

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 июня 2012 года № 29К (862) «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»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представления Счетной палаты Министерству образования и науки Российской Федерации (с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия), администрации Брянской области.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

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»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 2.2.1.1, 2.2.1.1.1-2.2.1.1.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, регламентирующие предоставление и использование средств субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования; соглашения, контракты, договоры, документы, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг; платежные, финансовые, банковские и другие документы, подтверждающие получение и использование средств, проведение финансово-хозяйственных операций; бюджетная, бухгалтерская, статистическая и иная отчетность.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство образования и науки Российской Федерации (далее - Минобрнауки России или Министерство); правительство Курганской области (г. Курган), муниципальные образования и общеобразовательные учреждения Курганской области (выборочно); администрация Брянской области (г. Брянск),

муниципальные образования и общеобразовательные учреждения Брянской области (выборочно); правительство Москвы (г. Москва), муниципальные образования и общеобразовательные учреждения г. Москвы (выборочно); правительство Московской области (г. Москва), муниципальные образования и общеобразовательные учреждения Московской области (выборочно); органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по запросу, выборочно).

Срок проведения контрольного мероприятия: с октября 2011 года по апрель 2012 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Анализ исполнения законодательных и иных нормативных правовых актов, распорядительных документов, регламентирующих порядок предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования.

2. Целевое и эффективное использование субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования.

3. Соблюдение действующего законодательства при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд.

Проверяемый период деятельности: 2011 год, истекший период 2012 года.

Результаты контрольного мероприятия

Законодательные и иные нормативные правовые акты, распорядительные документы, регламентирующие порядок предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования

В целях решения поставленной 4 апреля 2011 года Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным задачи по повышению заработной платы учителей и доведению ее значения до уровня средней заработной платы по экономике субъекта Российской Федерации с 2011 года реализуется проект по модернизации региональных систем общего образования. В 2011-2013 годах на реализацию проекта предусмотрено выделение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме 120 млрд. рублей (в 2011 году - 20 млрд. рублей, в 2012 году - 60 млрд. рублей, в 2013 году - 40 млрд. рублей).

Указанная субсидия 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. Кроме того, в 2012 году регионам, достигшим в 2011 году установленных показателей результативности предос-

тавления субсидии, разрешено направлять до 25 % субсидии на 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.

Счетная палата осуществляет контроль за реализацией проекта модернизации региональных систем общего образования с первых дней его выполнения. Были налажены рабочие контакты с Минобрнауки России, Счетная палата своевременно получала и анализировала документы и материалы по реализации проекта, в контрольно-счетные органы всех субъектов Российской Федерации были направлены письма с предложением обеспечить действенный контроль за реализацией проекта, ответственные представители Счетной палаты принимали участие в различных совещаниях по этому вопросу, что позволило осуществлять оперативный контроль за реализацией проекта. Некоторые недоработки, отмеченные Счетной палатой в прошлом году, уже устранены.

В целях реализации проекта постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2011 года № 436 «О порядке предоставления в 2011-2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования» (с изменениями от 29 декабря 2011 года № 1176) утверждены Правила предоставления в 2011-2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования (далее - Правила предоставления субсидий) и Методика распределения в 2011-2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования (далее - Методика распределения субсидий).

Минобрнауки России утверждены формы соглашения между Минобрнауки России и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидии и отчета об осуществлении расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета, и о достигнутых значениях показателей результативности предоставления субсидии¹. Обязательным условием предоставления субсидии из федерального бюджета на модернизацию региональных систем общего образования является наличие в регионе утвержденного комплекса мер на соответствующий финансовый год.

Правилами предоставления субсидий было установлено наличие в комплексах мер на 2011 год перечней мероприятий. Кроме того, Минобрнауки России² рекомендовало субъектам Российской Федерации включить в комплексы мер

¹ На 2011 год приказом Минобрнауки России от 8 июня 2011 года № 2005 и на 2012 год приказом от 30 декабря 2011 года № 2911.

² Письмо Минобрнауки России от 17 июня 2011 года № ИР-270/18.

на 2011 год цели, задачи, ожидаемые результаты и описание механизмов управления реализацией комплексов мер.

На 2012 год в Правила предоставления субсидий были внесены изменения, в соответствии с которыми регламентация комплексов мер была дополнена отдельными требованиями. Кроме того, Минобрнауки России³ рекомендовало субъектам Российской Федерации в комплексах мер на 2012 год определять цели и задачи на основе анализа текущего состояния общего образования в регионе, результатов реализации комплекса мер в 2011 году и в контексте стратегических ориентиров развития общего образования Российской Федерации до 2020 года, а также включать в комплексы мер конкретные механизмы и планы завершения институциональных преобразований, направленных на формирование ориентированной на результат системы финансирования и управления, а также меры по качественному обновлению кадрового состава.

Таким образом, в 2012 году был сделан акцент на социальные и долгосрочные эффекты реализации проекта, комплексный подход к развитию общего образования с учетом стратегий развития региональных территорий и стратегических ориентиров развития общего образования Российской Федерации до 2020 года. Однако в Правилах предоставления субсидий эти требования к комплексам мер отражения не нашли.

Анализ комплексов мер регионов на 2011 и 2012 годы показал их существенные отличия друг от друга по качеству, структуре, содержанию, полноте раскрытия имеющихся проблем общего образования и путей их решения. В июне 2011 года Минобрнауки России обращалось в субъекты Российской Федерации с предложением доработать комплексы мер с учетом образцовых примеров проектов комплексов мер 17 регионов. Проекты комплексов мер всех субъектов Российской Федерации на 2012 год рассматривались на заседаниях специально созданного Министерством совета. Решениями совета комплексы мер на 2012 год 15 регионов были рекомендованы к согласованию, 5 регионов - к повторному рассмотрению, остальных регионов - к согласованию с учетом замечаний. Ряд регионов использовал при подготовке комплексов мер достаточно формальный подход, определив, по мнению Министерства, для себя главной задачей освоение средств федеральной субсидии без ориентации на стратегический подход к развитию системы общего образования.

Субъектами Российской Федерации допускались нарушения установленных Министерством сроков представления комплексов мер. В 2011 году срок представления утвержденных комплексов мер (до 11 июля 2011 года) не был соблюден 26 регионами, 5 регионов представили комплексы мер без указания дат утверждения. В 2012 году срок представления утвержденных комплексов мер не выполнили 5 регионов, 1 регион представил комплекс мер без указания даты утверждения.

³ Письмо Минобрнауки России от 30 декабря 2011 года № ИР-784/18.

Также имели место факты нарушения установленных сроков заключения соглашений между Минобрнауки России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о предоставлении субсидии. В 2011 году не был соблюден срок представления соглашений (до 11 июля) 57 субъектами Российской Федерации (соглашения были представлены с 12 по 21 июля); в 2012 году установленный срок (до 20 февраля 2012 года) нарушили 11 регионов.

Следует отметить, что, несмотря на существенные объемы субсидирования регионов из средств федерального бюджета и на расширение требований к комплексам мер на 2012 год, реализация проекта не может решить в полной мере все накопившиеся проблемы региональных систем общего образования и обеспечить их полную модернизацию, особенно в дотационных регионах⁴.

