила постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. № 1230, комплексы мер на 2013 год должны были быть разработаны на 5-летний период. Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 119 в Правила внесены изменения, согласно которым комплексы мер на 2013 год разрабатываются субъектами Российской Федерации на 8-летний период, слово «учителя» заменяется на «педагогические работники», изменен показатель по оплате труда педагогических работников.

В феврале 2013 года Минобрнауки России были согласованы проекты комплексов мер на 2013 год всех субъектов Российской Федерации. В письме Минобрнауки России от 6 февраля 2012 г. № 08-104 регионам было указано в срок до 15 февраля 2013 года направить в Минобрнауки России соглашения, подписанные уполномоченным лицом и заверенные печатью; заявку о предоставлении субсидии; нормативные правовые акты, устанавливающие софинансирование и администратора дохода бюджета региона по субсидии. По состоянию на 4 марта 2013 года в Минобрнауки России подписано только 1 соглашение (Хабаровский край).

Предыдущая проверка Счетной палаты Российской Федерации¹ показала, что:

несмотря на существенные объемы субсидирования регионов из средств федерального бюджета, реализация проекта не может решить в полной мере все накопившиеся проблемы региональных систем общего образования и обеспечить их полную модернизацию, особенно в дотационных регионах;

реализуемый проект не соответствует стандартам программно-целевого управления. Разработка комплексов мер осуществляется субъектами Российской Федерации на каждый финансовый год отдельно. Единая федеральная программа модернизации системы общего образования (научно и экономически обоснованная, с взаимоувязанными целями, задачами и перечнями мероприятий) не разработана;

комплексы мер ряда субъектов Российской Федерации на 2011 и 2012 годы были недостаточно высокого качества, не ориентированы в должной мере на стратегический подход к развитию региональных систем общего образования;

в 2011 году субъектами Российской Федерации допускались нарушения установленных сроков представления в Минобрнауки России комплексов мер и заключения соглашений; в большинстве регионов средства, полученные из федерального бюджета, в течение продолжительного времени не использовались по целевому назначению, в ряде регионов средства были использованы не в полном объеме до конца года; действенный контроль со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за своевременным и эффективным использованием выделенных на реализацию проекта средств федерального бюджета, региональных и муниципальных средств, в том числе в разрезе отдельных мероприятий, на должном уровне обеспечен не был; 16 субъектов Российской Федерации выполнили свои обязательства по финансированию проекта из региональных средств не в полном объеме. В ряде случаев в качестве финансирования проекта из

¹ Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования субсидий из федерального бюджета, направленных субъектам Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования, в 2011 году и истекший период 2012 года» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 29 июня 2012 г. № 29К (862)).

региональных средств субъекты Российской Федерации отражают часть своих ежегодных расходов по финансированию системы общего образования, не устанавливая эти расходы в региональных законах о бюджете и росписях расходов отдельной строкой;

согласно Правилам Минобрнауки России должно обеспечить осуществление мониторинга реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования, однако отчетность, включающая данные по освоению субсидии в разрезе мероприятий, не была предусмотрена.

Настоящая проверка показала, что должные меры по устранению выявленных недостатков приняты не в полной мере.

В проверяемый период Минобрнауки России осуществлялся сбор информации по финансированию комплексов мер в разрезе мероприятий по отдельным запросам. При этом запрашивались только плановые показатели. Информация по фактическому расходованию средств проекта в разрезе мероприятий за 2011 и 2012 годы Минобрнауки России не запрашивалась и отсутствует.

Объем не использованных в 2011 году средств субсидии составил 894 032,6 тыс. рублей, или 4,5 % от выделенного объема, 86 % из них возвращены регионам в 2012 году в результате подтверждения субъектами Российской Федерации потребности в этих средствах. Потребность в средствах федерального бюджета в сумме 117 144,9 тыс. рублей регионами не была подтверждена, и указанные средства не были использованы по их целевому назначению, то есть были использованы неэффективно.