Реализуемый федеральный проект по модернизации региональных систем общего образования не соответствует стандартам программно-целевого управления. Разработка комплексов мер осуществляется субъектами Российской Федерации на каждый финансовый год отдельно. В ходе реализации проекта сведения о региональных программах по развитию систем общего образования Министерством не запрашивались и не анализировались. Специфика отдельных регионов учитывается не в полной мере. Единая федеральная программа модернизации системы общего образования (научно и экономически обоснованная, с взаимосвязанными целями, задачами и перечнями мероприятий) не разработана и не утверждена в установленном порядке.

Разработка комплексов мер на 2011 и 2012 годы осуществлялась субъектами Российской Федерации в довольно сжатые сроки. Рекомендации по порядку разработки и экспертизы комплексов мер в регионы не направлялись.

Следует также отметить наличие рисков снижения уровня заработной платы учителей после завершения проекта по модернизации региональных систем общего образования, на реализацию которого в 2011-2013 годах предусмотрены средства федерального бюджета. Нормы по уровню заработной платы учителей, а также механизмы реализации этих норм, контроля и ответственности за их соблюдение нормативными правовыми документами не установлены.

Целевое и эффективное использование субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования

Расходы федерального бюджета на модернизацию региональных систем общего образования были установлены Минобрнауки России по разделу 07 «Образование», подразделу 0702 «Общее образование», целевой статье расходов 4362100 «Модернизация региональных систем общего образования»

⁴ Проблемы общего образования подробно изложены в отчете о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку учреждений общего образования, в том числе расположенных в сельской местности» за 2005-2010 годы, утвержденном Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 6 апреля 2012 года № 15К (848)).

в следующих суммах: на 2011 год - 20,0 млрд. рублей Федеральным законом от 1 июня 2011 года № 105-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (по виду расходов 010 «Фонд софинансирования»); на 2012 и 2013 годы - 60,0 млрд. рублей и 40,0 млрд. рублей, соответственно, Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» (по виду расходов 521 «Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности и муниципальной собственности»).

Распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации установлено: на 2011 год - распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2011 года № 1064-р; на 2012 год - распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2011 года № 2392-р.

Согласно Методике распределения субсидий размер субсидии, предоставляемой бюджету субъекта Российской Федерации, определяется по формуле, исходя из численности обучающихся в общеобразовательных учреждениях, расположенных в городской и сельской местности с учетом уровня расчетной бюджетной обеспеченности региона, рассчитанной в соответствии с Методикой, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

Анализ объемов субсидий, выделенных в соответствии с установленной Методикой, показал существенную дифференциацию объемов субсидий в разрезе регионов. Так, в 2012 году наибольший объем субсидии предусмотрен Республике Дагестан (2955,7 млн. рублей), Краснодарскому краю (2637,5 млн. рублей), Ростовской области (2223,7 млн. рублей), Республике Башкортостан (2133,3 млн. рублей), Московской области (1961,7 млн. рублей), Чеченской Республике (1714,3 млн. рублей). Отношение объема субсидии к расходам консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на общее образование⁵ составило от 0,95 % в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, 0,7 % - в г. Москве и Ямало-Ненецком автономном округе, до 22,9 % - в Республике Дагестан, 20,8 % - в Чеченской Республике и 17,7 % - в Республике Адыгея (дифференциация в 22,2 процентного пункта). Объем средств субсидии 2012 года в расчете на одного обучающегося в государственных дневных учреждениях, реализующих программы общего образования, составил от 0,8 тыс. рублей в г. Москве, 1,2 тыс. рублей - в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, 1,3 тыс. рублей - в Ямало-Ненецком автономном округе до 8,2 тыс. рублей в Республике Алтай, 7,9 тыс. рублей - в Республике Дагестан, 7,8 тыс. рублей - в Чеченской Республике.

⁵ При расчете использованы данные по расходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на общее образование за 2010 год.

В 2011 году бюджетные ассигнования в сумме 20,0 млрд. рублей были доведены Министерству в июне и направлены в полном объеме с 14 по 27 июля в субъекты Российской Федерации (в соответствии с установленным распределением и на основании соглашений, заключенных между Минобрнауки России и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации).

Согласно отчетам регионов в III квартале 2011 года федеральные средства были освоены лишь на 17 %, при этом треть регионов к использованию субсидий не приступала; по итогам года средства были освоены на 95,9 %, в том числе: 18 регионов использовали федеральные ассигнования в полном объеме, 4 региона - менее чем на 80 %, 1 регион - менее чем на 70 % (Смоленская область - 65,4 процента).

Проверкой установлены факты расхождения сведений об использовании федеральных средств в 2011 году, содержащихся в отчетах регионов, с данными сверки расчетов по межбюджетным трансфертам по состоянию на 1 января 2012 года, осуществленной Министерством, по 11 субъектам Российской Федерации. Причинами расхождения данных являются разные сроки их представления субъектами Российской Федерации. Уточнение отчетов регионов и корректировка сводов данных этих отчетов не осуществлялись.

Согласно актам сверки в 2011 году субъектами Российской Федерации не были использованы средства федерального бюджета в сумме 893060,4 тыс. рублей, или 4,5 % выделенных субсидий. Остатки федеральных средств имел 71 регион.

По состоянию на 13 марта 2012 года неиспользованные средства были возвращены 37 субъектами Российской Федерации в общей сумме 442998,6 тыс. рублей (49,6 % от общей суммы остатков). При этом 8 субъектов Российской Федерации вернули остатки не в полном объеме. Одновременно следует отметить, что часть средств, перечисленных регионами, в учете Минобрнауки России не была отражена как поступившая (например, остатки средств г. Москвы в сумме 68363,8 тыс. рублей, возврат которых был подтвержден регионом в ходе проверки). Согласно данным, представленным в ходе проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2011 год, по состоянию на 13 апреля 2012 года остатки субсидий 2011 года возвращены 70 субъектами Российской Федерации в сумме 893675,6 тыс. рублей, что превышает показатель сверки расчетов.

На время проведения проверки Минобрнауки России располагало информацией о потребности регионов в не использованных в 2011 году средствах федерального бюджета не в полном объеме, в субъекты Российской Федерации эти средства не были направлены.

В целях определения размера и сроков перечисления субсидий в 2012 году в Порядок предоставления субсидий были внесены изменения, согласно кото-

рым высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации должен представлять в Министерство заявку о перечислении субсидии. Однако перечисление субсидий в регионы на основании заявок осуществлялось формально, без увязки с выполнением мероприятий комплексов мер и реальной потребностью субъектов Российской Федерации в средствах, а также без учета результативности реализации проекта.

Так, во всех заключенных с субъектами Российской Федерации соглашениях на 2012 год установлены конкретные сроки перечисления субсидий в 2 этапа в равных частях: I этап - до 1 марта, II этап - до 1 июня 2012 года. Одновременно соглашениями предусмотрено перечисление субсидий II этапа только в случае достижения регионом показателей результативности предоставления субсидий в I полугодии 2012 года, что не может быть выполнено, так как средства II этапа предусмотрено направить в субъекты Российской Федерации до получения достоверных сведений о выполнении показателей результативности за I полугодие.

В 2012 году средства I этапа в сумме 30,0 млрд. рублей перечислены Минобрнауки России во все субъекты Российской Федерации (по 50 % предусмотренных субсидий) с 13 февраля по 2 марта 2012 года.

В соответствии с Правилами предоставления субсидий соглашения 2011 года содержали положения о представлении субъектами Российской Федерации в Минобрнауки России подтверждений о внесенных изменениях в региональные законы о бюджете, предусматривающих увеличение бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств регионов, возникающих при реализации комплексов мер, на суммы субсидий из федерального бюджета. Однако 35 субъектов Российской Федерации направили эти подтверждения с нарушением установленного срока (до 1 октября 2011 года). Последние письма были датированы 20 марта 2012 года. Министерство образования Республики Мордовия сообщило об утверждении финансирования расходов только из средств республиканского бюджета.

Условия Правил предоставления субсидий и соглашений в части отражения в региональных законах о бюджете субсидий из средств федерального бюджета в 2011 году не были соблюдены Республикой Мордовия, г. Москвой, Свердловской и Новосибирской областями. В соответствии со статьей 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации в сводные бюджетные росписи этих регионов на 2011 год были внесены изменения в части расходов на модернизацию региональных систем общего образования без внесения изменений в законы о бюджете субъектов Российской Федерации. Соглашение 2012 года г. Москвы скорректировано в части внесения изменений не в закон о бюджете, а в постановление правительства Москвы об утверждении государственной программы г. Москвы «Столичное образование». В соглашениях, заключенных с остальными регионами, остались обязательства субъектов Российской Федерации о внесении изменений в региональные законы о бюджете.

Согласно Правилам предоставления субсидий в 2011 году субсидии могли направляться на возмещение произведенных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), связанных с исполнением расходных обязательств, предусмотренных комплексом мер.

По данным Минобрнауки России, регионами планировалось расходовать субсидии с использованием механизма возмещения в сумме 6866194,6 тыс. рублей. Согласно актам сверки в 2011 году возмещение расходов осуществлено 47 регионами в сумме 4382940,8 тыс. рублей, что составило 21,9 % от общей суммы субсидии и 36 % - от запланированного объема реализации механизма возмещения. Одной из причин невысокого объема реализации механизма возмещения являлась недостаточность нормативного правового и методического обеспечения этого вопроса. Так, не было определено, в части каких расходов может осуществляться возмещение (расходов, обеспечивающих повышение заработной платы учителей, или других).

По состоянию на 28 марта 2012 года в Минобрнауки России отсутствовали акты сверки возмещения в 2011 году произведенных кассовых расходов 4 субъектов Российской Федерации на общую сумму 812270,0 тыс. рублей, то есть использование этих средств не было подтверждено документально, в том числе: Архангельской областью - 100000,0 тыс. рублей (47,1 % субсидии), Брянской областью - 209547,0 тыс. рублей (100 % субсидии), Псковской областью - 50000,0 тыс. рублей (47,5 % субсидии), Челябинской областью - 452723,0 тыс. рублей (100 % субсидии). В то же время согласно отчетам этих регионов за 2011 год средства федерального бюджета использованы: в Архангельской области - на 99,9 %, в Брянской области - на 99,9 %, в Псковской области на - 98,6 % (согласно акту сверки - на 98,4 %), в Челябинской области - на 99,8 % (согласно акту сверки - на 99,7 процента).

Финансирование мероприятий комплексов мер из средств бюджетов субъектов Российской Федерации

Согласно Правилам предоставления субсидий одним из условий предоставления средств федерального бюджета является наличие в бюджете субъекта Российской Федерации ассигнований на исполнение расходных обязательств региона. Расчет объема расходного обязательства субъекта Российской Федерации осуществляется по формуле, после чего применяется ограничение: доля софинансирования проекта из средств федерального бюджета должна составлять от 50 % до 95 процентов.

При расчете плановых объемов финансирования комплексов мер из региональных средств по формуле доля федеральных средств была меньше 0,5 или больше 0,95 в 2011 году по 53 субъектам Российской Федерации, в 2012 году - по 59 субъектам Российской Федерации. К этим регионам были применены установленные ограничения по объемам финансирования из средств федерального бюджета. В 2012 году минимальная доля софинансирования проекта из

средств федерального бюджета (50 %) была установлена для 5 регионов (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Тюменская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра), максимальная доля (95 %) - для 55 регионов.

Следует отметить, что представленные в ходе проверки данные о плановых объемах финансирования комплексов мер из бюджетов субъектов Российской Федерации в 2011 году отличались друг от друга. Так, согласно комплексам мер на 2011 год (с учетом внесенных в течение года изменений) этот показатель составил 6797795,5 тыс. рублей, а согласно отчетам субъектов Российской Федерации - 7023092,9 тыс. рублей.

Согласно отчетам регионов в 2011 году на реализацию комплексов мер направлено 7823428,4 тыс. рублей из средств бюджетов субъектов Российской Федерации (111,4 % от плановых объемов), из них 1176524,9 тыс. рублей - из средств муниципальных образований (превышает плановый показатель в 3,7 раза).

В 2011 году 16 субъектов Российской Федерации выполнили свои обязательства по финансированию проекта из региональных средств не в полном объеме. Наиболее низкие показатели отмечены в Республике Северная Осетия - Алания (64,8 %), Иркутской области (70,1 %), Ярославской области (85,3 %), Республике Ингушетия (94,2 процента).

В 2012 году на модернизацию региональных систем общего образования планируется направить 12041812,7 тыс. рублей из средств бюджетов субъектов Российской Федерации, из них: средства региональных бюджетов - 9312897,3 тыс. рублей, средства местных бюджетов - 2633311,5 тыс. рублей, средства внебюджетных источников - 95603,9 тыс. рублей.

Следует отметить, что в ряде случаев в комплексах мер, соглашениях о предоставлении субсидии и отчетах в качестве финансирования проекта из региональных средств субъекты Российской Федерации отражают часть своих ежегодных расходов по финансированию системы общего образования не устанавливая эти расходы региональными законами о бюджете и росписями расходов отдельной строкой.

Реализация мероприятий в разрезе направлений

В 2011 году 34 субъекта Российской Федерации по согласованию с Минобрнауки России внесли изменения в региональные комплексы мер, перераспределив денежные средства проекта в разрезе мероприятий. При этом лишь часть регионов представила в Минобрнауки России копии нормативных правовых актов о внесении изменений в комплексы мер. Свод плановых показателей расходов регионов в разрезе мероприятий с учетом внесенных изменений осуществлен Минобрнауки России в ходе контрольного мероприятия.

Проверки показали, что в Брянской и Курганской областях в 2011 году в результате перераспределения средств в разрезе мероприятий первоначальные объемы финансирования по мероприятию «Развитие школьной инфраструкту-

ры» были уменьшены более чем в 2 раза, что представляется недостаточно обоснованным в связи с тем, что состояние материально-технической базы общеобразовательных учреждений в этих субъектах Российской Федерации не в полной мере соответствует современным требованиям. Так, в Курганской области по состоянию на 28 октября 2011 года 24,8 % школ осуществляли образовательную деятельность, не располагая соответствующей лицензией из-за несоответствия материально-технического состояния общеобразовательных учреждений требованиям Роспотребнадзора и Госпотребнадзора, что, в свою очередь, связано с наличием значительного числа зданий старой постройки, находящихся в неотремонтированном состоянии, и недостаточными объемами финансирования.

В 2011 году средства, предусмотренные на реализацию мероприятий комплексов мер в сумме 26797,8 млн. рублей (20000,0 млн. рублей - из федерального бюджета и 26797,8 млн. рублей - из средств регионов), планировалось направить на реализацию следующих мероприятий: приобретение оборудования - 12995,6 млн. рублей (48,5 %); приобретение транспортных средств для перевозки обучающихся - 2376,3 млн. рублей (8,9 %); пополнение фондов библиотек - 3185,7 млн. рублей (11,9 %); развитие школьной инфраструктуры - 5268,9 млн. рублей (19,7 %); повышение квалификации, профессиональная переподготовка руководителей общеобразовательных учреждений и учителей - 555,9 млн. рублей (2,1 %); организация дистанционного обучения - 1303,4 млн. рублей (4,9 %) и реализация мер по энергосбережению - 1112,0 млн. рублей (4,1 процента).