В 2012 году остаток средств субсидии, направленной субъектам Российской Федерации, составил 2 409 405,1 тыс. рублей, или 4 % от субсидии. В отдельных регионах процент использования субсидии невысокий: в г. Москве - 15 % (субсидия - 642 979,0 тыс. рублей, остаток - 542 181,4 тыс. рублей), Красноярском крае - 61,3 % (субсидия - 940 545,0 тыс. рублей, остаток - 363 762,6 тыс. рублей), Республике Коми - 71,8 % (субсидия - 314 731,0 тыс. рублей, остаток - 88 599,4 тыс. рублей), Приморском крае - 72,8 % (субсидия - 1 003 368,0 тыс. рублей, остаток - 272 626,4 тыс. рублей), Иркутской области - 76,9 % (субсидия - 1 045 165,0 тыс. рублей, остаток - 241 340,8 тыс. рублей), Кабардино-Балкарской Республике - 77,5 % (субсидия - 605 551,0 тыс. рублей, остаток - 136 480,4 тыс. рублей).

За счет региональных бюджетов субъектами Российской Федерации было предусмотрено на модернизацию в 2012 году всего 12 022 809,2 тыс. рублей, использовано 11 648 444,0 тыс. рублей, или 96,9 %; самые низкие показатели освоения региональных средств в г. Москве - 37,2 % (предусмотрено 642 979,0 тыс. рублей, не исполнено 403 774,5 тыс. рублей), Кабардино-Балкарской Республике - 46,2 % (предусмотрено 37 016,1 тыс. рублей, не исполнено 19 881,8 тыс. рублей), Республике Коми - 63,2 % (предусмотрено 166 933,5 тыс. рублей, не исполнено 61 403,4 тыс. рублей).

Следует отметить, что по-прежнему в законах о бюджете субъектов Российской Федерации региональные средства, предусмотренные на финансирование мероприятий по модернизации систем общего образования в рамках комплекса мер, как правило, не идентифицированы. Это подтверждено результатами проверок в Астраханской и Вологодской областях.

Срок предоставления отчетов регионов в Минобрнауки России установлен до 15-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом. По состоянию на 17 января 2013 года в Минобрнауки России поступили в электронном виде отчеты 77 регионов; отчеты 27 регионов являлись рабочими вариантами, были оформлены с нарушением требований отчетности (отсутствовали подписи уполномоченных лиц, печать). По состоянию на 4 марта 2013 года в Минобрнауки России поступили отчеты (на бумажном носителе) 63 субъектов Российской Федерации (77 %).

Отчеты Ставропольского края об осуществлении расходов, источником финансового обеспечения которых являлась субсидия из федерального бюджета, за 2011 год направлялись в Минобрнауки России дважды с изменением кассовых расходов, за 2012 год - трижды с изменением кассовых расходов.

Соблюдение действующего законодательства при закупке учебной литературы, иных печатных, а также электронных изданий для осуществления образовательной деятельности.

Приобретение учебников осуществляется региональными органами исполнительной власти в сфере образования при централизованных поставках и общеобразовательными учреждениями в основном непосредственно у издательств на основании контрактов и договоров, заключаемых с ними без проведения торгов в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».¹ При закупке учебников не у издательств, а у третьих лиц проводятся конкурсные процедуры.

В обоих случаях первоначальная для посредников (а при закупке у издательств закупочная) цена учебника определяется исключительно издательством.

Стоимость учебников и учебных пособий государством не отслеживается и не контролируется. В то же время общая стоимость учебников и учебных

¹ В соответствии с пунктом 19 части 2 статьи 55 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» без проведения торгов осуществляется размещение заказов на поставки печатных и электронных изданий определенных авторов, для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, государственных и муниципальных библиотек, государственных научных организаций у издателей таких печатных и электронных изданий в случае, если указанным издателям принадлежат исключительные права на использование таких изданий.

пособий для обеспечения ими обучающихся Российской Федерации на один учебный год в настоящее время составляет расчетно 81 455 031,3 тыс. рублей¹.

Передача учебников, закупленных централизованно за счет бюджетных средств, в муниципальную собственность регламентируется постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации» (с изменениями), а также региональными документами.

Проверка передачи закупленных учебников субъектами Российской Федерации в муниципальную собственность выявила ряд нарушений.

В Астраханской области в актах приема-передачи книжной продукции, закупленной в 2011 году, не указаны даты их подписания сторонами; подписание отдельных актов осуществлялось в длительные сроки (5 месяцев). Акты приема передачи книжной продукции, поставленной в 2012 году, по состоянию на 18 февраля 2013 года подписаны в установленном порядке на общую сумму 17 109,0 тыс. рублей, или на 44,8 %.

На основании подписанных актов приема-передачи книжная продукция поставлена на бухгалтерский учет в муниципальных органах по управлению муниципальным имуществом. Последующая передача книжной продукции школам и постановка книжной продукции на баланс общеобразовательных учреждений Минобрнауки Астраханской области не контролируется. Учет материальных ценностей с использованием извещения (форма 0504805), которое применяется при оформлении расчетов при получении грузополучателем материальных ценностей при централизованной поставке², при поставке книжной продукции Минобрнауки Астраханской области не осуществляется.

В Вологодской области по состоянию на 28 января 2013 года передача из областной собственности в муниципальную учебников на сумму 57 891,9 тыс.

¹ Расчет произведен по средней стоимости 2 комплектов учебников для 1-11 классов издательств «Просвещение» и «Вентана-граф» по ценам, размещенным издательствами в сети интернет по состоянию на 18 февраля 2013 года. В 2012/13 учебном году средняя стоимость комплекта учебников для 1 обучающегося на 1 учебный год (без учета учебных пособий) в среднем расчетно составляет 3 558,2 рубля. При численности обучающихся 13 445 418 человек общие расходы на обеспечение их учебниками на 1 учебный год составляют 47 841 486,3 тыс. рублей. При условии, что средняя стоимость комплекта учебных пособий на 1 обучающегося на 1 учебный год составляет 2,5 тыс. рублей, расходы на обеспечение учащихся учебными пособиями на 1 учебный год составляют 33 613 545,0 тыс. рублей. Итого - 81 455 031,3 тыс. рублей.

² Приказ Минфина России от 15 декабря 2010 г. № 173н «Об утверждении форм первичных учетных документов и регистров бухгалтерского учета, применяемых органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления, органами управления государственными внебюджетными фондами, государственными академиями наук, государственными (муниципальными) учреждениями и Методических указаний по их применению».

рублей, закупленных в 2012 году за счет средств федеральной субсидии, была завершена только на сумму 2 578,0 тыс. рублей (4,5 % от общей суммы закупки); постановка этих учебников на бухгалтерский учет в школах подтверждена на сумму 19 710,0 тыс. рублей, или на 34 %.

В Ставропольском крае по состоянию на 1 марта 2013 года передача закупленных в 2011 - 2012 годах учебных изданий на общую сумму 65 571,4 тыс. рублей из краевой собственности в муниципальную собственность не осуществлена.

Следует также отметить, что отдельный бухгалтерский учет расходов на приобретение учебников и учебных пособий, а также отдельный учет самих учебников и учебных пособий инструкциями Минфина России не предусмотрен.

Целевое и эффективное использование бюджетных средств, направленных на пополнение библиотечного фонда общеобразовательных учреждений.

Выборочная проверка организации и осуществления закупок учебников и учебных пособий за счет бюджетных средств выявила ряд нарушений и недостатков.

В Астраханской области в 2011 - 2012 годах были осуществлены централизованные закупки учебников на общую сумму 59 934,5 тыс. рублей за счет субсидии из федерального бюджета и бюджета Астраханской области, в том числе в разрезе поставщиков: издательство «Вентана-Граф» - 46 813,9 тыс. рублей (78,1 %), издательство «Просвещение» - 12 999,6 тыс. рублей (21,7 %), издательство «Русское слово» - 121,0 тыс. рублей (0,2 %). В ходе проведения этих закупок заявки отдельных районов области редактировались, при этом исключались учебники издательств «Бином», «Мнемозина», «Дрофа», «Русское слово», «Титул» и других; общеобразовательным учреждениям предлагались закупленные централизованно комплекты учебников издательств «Вентана-Граф» (учебно-методический комплекс «Начальная школа XXI века») и «Просвещение» (учебно-методический комплекс «Школа России») и сообщалось, что школа имеет право отказаться от этих бесплатных комплектов учебников и продолжить использование положительно зарекомендовавших себя иных систем за счет средств родителей или образовательного учреждения.