Данные о фактическом распределении средств, выделенных на реализацию региональных комплексов мер в 2011 году, в разрезе направлений установленной отчетностью не были предусмотрены.

Согласно данным Минобрнауки России в 2011 году были получены следующие результаты реализации комплексов мер: 6105,7 тыс. детей обеспечены новым оборудованием, в том числе учебно-лабораторным, учебно-производственным, спортивным и компьютерным; 5744 школы обеспечены новым медицинским оборудованием; 7132 школы обеспечены новым оборудованием для школьных столовых; приобретено 2059 транспортных средств для перевозки обучающихся, в том числе 106 единиц для детей-инвалидов, в результате чего 102,3 тыс. детей обеспечены транспортными средствами, в том числе 521 ребенок-инвалид; закуплено 13862,4 тыс. единиц учебной литературы, что позволило пополнить фонды 34183 школьных библиотек; в 8798 школах, в которых обучается 1,9 млн. детей, отремонтированы помещения; 180,0 тыс. учителей и руководителей общеобразовательных учреждений повысили квалификацию и прошли профессиональную переподготовку; 33703 школы имеют доступ к сети Интернет, при этом в 9825 школах увеличилась пропускная способность Интернет-трафика; в 3087 школах организовано дистанционное обучение, 8681 ребенок-инвалид имеет возможность обучаться дистанционно; в 15256 школах используются энергосберегающие технологии.

В 2012 году распределение средств, выделяемых на реализацию проекта в сумме 72041,8 млн. рублей (60000,0 млн. рублей - из средств федерального бюджета и 12041,8 млн. рублей - из региональных средств), в разрезе мероприятий характеризуется следующим образом: 38408,2 млн. рублей (53,3 %) - на приобретение оборудования; 3934,1 млн. рублей (5,5 %) - на приобретение транспортных средств для перевозки обучающихся; 5342,3 млн. рублей (7,4 %) - на пополнение фондов библиотек; 5193,9 млн. рублей (7,2 %) - на развитие школьной инфраструктуры; 1483,1 млн. рублей (2,1 %) - на повышение квалификации, профессиональную переподготовку руководителей общеобразовательных учреждений и учителей; 2339,5 млн. рублей (3,2 %) - на модернизацию общеобразовательных учреждений путем организации в них дистанционного обучения для обучающихся; 3759,6 млн. рублей (5,2 %) - на осуществление мер, направленных на энергосбережение в системе общего образования; 10957,5 млн. рублей (15,2 %) - на проведение капитального ремонта зданий общеобразовательных учреждений и 623,6 млн. рублей (0,9 %) - на проведение реконструкции зданий общеобразовательных учреждений.

Согласно комплексам мер на 2012 год в текущем году 60 регионов (по информации Минобрнауки России - 63 региона) предусматривают направить средства федерального бюджета на проведение капитального ремонта и реконструкцию общеобразовательных учреждений, из них 20 регионов - в максимально допустимом размере (25 % от субсидии).

Соблюдение действующего законодательства при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд

С целью повышения эффективности закупочных процедур в рамках реализации проекта Минобрнауки России проводились различные мероприятия. В регионы были направлены рекомендации по учету при формировании конкурсной документации требований к материально-техническим условиям реализации образовательных программ, а также федеральные требования к образовательным учреждениям в части минимальной оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений (письмо от 21 июня 2011 года № АФ-241/18), по комплексному оснащению общеобразовательных учреждений учебным и учебно-лабораторным оборудованием (письмо от 24 ноября 2011 года № МД-1552/03); проводились совещания, в том числе селекторные, по вопросам осуществления закупок товаров и услуг.

Однако в результате контрольного мероприятия выявлены факты неэффективного расходования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров и услуг, в том числе при приобретении оборудования.

Установлены факты недобросовестного проведения конкурсных процедур при определении исполнителей тех или иных мероприятий проекта; отсутствия должных обоснований при формировании заказов на закупку оборудования,

в том числе без учета требований к комплексному оснащению образовательных учреждений, обеспечивающих внедрение федеральных государственных образовательных стандартов; несоблюдения исполнителями мероприятий сроков поставки оборудования; внесения в договоры изменений в части сроков осуществления поставок; непредъявления исков на оплату штрафов за нарушение установленных сроков поставок товаров и т.д.

Во многих регионах бюджетные средства, предусмотренные на реализацию проекта, были направлены в муниципальные образования, при этом действенный контроль за их использованием не был обеспечен. Децентрализация закупок в ряде случаев приводит к закупке одного и того же оборудования в разных муниципалитетах по разной цене, то есть к закупке товаров по завышенным ценам, закупке товаров низкого качества, не обеспечивающих переход на новые стандарты.

В г. Москве в 2011 году (остаток неиспользованных средств федерального бюджета - 68363,8 тыс. рублей) поставщик ООО «ДЕПО Электроникс» нарушил сроки поставки компьютерного оборудования; выявлен ряд нарушений, в том числе требований Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете», согласно которому все хозяйственные операции должны оформляться оправдательными документами (первичными учетными документами, на основании которых ведется бухгалтерский учет); ряд актов приемки-передачи товара между поставщиком и общеобразовательными учреждениями и товарные накладные оформлены с нарушением установленного порядка; произведены расходы за счет средств федерального бюджета при отсутствии первичных оправдательных документов на получение как минимум 1224 ноутбуков 51 общеобразовательным учреждением на общую сумму 23715,7 тыс. рублей.

В Московской области в 2011 году не были использованы средства федерального бюджета в сумме 45844,8 тыс. рублей (7,1 % от полученной субсидии) в результате нарушения ООО «БизнесМеридиан» сроков поставки оборудования по муниципальным контрактам. Требования к поставщику об уплате пеней за нарушение сроков поставки своевременно не были предъявлены. По выборочно проверенным наименованиям закупленного у ООО «БизнесМеридиан» оборудования превышение действовавших на момент проведения открытого аукциона рыночных цен составило (расчетно) 94439,7 тыс. рублей. При расчете начальной (максимальной) цены контрактов в цену продукции были включены различные надбавки, предусмотренные проектом методических рекомендаций по порядку расчета начальной (максимальной) цены контракта, разработанным Минэкономразвития России и размещенным на официальном портале госзакупок zakupki.gov.ru.

В ходе проверки проведен анализ стоимости оборудования, по которой в 2011 году осуществляло поставки ООО «БизнесМеридиан» (зарегистрировано в г. Щелково Московской области в 2009 году с уставным капиталом

20,0 тыс. рублей) в 3 регионах страны (Самарской, Свердловской областях и Республике Дагестан) на общую сумму 1384118,6 тыс. рублей, в результате чего выявлена значительная дифференциация стоимости поставки одного и того же оборудования в различных регионах (от 2,0 до почти 15,0 тыс. рублей на 1 единицу оборудования).

Так, стоимость поставки ноутбука «Acer Travel Mate 5744Z-P622G25Mikk 15,6» в Московской области (31,0 тыс. рублей) превысила рыночную стоимость этой модели на 10,9 тыс. рублей, в Республике Дагестан цена данной модели составила 38,8 тыс. рублей.

Стоимость поставки 1 единицы устройства беспроводной организации сети (точки доступа) «D-Link для SOHO (DAP-1150)wf» в Свердловской области составила 1,4 тыс. рублей, в Самарской области - 3,5 тыс. рублей, в Республике Дагестан - 10,8 тыс. рублей; системы контроля и мониторинга качества знаний «PROClass (на 13 пультов)» с базовым программным обеспечением в Свердловской области - 35,6 тыс. рублей, в Самарской области - 38,7 тыс. рублей, в Республике Дагестан - 53,4 тыс. рублей; цифрового микроскопа «Kena T-1050» в Самарской области - 15,0 тыс. рублей, в Республике Дагестан - 20,6 тыс. рублей; документ-камеры «Ken-a-vision 7880 Auto Focus Vision Viewer» в Самарской области - 21,0 тыс. рублей, в Свердловской области - 24,9 тыс. рублей, в Республике Дагестан - 30,0 тыс. рублей; модульной системы экспериментов на базе цифровых технологий «Prolog» для начальной школы с базовым уровнем комплектации в Свердловской области - 17,5 тыс. рублей, в Самарской области - 20,7 тыс. рублей, в Республике Дагестан - 26,8 тыс. рублей; базы для перемещения, подзарядки и хранения оборудования на 15 ноутбуков/нетбуков ТЗБ-15 в Свердловской области - 35,7 тыс. рублей, в Самарской области - 40,3 тыс. рублей, в Республике Дагестан - 50,4 тыс. рублей.

Анализ данных только по 3 субъектам Российской Федерации по одному поставщику (ООО «БизнесМеридиан») показал, что стоимость поставки одного и того же оборудования превысила стоимость поставки этих моделей оборудования в другие субъекты на общую сумму 84543,8 тыс. рублей (расчетно).

Указанная ситуация в значительной степени объясняется установлением высоких начальных (максимальных) цен (цен лота) при организации торгов. Как правило, информация об источниках формирования начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) недостаточно «прозрачна» и представлена в конкурсной документации (документации об аукционах) формально, в общем виде. По итогам проведения такого рода торгов государственные (муниципальные) контракты заключаются, как правило, с соблюдением всех требований Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», однако содержат условия, в соответствии с которыми конкретные наименования учебно-лабораторного оборудования и компьютер-

ной техники закупаются со значительным превышением рыночных цен, действующих на момент проведения торгов.

В Брянской области в 2011 году допущены факты неэффективного использования бюджетных средств. Так, на приобретение программно-технических комплексов для рабочего места учителя было предусмотрено 36632,9 тыс. рублей, из них 25423,9 тыс. рублей - из средств субсидии. ООО «АльТА-Компьютер» (единственный поставщик) была осуществлена поставка в установленный срок лишь 15 % программно-технических комплексов. На поставку 15 школьных автобусов в Брянской области был подписан государственный контракт с единственным поставщиком (ООО «ТСЦ «Русский автобус») по цене 1133,0 тыс. рублей за автобус, в то время как было действительно коммерческое предложение этого поставщика с ценой 1126,0 тыс. рублей за автобус, в результате чего контракт на поставку автобусов был подписан с удорожанием на 105,0 тыс. рублей. Государственный контракт на повышение квалификации и переподготовку 150 руководящих работников сферы образования был также подписан с единственным поставщиком - Брянским институтом повышения квалификации - на общую сумму 3000,0 тыс. рублей по цене 20,0 тыс. рублей за обучение 1 слушателя, в то время как цена обучения 1 слушателя в этом институте составляла 16,6 тыс. рублей. Таким образом, контракт был заключен с удорожанием услуг института за обучение на 507,0 тыс. рублей. Возможность согласования стоимости контракта с единственным поставщиком, предусмотренная статьей 41.8 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», не использовалась, и контракты были подписаны по первоначальной (максимальной) цене.

В Смоленской области (остаток неиспользованных средств федерального бюджета - 50606,0 тыс. рублей, или 34,6 % субсидии) конкурсная документация на приобретение компьютерного и учебно-лабораторного оборудования общей стоимостью 46242,4 тыс. рублей содержала необоснованные требования по обеспечению возможности эксплуатации проекторов в условиях высокогорья, что делало возможным участие в конкурсе только одного поставщика. По указанному факту ФАС России было вынесено предписание об устранении нарушений законодательства о размещении заказов. Кроме того, в Смоленской области не была осуществлена в установленные сроки поставка учебной литературы общей стоимостью 472,6 тыс. рублей в связи с отсутствием у поставщиков данного товара.

Аналогичные нарушения выявлены и в других субъектах Российской Федерации. Расторгнуты контракты с недобросовестными поставщиками оборудования и товар не поставлен в установленные сроки в Республике Северная Осетия - Алания (не использовано 29486,5 тыс. рублей, или 18,2 % субсидии) и Костромской области (возбуждено уголовное дело, не использовано 32566,4 тыс. рублей, или 28,7 % субсидии). ФАС России аннулированы резуль-

таты аукционов на право заключения государственных контрактов в Астраханской и Ростовской областях (не использовано 13750,0 тыс. рублей, или 8,1 %, и 109175,8 тыс. рублей, или 14,8 %, соответственно). В результате недочетов в работе существенные объемы средств не были использованы в 2011 году в Краснодарском крае (167400,6 тыс. рублей, или 18,2 % субсидии), Ростовской области (109175,8 тыс. рублей, или 14,8 %), Красноярском крае (104344,4 тыс. рублей, или 28,5 %), Свердловской области (35692,4 тыс. рублей, или 7,8 %), Костромской области (32566,4 тыс. рублей, или 28,7 %), Республике Карелия (31050,3 тыс. рублей, или 27,8 %), Кабардино-Балкарской Республике (24100,2 тыс. рублей, или 12,1 %) и других субъектах Российской Федерации.

Отчетность по реализации комплексов мер

Правилами предоставления субсидий установлено представление уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в Минобрнауки России ежеквартально, до 15-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом, отчета об осуществлении расходов бюджета субъекта Российской Федерации (местных бюджетов), источником финансового обеспечения которых являются субсидии, и о достигнутых значениях показателей результативности предоставления субсидии по форме, утвержденной Министерством.

Выборочной проверкой отчетов выявлены многочисленные факты нарушения установленного срока их представления и представления без сопроводительных писем (без указания даты). В отчетах встречаются арифметические ошибки, неточности. Более трети субъектов Российской Федерации вносили изменения (некоторые неоднократно) в отчеты за 2011 год; отдельные субъекты (республики Саха (Якутия), Тыва, Башкортостан, Алтайский, Забайкальский, Приморский, Хабаровский края, Костромская, Владимирская, Курская, Мурманская, Астраханская, Волгоградская, Кировская, Самарская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Московская, Ярославская, Ленинградская, Архангельская, Оренбургская, Тюменская, Челябинская и Сахалинская области, Еврейская автономная область и Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, г. Москва) предоставляли отчеты с измененными значениями показателей с теми же реквизитами, что и первоначальные отчеты.

Свод отчетов субъектов Российской Федерации каким-либо документом не предусмотрен и осуществляется в Минобрнауки России в рабочем порядке, не оформляется официально (не подписывается и не утверждается руководством). В ходе контрольного мероприятия своды отчетных данных неоднократно уточнялись. Данные отчетов и их сводов отличаются в разных документах, представленных в ходе проверки, одной из причин этого является недостаточное взаимодействие между отдельными структурными подразделениями Министерства.