Закупка учебников в основном двух издательств («Вентана-Граф» и «Просвещение») в должной мере не обоснована и в определенной степени противоречит Закону Российской Федерации «Об образовании» в части компетенции образовательного учреждения по определению списка учебников в соответствии с утвержденными федеральными перечнями учебников и права педагогических работников на свободу выбора и использования методик обучения и воспитания, учебных пособий и материалов, учебников в соответствии с образовательной программой, утвержденной образовательным учреждением, и со списком учебников и учебных пособий, определенным образовательным учреждением.

В 2011 году при создании медиатек в библиотеках общеобразовательных учреждений в Астраханской области в рамках мероприятия модернизации «Приобретение оборудования» допущено неэффективное использование средств федерального бюджета в общей сумме 8 887,6 тыс. рублей. Перечень закупаемого оборудования был недостаточно обоснован как в части видов, моделей и комплектации этого оборудования, так и в части количества закупаемого оборудования (всего и по каждой позиции в отдельности). На время проведения проверки закупленное оборудование использовалось не в полной мере. Порядок (учет) использования оборудования медиатек, свободы доступа сотрудников и учащихся к нему в школах не был установлен.

Кроме того, следует отметить, что в 2011 и 2012 годах Астраханской областью осуществлялись перераспределения средств субсидии в разрезе отдельных мероприятий без согласования с Минобрнауки России, при этом в 2011 году перераспределение средств на общую сумму 22 110,0 тыс. рублей (13 % от объема субсидии) не было утверждено правительством Астраханской области, а в 2012 году перераспределение средств субсидии на общую сумму 97 907,0 тыс. рублей (14,5 % от объема субсидии) было утверждено после окончания финансового года постановлением правительства Астраханской области от 11 февраля 2013 г. № 16-р.

В Вологодской области в 2010 году при осуществлении централизованной закупки учебников за счет средств регионального бюджета через неделю после заключения государственного контракта от 2 июля 2010 г. № 364 с ООО «Эркада» на поставку учебников общей стоимостью 41 222,9 тыс. рублей условия контракта были изменены: стоимость контракта возросла на 265,4 тыс. рублей и составила 41 488,3 тыс. рублей, по 48,6 % позиций перечня было изменено количество закупаемых учебников. Часть поставки учебников была осуществлена с нарушением первоначально установленного срока (более чем на 3 месяца).

В 2012 году в Вологодской области при осуществлении централизованной закупки учебников за счет средств субсидии из федерального бюджета имели место факты недопоставок и поставок некачественного товара издательствами «Русское слово-учебник», «Академкнига-учебник», «Мнемозина», а также «Дрофа», «Просвещение», «БИНОМ Лаборатория знаний», «Астрель»; штрафные санкции за несвоевременную поставку товара, предусмотренные государственными контрактами, государственным заказчиком не применялись.

Проверка в Ставропольском крае выявила следующие недостатки в нормативном обеспечении, организации и осуществлении закупок учебников и учебных пособий.

В 2011 - 2012 годах закупка учебных изданий осуществлялась при отсутствии заявок муниципальных образований и общеобразовательных учреждений; приказы Минобрнауки Ставропольского края об утверждении краевого заказа на приобретение учебников не издавались.

В Ставропольском крае были осуществлены централизованные закупки учебников в общей сумме 14 744,5 тыс. рублей в рамках 6 государственных контрактов, заключенных при отсутствии необходимых оснований для размещения заказов у единственного поставщика, что вступает в противоречие со статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части соблюдения принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств.

В рамках 16 государственных контрактов осуществлена закупка учебных изданий на общую сумму 17 797,5 тыс. рублей при отсутствии нотариально заверенных копий сертификатов соответствия товара санитарным правилам.

В нарушение принципа результативности и эффективности, закрепленного статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, осуществлена закупка учебных изданий на сумму 46,0 тыс. рублей у ООО «Волис», которое не включено в перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий. Поставка учебных изданий осуществлена ООО «Волис» с нарушением установленного срока, при этом частично произведена замена поставляемой продукции (вместо значащегося по государственному контракту и акту приема-передачи товара учебного издания А.Д.Кусаева «Писатели Чечни» согласно товарной накладной отгружена другая книга - М.А.Айдамирова «Эпоха «Долгих ночей»). Закупленное учебное издание Ж.Махмаева «Сан кегий доттагий» для 1 - 4 класса не соответствует требованиям СанПиНа 2.4.7.1166-02 «Санитарные правила и нормы «Гигиенические требования к изданиям учебным для общего и начального профессионального образования», утвержденного постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 20 ноября 2002 г. № 38, которое не рекомендует выпускать издания, включающие материалы двух возрастных категорий. Издание для первоклассников должно включать материалы, рассчитанные не более чем на 1 год обучения.