Представление финансовых отчетов об использовании средств и сведений об остатках неиспользованных средств соглашениями или какими-либо нормативными правовыми документами не предусмотрено.

Мониторинг реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования

Правилами предоставления субсидий установлено, что Минобрнауки России должно обеспечить осуществление мониторинга реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования. Реализация мероприятий являлась предметом обсуждения на совещаниях, проводимых Министерством, в том числе селекторных. Однако сбор и обобщение информации о распределении средств проекта в разрезе мероприятий и о выполнении мероприятий за время реализации проекта были осуществлены лишь однократно. При этом запрашивались только плановые данные (в электронном виде).

На основании просьбы Минобрнауки России⁶ перераспределить расходы федерального бюджета, предусмотрев 60000 тыс. рублей на информационное сопровождение и мониторинг мероприятий по модернизации региональных систем общего образования (по разделу 07 «Образование», подразделу 0708 «Прикладные научные исследования в области образования», целевой статье расходов 1340100 «Субсидии федеральным автономным учреждениям на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)», виду расходов 019 «Субсидии некоммерческим организациям»), Федеральным законом от 1 июня 2011 года № 105-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» Министерству были выделены эти средства по указанным кодам бюджетной классификации.

Эти средства были перечислены Министерством федеральному государственному автономному учреждению «Федеральный институт развития образования» (далее - ФИРО) без проведения конкурсных процедур. В качестве основания для перечисления средств Министерством были представлены государственное задание ФИРО от 11 августа 2011 года на проведение мониторинга реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования; соглашение от 11 августа 2011 года № 02.G28/26/0012, заключенное между Минобрнауки России и ФИРО, о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) и дополнительные соглашения от 6 сентября 2011 года № 1 и от 24 октября 2011 года № 2.

Анализ этих документов показал, что в государственном задании ФИРО сформулировано задание без указания стоимости работ, а в соглашении установлена сумма субсидии без указания вида работ. Указанные два документа не увязаны между собой, ссылка в одном на другой отсутствует.

Государственное задание ФИРО не в полной мере соответствует требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 18 марта 2008 года № 182 «Об условиях и порядке формирования государственного задания в от-

⁶ Письмо Минобрнауки России от 16 мая 2011 года № ИБ-550/02 в Минфин России.

ношении автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, и порядке финансового обеспечения выполнения государственного задания»: не установлены требования к качеству, условиям, порядку оказания услуг, к отчетности о его исполнении (сроки представления и др.); по отдельным вопросам имеется ссылка на техническое задание, однако ни государственным заданием, ни техническим заданием не конкретизированы должным образом результаты работы.

Соглашение составлено на основе типовой формы соглашения между учредителем и федеральным автономным учреждением о порядке и условиях предоставления субсидий на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным заданием государственных услуг (выполнением работ), утвержденной приказом Минэкономразвития России от 24 сентября 2009 года № 363, однако в отличие от типовой формы срок действия соглашения между Минобрнауки России и ФИРО установлен не до конца планового периода, а до исполнения сторонами своих обязательств.

Обоснование объема предоставляемой субсидии на возмещение нормативных затрат в рамках государственного задания (нормативы, расчет, смета, иное) отсутствует.

Порученная ФИРО работа финансируется по кодам, предназначенным для финансирования прикладных научных исследований, что не в полной мере обоснованно, так как не все выполняемые работы носят характер прикладных научных исследований (обеспечение функционирования Интернет-ресурса; организация и проведение совещаний, семинаров, мероприятий, направленных на формирование в обществе установок на повышение социально-экономического статуса учительства; издание и рассылка аналитических материалов и рекомендаций).

Следует особо отметить, что государственным и техническим заданиями предусмотрено проведение не мониторинга реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования, который поручен Министерству постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2011 года № 436, а мониторинга эффектов реализации указанного постановления Правительства Российской Федерации.

Отчет ФИРО о научно-исследовательской работе «Мониторинг реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2011 года № 436» не содержит дат подписания отчета исполнителем, согласования департаментами Министерства и утверждения Минобрнауки России.

Несмотря на то, что согласно оглавлению отчета в нем содержатся материалы, включая данные за декабрь 2011 года, в отчете имеются данные только за сентябрь 2011 года и по отдельным показателям - за октябрь 2011 года, данные за ноябрь и декабрь 2011 года отсутствуют. В государственном и техническом заданиях 2011 года не прописаны сроки, в течение которых осуществляется мониторинг и анализируются его данные. Аналогично со-

ставлено и государственное задание ФИРО на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов, перечень работ которого включает мониторинг реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования. В государственном задании не указано, за какой период должны быть представлены результаты мониторинга; срок представления отчета об исполнении государственного задания установлен 25 декабря, то есть отчет за 2012 год не будет содержать итоговых данных мониторинга и их анализа ни за 2011, ни за 2012 год. Стоимость работ государственным заданием на 2012 год и плановый период 2013-2014 годов также не установлена.

Прямые затраты ФИРО по мониторингу реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования в 2011 году составили 27092,8 тыс. рублей (45 % от выделенных на эти цели средств). При этом основная сумма расходов (26757,5 тыс. рублей) была направлена ФИРО на расчеты с организациями и физическими лицами, которые были привлечены к выполнению государственного задания ФИРО в нарушение статьи 770 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой исполнитель обязан провести научные исследования лично и вправе привлекать к исполнению договора на выполнение научно-исследовательских работ третьих лиц только с согласия заказчика.

Одной из основных организаций, привлеченных ФИРО к выполнению своего государственного задания, была автономная некоммерческая организация «Центр исследований в области образовательной политики «Эврика» (далее - АНО «Эврика»). АНО «Эврика» было поручено выполнение работ общей стоимостью 19000,0 тыс. рублей.

В 2011 году Минобрнауки России был заключен с АНО «Эврика» ряд государственных контрактов, предметом одного из которых (от 26 сентября 2011 года № 03.P20.11.0044 на выполнение работы «Организационно-методическое и экспертно-аналитическое обеспечение электронного мониторинга введения федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования, а также динамики изменения величины средних заработных плат всех категорий работников учреждений общего образования, в том числе для детей с ограниченными возможностями здоровья» стоимостью 16380,0 тыс. рублей) являлся, в том числе, мониторинг мероприятий в системе общего образования, которые являются составной частью проекта модернизации региональных систем общего образования (в частности, мониторинг внедрения федерального государственного образовательного стандарта начального общего образования и уровня заработной платы учителей).

Обе работы, выполняемые АНО «Эврика» (по государственному контракту с Минобрнауки России и по договору с ФИРО), реализовывались на основе одной и той же информационной системы <http://kpmo.ru>.

Не в полной мере обоснованное разделение заданий на выполнение взаимосвязанных работ, недостаточная координация деятельности отдельных депар-

таментов Министерства, а также недостатки, допущенные в ходе организации и выполнения мониторинга реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования, явились причинами неэффективного использования средств федерального бюджета в общей сумме 76380,0 тыс. рублей, направленных ФИРО и АНО «Эврика».

Достижение установленных показателей результативности предоставления субсидии

Правилами предоставления субсидий установлена оценка эффективности использования и соблюдения условий предоставления субсидий исходя из достижения значений 6 показателей результативности.

Соглашениями, заключенными между Минобрнауки России и субъектами Российской Федерации, предусмотрены показатели результативности предоставления субсидий и значения этих показателей на III, IV кварталы 2011 года и на I, II, III, IV кварталы 2012 года. В 2012 году показатели результативности включены также и в комплексы мер субъектов Российской Федерации.

Рекомендации по организации достижения установленных показателей, а также сбора данных по их достижению для контроля выполнения показателей и составления отчетности в регионы не направлялись.

Следует отметить, что в первоначальной редакции Правил предоставления субсидий отдельные показатели результативности были сформулированы недостаточно корректно. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2011 года № 1176 в Правила предоставления субсидий были внесены изменения, в том числе в части показателей результативности. Однако полная четкость показателей не была достигнута. Так, Министерством дважды направлялись в регионы разъяснения по расчету показателя, отражающего рост заработной платы учителей.

Данные о достижении установленных регионам показателей содержатся в ежеквартальных отчетах субъектов Российской Федерации, а также в открытом доступе на сайте krmo.ru электронного мониторинга «Наша новая школа», осуществляемого АНО «Эврика» на уровне каждого общеобразовательного учреждения.

В отдельных субъектах Российской Федерации контроль за достижением показателей результативности осуществлялся только с использованием данных электронного мониторинга на сайте krmo.ru.

Сопоставлением данных отчетов, представленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, и данных электронного мониторинга на сайте krmo.ru выявлено несоответствие данных по всем показателям результативности по большинству субъектов Российской Федерации, что в основном связано с несовпадением сроков представления регионами отчетов и опубликования АНО «Эврика» данных на сайте krmo.ru, а также неполным охватом российских общеобразовательных учреждений электронным мониторингом.

Соотношение среднемесячной заработной платы учителей
в субъекте Российской Федерации за IV квартал текущего года
и среднемесячной, по данным Федеральной службы государственной
статистики, заработной платы работников в целом по экономике
субъекта Российской Федерации в прошлом году

Динамика изменения среднемесячной заработной платы учителей в 2012 году должна быть положительной.

В соответствии с установленными соглашениями обязательствами субъектов Российской Федерации среднемесячная заработная плата учителей за сентябрь 2011 года в 44 регионах должна была быть не менее среднемесячной заработной платы работников в целом по экономике региона за I квартал 2011 года, а в 38 регионах должна была увеличиться не менее чем на 30 % по сравнению со среднемесячной заработной платой учителей в субъекте Российской Федерации за I квартал 2011 года.

Согласно отчетам субъектов Российской Федерации в 2011 году среднемесячная заработная плата учителей за отчетный квартал по отношению к среднемесячной заработной плате работников в целом по экономике регионов за I квартал 2011 года составила: в III квартале - более 100 % в 27 регионах, 100 % в 16 регионах и менее 100 % в 39 регионах; в IV квартале - более 100 % в 53 регионах, 100 % в 4 регионах и менее 100 % в 25 регионах. Установленные значения показателя выполнены всеми субъектами Российской Федерации, кроме Республики Тыва в III квартале 2011 года (при плане 116 % фактическое выполнение составило 114 процентов).

Согласно данным мониторинга, осуществляемого АНО «Эврика» на сайте krto.ru, средняя заработная плата учителей в Российской Федерации в сентябре 2011 года составила 19397,5 рубля, в октябре - 20028,1 рубля (103,3 % к предыдущему месяцу), в ноябре - 20733,4 рубля (103,5 %), в декабре - 23447,7 рубля (113,09 %), в январе 2012 года - 20065,0 рубля (85,6 %), в феврале - 20815,8 рубля (103,7 процента).

В 2012 году средняя заработная плата учителей в ряде регионов уменьшилась по сравнению со средней заработной платой учителей за сентябрь-ноябрь 2011 года: в январе - в 22 субъектах Российской Федерации (республики Бурятия, Калмыкия, Хакасия, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Алтайский, Пермский и Хабаровский края, Амурская, Архангельская, Вологодская, Ивановская, Нижегородская, Ростовская, Орловская, Тамбовская, Томская, Калужская, Липецкая, Челябинская области, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ); в феврале - в 1 субъекте Российской Федерации (Республика Калмыкия).

Отношение среднемесячной заработной платы учителей в Российской Федерации к среднемесячной заработной плате работников в целом по экономике Российской Федерации за I квартал 2011 года в сентябре 2011 года составило

90,8 %, в октябре - 93,8 %, в ноябре - 97,1 %, в декабре - 109,8 %, в январе 2012 года - 94 %, в феврале 2012 года - 97,5 процента.

Доля учителей, чья начисленная заработная плата превысила среднемесячную начисленную заработную плату работников в целом по экономике субъекта Российской Федерации за I квартал 2011 года, растет: в сентябре 2011 года она составила 35,4 %, в IV квартале 2011 года - 44,4 %, в январе 2012 года - 45,9 %, в феврале 2012 года - 49,4 %. Наиболее низкие значения этого показателя в IV квартале 2011 года отмечены в Ямало-Ненецком автономном округе (21,4 %), Чеченской Республике (25,3 %), Тюменской области (25,9 %), Астраханской области (26,6 процента).

Уровень оплаты труда учителей по-прежнему существенно дифференцирован в разрезе субъектов Российской Федерации, что не в полной мере обоснованно. Так, в январе 2012 года этот показатель варьировался до 8,6 раза: от 5915,0 рубля в Республике Дагестан, 10585,6 рубля в Карачаево-Черкесской Республике и 11383,1 рубля в Чеченской Республике до 51350 рублей в Чукотском автономном округе, 48585,4 рубля в Ямало-Ненецком автономном округе, 47043,8 рубля в г. Москве.

Согласно данным мониторинга максимальная заработная плата учителей на ставку превышала минимальную (в разрезе субъектов Российской Федерации) в десятки раз: в III квартале 2011 года - от 4,1 раза в Карачаево-Черкесской Республике до 32,6 раза в Республике Дагестан; в IV квартале 2011 года - от 5,1 раза в Республике Калмыкия до 64,6 раза в г. Москве. Следует отметить, что в 49 регионах минимальная заработная плата учителей на ставку в IV квартале 2011 года указана на сайте в размере 4611 рублей, что представляется недостоверным. Аналогичные (недостаточно достоверные) показатели содержатся и в данных за III квартал 2011 года.

Выявлена значительная дифференциация объемов заработной платы учителей и в разрезе отдельных муниципальных образований и школ субъектов Российской Федерации. Так, в Брянской области плановый показатель заработной платы учителей (9616,6 рубля) в сентябре 2011 года не был достигнут в 4 муниципальных образованиях. Наиболее низкий уровень заработной платы учителей был отмечен в Клетнянском районе (9279 рублей), в Погарском районе (8823 рубля), в Суземском районе (9600 рублей), в Суражском районе (9528 рублей).

С начала реализации проекта Минобрнауки России ежемесячно запрашивало в субъектах Российской Федерации информацию о размерах средней заработной платы учителей. Однако данные мониторинга на сайте krmo.ru и данные субъектов Российской Федерации о среднемесячной заработной плате учителей не соответствуют друг другу по всем регионам, что согласно информации Министерства обусловлено несколькими причинами, в том числе осуществлением более поздних доначислений заработной платы учителям после рассмотрения результатов работы, а также неполным охватом образовательных учреждений системой электронного мониторинга по техническим причинам.