Согласно информации, размещенной в сети интернет, основным видом деятельности ООО «Волис» является торговля автомобильными деталями, узлами и принадлежностями; в планах компании - налаживание поставок от производителей смежной продукции: автомобильных дисков, аккумуляторов, автомасел и автохимии, расходных материалов.

В 2011 году в Ставропольском крае не были достигнуты показатели эффективности использования субсидии, предоставленной из федерального бюджета на оснащение школьных библиотек учебниками и литературой на русском языке и языках народов Кавказа, в части количества приобретенной продукции на языках народов Кавказа.

8. Возражения или замечания руководителей объектов контрольных мероприятий на результаты контрольных мероприятий.

По результатам контрольного мероприятия составлено 4 акта, с которыми ознакомлены руководители проверяемых организаций. Акт проверки в Минобрнауки России подписан с замечаниями, на которые дано заключение.

9. Выводы:

9.1. Согласно вводимым в настоящее время федеральным государственным образовательным стандартам (ФГОС) общеобразовательное учреждение должно располагать библиотекой, которая должна не только отвечать по площадям санитарным и пожарным требованиям и быть полностью укомплектованной учебной, учебно-вспомогательной, художественной, научно-популярной, научно-технической, энциклопедической, справочной и другой литературой, но и являться информационным и культурно-досуговым центром, предоставляющим широкий диапазон современных информационных продуктов и услуг на основе использования информационно-коммуникационных технологий.

Введение ФГОСов является крайне трудоемким и многогранным процессом (в частности, предусматривает использование в образовательном процессе новых учебников) и требует существенных финансовых вложений. Однако единая программа, обеспечивающая введение ФГОСов, в том числе в организационном и финансовом аспектах, не принималась.

В рамках приоритетного национального проекта «Образование», Федеральной целевой программы развития образования реализуется ряд проектов, направленных на развитие единой образовательной среды, ее содержательного наполнения и материально-технического обеспечения. Вместе с тем эти проекты не соответствуют стандартам программно-целевого управления и не могут решить в полной мере все накопившиеся проблемы региональных систем общего образования и обеспечить их полную модернизацию, особенно в дотационных регионах.

9.2. В настоящее время наблюдается существенный разрыв между все возрастающей ролью школьных библиотек как эффективным условием реализации ФГОСов и имеющейся в них материально-технической базой:

4,9 % общеобразовательных учреждений не располагают библиотеками (1,4 % городских школ и 7,0 % сельских школ);

большинство школьных библиотек не соответствует санитарным нормам по занимаемым площадям, не имеет читальных залов, слабо оснащено необходимым оборудованием, компьютерной техникой, программными продуктами;

библиотечные фонды в общеобразовательных учреждениях, как правило, скудны. Наблюдается несоответствие между современными потребностями учащихся и педагогических коллективов в качественных фондах и их реальным состоянием.

В разрезе субъектов Российской Федерации, а также отдельных общеобразовательных учреждений данные по количеству книг и учебников на 1 обучающегося дифференцированы в десятки раз. Низкие показатели свидетельствуют о необеспеченности обучающихся учебниками, а излишне высокие о том, что не осуществляется их своевременное списание.

Данные мониторингов Минобрнауки России об обеспеченности обучающихся учебниками недостаточно корректны, формы запросов, направляемых в регионы, требуют совершенствования.

Укрепление материально-технической базы школьных библиотек должно стать приоритетным направлением их модернизации и одним из основных направлений модернизации всего общего образования.

9.3. В нарушение Закона Российской Федерации «Об образовании» в большом количестве общеобразовательных учреждений обучающиеся не обеспечены учебниками и учебными пособиями за счет бюджетных средств. Для приобретения учебников и учебных пособий привлекаются средства родителей. Имеют место неправомерные действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по привлечению средств семейных бюджетов для обеспечения школьников учебниками и пособиями.

9.4. Кадровое обеспечение школьных библиотек также требует совершенствования. В настоящее время 75 % сотрудников школьных библиотек не соответствуют по образованию квалификационным требованиям «педагога-библиотекаря». Необходимость синтеза педагогических и библиотечных знаний как отличительной черты школьных библиотекарей делает крайне актуальным восстановление в общеобразовательных учреждениях сокращенных ранее ставок школьных библиотекарей и совершенствование отечественной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации библиотекарей и педагогов-библиотекарей.

9.5. Проверкой выявлены недостатки нормативного правового обеспечения деятельности библиотек общеобразовательных учреждений и формирования библиотечных фондов.

Статус, права и обязанности школьной библиотеки законодательно не закреплены. Государственный документ, определяющий основные направления развития и модернизации школьных библиотек России, отсутствует, несмотря на то, что Минобрнауки неоднократно разрабатывалась концепция развития библиотек общеобразовательных учреждений Российской Федерации.

Плановые показатели (индикаторы) по развитию школьных библиотек и их библиотечных фондов в Российской Федерации не установлены.

Порядок применения электронного обучения, наличие которого предусмотрено законодательством и крайне актуально в настоящее время, не установлен.

Полномочия муниципальных образований по организации обеспечения учащихся учебниками и учебными пособиями в должной мере законодательно не закреплены.

Список учебников, определение которого возложено на общеобразовательное учреждение, в состав информации, подлежащей размещению на официальном сайте образовательного учреждения в сети интернет, не включен (статья 32 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

Проверкой установлены недостатки нормативного правового обеспечения рассматриваемых вопросов и на региональном уровне. Рекомендации (или типовое положение) по порядку взаимодействия общеобразовательных учреждений, органов местного самоуправления муниципальных образований региона, осуществляющих управление в сфере образования, регионального органа исполнительной власти по вопросу обеспечения учебниками и учебными пособиями обучающихся образовательных учреждений субъекта Российской Федерации, необходимость наличия которых установлена контрольным мероприятием, отсутствуют.

9.6. В Российской Федерации не установлены нормы обеспеченности обучающихся учебниками, учебными пособиями и дополнительной литературой (художественной, справочной, энциклопедической, периодической), что противоречит положениям отдельных нормативных правовых актов и оказывает отрицательное влияние на полноту обеспечения обучающихся учебными изданиями и дополнительной литературой, а следовательно, и на качество обучения. Особое значение наличие нормативов имеет для таких предметов, как «физическая культура», «искусство (музыка и ИЗО)», «технология (труд)», по которым ранее учебники отсутствовали.

9.7. Имеют место многочисленные, противоречащие требованиям законодательства факты использования в образовательном процессе учебников, не входящих в федеральные перечни учебников, и учебных пособий издательств, не включенных в утвержденный Минобрнауки России перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий.

9.8. Установленные в настоящее время порядки проведения экспертизы учебников и формирования федеральных перечней учебников требуют существенной доработки.

Проведение экспертизы учебников регламентировано не в полной мере. Контроль за деятельностью экспертных организаций не предусмотрен и не осуществляется.

Существующий порядок проведения экспертизы учебников не обеспечивает взаимосвязи качества учебника с ожидаемыми результатами обучения. Апробация учебников не предусмотрена. Между тем качество учебников по-прежнему вызывает ряд нареканий.

Федеральные перечни учебников ежегодно дополняются новыми учебниками - всеми, получившими положительные экспертные заключения РАН и РАО. Порядок и практика исключения учебников из федеральных перечней отсутствуют, в результате чего количество учебников в федеральном перечне по отдельным предметам в настоящее время необоснованно велико (до 58 единиц).

По отдельным предметам структура учебников настолько различна, что существенно затрудняет адаптацию учащихся к обучению при переходе из одного образовательного учреждения в другое, что противоречит требованиям законодательства о едином образовательном пространстве.

В федеральных перечнях учебников не указывается год экспертизы учебника и в скольких частях он издается, что используется рядом издательств для увеличения своих доходов: учебники ежегодно переиздаются, при этом в них вносятся не всегда достаточно обоснованные дополнения и изменения, иногда незначительные, меняется разбивка учебника на части. Это делает невозможным использование учебника в течение нескольких лет и требует приобретения новых комплектов учебников каждый год.

Минобрнауки России включены в федеральный перечень учебников на 2013/14 учебный год (по результатам экспертиз РАН и РАО) не соответствующие требованиям ФГОСа среднего (полного) общего образования учебники по предметам «русский язык и литература», «математика: алгебра и начала математического анализа, геометрия» и «история», в результате чего в 2013 году эти учебники будут закуплены и будут использоваться в образовательном процессе.

9.9. Обеспечение обучающихся учебными пособиями нуждается в существенном дополнительном регулировании.

Порядок реализации предусмотренных законодательством полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по участию в отборе организаций, осуществляющих издание учебных пособий, в части издания учебных пособий по родному языку и родной литературе не определен.

Экспертиза учебных пособий, а также контроль за их изданием и качеством выпускаемых учебных изданий не предусмотрены и не осуществляются.

В утвержденный Минобрнауки России перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий, включен ряд организаций, не издавших за 2010 - 2012 годы ни одного учебного пособия для общеобразовательных учреждений, и ЗАО «Релод», по которому регистрация каких-либо изданий в этот период не осуществлялась. ЗАО «Релод» реализует по всей России продукцию зарубежных и российских издательств.

9.10. Общественный контроль за проведением экспертизы учебников, формированием федеральных перечней учебников и отбором организаций, осуществляющих издание учебных пособий, со стороны авторитетных общественных организаций, как-то: Российский книжный союз, Российское историческое общество, Русское географическое общество - не установлен.

9.11. Закупка учебников и учебных пособий общеобразовательными учреждениями за счет субсидий из региональных бюджетов осуществляется в крайне небольших объемах (в основном из-за недостаточно высоких объемов этих субвенций).

9.12. В рамках реализации в 2011 - 2013 годах всероссийского проекта по модернизации региональных систем общего образования, на финансирование которого из федерального бюджета выделены субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации в сумме 120 млрд. рублей, из которых в 2011 -

2012 годах 5 578 021,8 тыс. рублей было предусмотрено на пополнение библиотечных фондов, установлено следующее:

комплексы мер по модернизации региональных систем общего образования ряда субъектов Российской Федерации на 2011 и 2012 годы были недостаточно высокого качества;

в 2011 и 2012 годах субъектами Российской Федерации допускались нарушения установленных сроков представления в Минобрнауки России комплексов мер и заключения соглашений на выделение субсидии; по состоянию на 4 марта 2013 года в связи с изменением 14 февраля правил предоставления субсидии Минобрнауки России подписано соглашение только с одним субъектом Российской Федерации;

в 2011 году в большинстве регионов средства, полученные из федерального бюджета, в течение продолжительного времени не использовались по целевому назначению, в ряде регионов средства были использованы не в полном объеме до конца года. Потребность регионов в не использованных в 2011 году средствах федерального бюджета в сумме 117 144,9 тыс. рублей в 2012 году не была подтверждена, указанные средства были использованы в 2011 году неэффективно. В 2012 году в отдельных регионах освоение субсидии из федерального бюджета было также низким;

в 2011 и 2012 годах ряд субъектов Российской Федерации выполнил свои обязательства по финансированию проекта из региональных средств не в полном объеме. Как правило, в качестве финансирования проекта из региональных средств субъекты Российской Федерации отражают часть своих ежегодных расходов по финансированию системы общего образования, не устанавливая эти расходы в региональных законах о бюджете и росписях расходов отдельной строкой;

в проверяемый период имели место многочисленные факты несвоевременного представления отчетности по модернизации региональных систем общего образования;

показатели результативности предоставления субсидии по мероприятию по пополнению фонда школьных библиотек Правилами и формой отчета не предусмотрены;

контроль за своевременным и эффективным использованием выделенных на реализацию проекта средств федерального бюджета, региональных и муниципальных средств, в том числе в разрезе отдельных мероприятий, на должном уровне не обеспечен.

9.13. Стоимость учебников и учебных пособий не отслеживается и не контролируется. Общая стоимость учебников и учебных пособий для обеспечения ими обучающихся Российской Федерации на один учебный год в настоящее время составляет расчетно 81 455 031,3 тыс. рублей.

9.14. Проверкой выявлены факты нарушения законодательства и неэффективного расходования бюджетных средств при осуществлении

централизованных закупок учебников, осуществляемых субъектами Российской Федерации.

В Астраханской области в 2011 - 2012 годах осуществлялись закупки учебников в основном двух издательств («Вентана-Граф» и «Просвещение»), что в должной мере не было обосновано и противоречит Закону Российской Федерации «Об образовании» в части компетенции образовательного учреждения по определению списка учебников и права педагогических работников на свободу выбора и использования учебников в соответствии с образовательной программой образовательного учреждения и списком учебников и учебных пособий, определенным образовательным учреждением. В 2011 году при создании медиатек в библиотеках общеобразовательных учреждений в Астраханской области допущено неэффективное использование средств федерального бюджета в общей сумме 8 887,6 тыс. рублей.

В 2012 году в Вологодской области имели место факты недопоставок и поставок издательствами некачественного товара; штрафные санкции за несвоевременную поставку товара, предусмотренные государственными контрактами, государственным заказчиком не применялись.

В Ставропольском крае закупки учебников осуществлялись при отсутствии заявок муниципальных образований и общеобразовательных учреждений об их потребности; закупки учебников в общей сумме 14 790,5 тыс. рублей осуществлены с нарушением принципа результативности и эффективности (при отсутствии необходимых оснований для размещения заказов у единственного поставщика); закупка учебных изданий на общую сумму 17 797,5 тыс. рублей осуществлена при отсутствии нотариально заверенных копий сертификатов соответствия товара санитарным правилам.

9.15. При передаче учебников, закупленных централизованно субъектами Российской Федерации, в муниципальную собственность допущены следующие нарушения: передача учебников не осуществлена, сроки передачи неоправданно затянуты, контроль постановки переданных учебников на бухгалтерский учет общеобразовательных учреждений отсутствует.

10. Предложения:

10.1. Направить письмо в Правительство Российской Федерации.

10.2. Направить обращение Счетной палаты Российской Федерации в Генеральную прокуратуру Российской Федерации по выявленным нарушениям законодательства Российской Федерации, содержащим признаки состава преступлений и требующим принятия необходимых мер реагирования.

10.3. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министерству образования и науки Российской Федерации с предложением принять действенные меры по:

совершенствованию нормативного правового и методического сопровождения вопросов модернизации библиотек общеобразовательных учреждений и обеспечения обучающихся учебниками и учебными пособиями в соответствии с положениями законодательства;

пересмотру установленных порядков проведения экспертизы учебников, формирования федеральных перечней учебников и перечня организаций, осуществляющих издание учебных пособий, а также составов координационных органов, создаваемых по этим вопросам, с установлением общественного контроля со стороны авторитетных общественных организаций, как-то: Российский книжный союз, Российское историческое общество, Русское географическое общество;

приведению федеральных перечней учебников в соответствие с требованиями ФГОС и сокращению количества учебников, включенных в эти перечни;

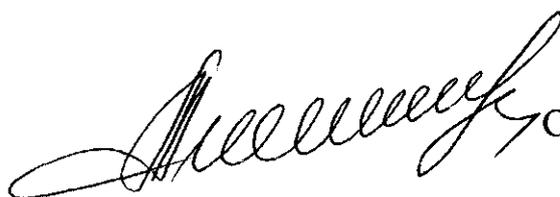
исключению из перечня организаций, осуществляющих издание учебных пособий, организаций, фактически не осуществляющих их издание;

повышению эффективности расходования государственных средств, направляемых на модернизацию региональных систем общего образования, включая пополнение библиотечных фондов.

10.4. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации правительству Ставропольского края, правительству Вологодской области и министерству образования и науки Астраханской области с предложением принять меры по повышению статуса школьных библиотек, укреплению их материально-технического состояния и обеспечению книжными фондами в соответствии с требованиями вводимых ФГОСов, а также по устранению выявленных Счетной палатой Российской Федерации нарушений и недостатков.

10.7. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор

 С.А.Агапцов