Соглашениями установлены обязательства субъектов Российской Федерации осуществлять повышение фонда оплаты труда учителей общеобразовательных учреждений согласно планам-графикам, которые являются приложениями к соглашениям. Однако отчетность по выполнению этих планов-графиков не предусмотрена. Запросы Минобрнауки России по фондам оплаты труда учителей в субъекты Российской Федерации не направлялись. На сайте электронного мониторинга kpmo.ru данные по фонду оплаты труда учителей в разрезе субъектов Российской Федерации приведены только в разрезе учреждений.

Данные об оплате труда учителей содержатся в форме статистического наблюдения № ОШ-2 «Сведения о финансировании и расходах учреждений, реализующих программы общего образования», однако эта форма формируется только по итогам года со сроком представления в Росстат 10 мая. Статистическая отчетность по форме № П-4 «Сведения о численности, заработной плате и движении работников за 2011 год» содержит данные о фонде оплаты труда и средней заработной плате работников общеобразовательных учреждений, однако сбор данных о фонде оплаты труда учителей этой формой не предусмотрен.

Доля школьников (по ступеням общего образования), обучающихся по федеральным государственным образовательным стандартам, в общей численности школьников (по ступеням общего образования)

Введение федеральных государственных образовательных стандартов (далее - ФГОС) является сложным и многогранным процессом. В настоящее время разработаны и утверждены ФГОС начального общего и основного общего образования (приказы Минобрнауки России от 6 октября 2009 года № 373 и от 17 декабря 2010 года № 1897). Введение ФГОС начального общего образования обязательно для всех образовательных учреждений Российской Федерации: для первых классов - с 2011 года, вторых классов - с 2012 года, третьих классов - с 2013 года.

В 2011 году утвержденной Минобрнауки России формой отчета показатель по введению ФГОС был предусмотрен с формулировкой, отличающейся от установленной соглашениями. В 2012 году наборы показателей, установленные по одному вопросу за один и тот же период, в различных документах (соглашениях, комплексах мер и установленной форме отчета) не полностью соответствуют друг другу. В комплексах мер содержатся показатели по долям школьников, обучающихся по ФГОС, и подпоказатели по численности школьников, обучающихся по ФГОС (по ступеням общего образования), а в соглашениях и типовой форме отчета подпоказатели по численности школьников не установлены.

В результате этих несоответствий 29 субъектов Российской Федерации представили отчеты за 2011 год только по показателям, а 53 субъекта Российской Федерации - по показателям и подпоказателям.

Несоответствие показателей представляется необоснованным, затрудняющим организацию достижения этих показателей, а также осуществление контроля. От-

сутствие данных о численности школьников, обучающихся по ФГОС, делает невозможным проверку достоверности отчетов субъектов Российской Федерации.

Согласно отчетам регионов: в III квартале установленные значения показателя «доля школьников, обучающихся по ФГОС, в общей численности школьников» не были достигнуты Карачаево-Черкесской Республикой (11,9 % при плане 12 %), Удмуртской Республикой (11,17 % при плане 11,6 %), Волгоградской областью (11 % при плане 11,21 %), Иркутской областью (11,6 % при плане 12 %), Сахалинской областью (11,47 % при плане 11,76 %), Чукотским автономным округом (11,7 % при плане 11,8 %); подпоказатель «начальное общее образование» не выполнен Чукотским автономным округом (27,6 % при плане 28,25 %) и Волгоградской областью (26 % при плане 27 %); в IV квартале Волгоградской областью не выполнен показатель «доля школьников, обучающихся по ФГОС, в общей численности школьников» (11 % при плане 11,21 %) и подпоказатель «начальное общее образование» (26 % при плане 27 процентов).

Выборочным сравнением данных отчетов регионов за 2011 год с данными мониторинга, осуществляемого на сайте krto.ru, выявлены расхождения значений показателя «доля школьников, обучающихся по ФГОС, в общей численности школьников» по 22 субъектам Российской Федерации.

На сайте krto.ru (в разделе «Наша новая школа») приведены данные по ряду показателей в части внедрения ФГОС в 2011 году: «доля учащихся начальных классов, обучающихся по ФГОС», «доля школьников, обучающихся по ФГОС», «численность учащихся 1-х классов, обучающихся по ФГОС» и др. Однако этот набор показателей не позволяет проконтролировать в полной мере введение ФГОС в 1-х классах, предусмотренное Планом действий по модернизации общего образования на 2011-2015 годы, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 года № 1507-р.

Доля учителей, получивших в установленном порядке первую, высшую квалификационную категорию и подтверждение соответствия занимаемой должности, в общей численности учителей

Анализ отчетов регионов показал, что установленные значения показателя не достигнуты: в III квартале 2011 года - Республикой Карелия (8,6 % при плане 14 %), Орловской областью (4,3 % при плане 5 %), Республикой Дагестан (2,73 % при плане 7,14 %), Республикой Калмыкия (1,6 % при плане 5 %); в IV квартале 2011 года - Карачаево-Черкесской Республикой (7,6 % при плане 20 %), Владимирской областью (6,4 % при плане 10 %), Смоленской областью (9,9 % при плане 20 %), Тульской областью (14,1 % при плане 20 процентов).

В отчет Новгородской области за IV квартал при подсчете значения показателя включены учителя, аттестованные в 2010 году, что противоречит рекомендациям Министерства по расчету показателей результативности от 17 июня 2011 года № ИР-270/18, согласно которым в отчетных данных должны учитываться учителя, проходившие аттестационные процедуры в 2011 году.

В Свердловской области показатель, установленный на III квартал, не был выполнен и изменен 15 декабря 2011 года (Минобрнауки России заключено с правительством Свердловской области дополнительное соглашение от 15 декабря 2011 года № 1 к соглашению от 15 июля 2011 года № 18G64.240052).

Следует отметить, что в 2012 году комплексами мер установлены показатель «доля учителей, получивших в установленном порядке первую, высшую квалификационную категорию и подтверждение соответствия занимаемой должности, в общей численности учителей (проценты)» и подпоказатель «численность учителей, получивших в установленном порядке первую и высшую квалификационную категорию и подтверждение соответствия занимаемой должности (человек)». При этом соглашениями на 2012 год и типовой формой отчета установлен только показатель, подпоказатель по численности учителей не установлен. Отсутствие данных о численности учителей, получивших в установленном порядке первую и высшую квалификационную категорию и подтверждение соответствия занимаемой должности, делает невозможным проверку достоверности отчетов субъектов Российской Федерации.

Доля руководителей и учителей общеобразовательных учреждений, прошедших повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку для работы в соответствии с ФГОС, в общей численности руководителей и учителей общеобразовательных учреждений

В 2011 году показатель был сформулирован в Правилах предоставления субсидий, соглашениях и форме отчета не в полной мере корректно: «доля руководителей и учителей общеобразовательных учреждений, прошедших повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку для работы в соответствии с ФГОС, в общей численности учителей общеобразовательных учреждений» (численность прошедших обучение учителей и руководителей соотносилась не с общей численностью учителей и руководителей, а только с общей численностью учителей).

Комплексами мер на 2012 год установлены показатель «доля руководителей и учителей общеобразовательных учреждений, прошедших повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку для работы в соответствии с ФГОС, в общей численности руководителей и учителей общеобразовательных учреждений» и подпоказатель «численность руководителей и учителей общеобразовательных учреждений, прошедших повышение квалификации и (или) профессиональную переподготовку для работы в соответствии с ФГОС (человек)». При этом типовой формой соглашения, заключенными соглашениями на 2012 год и типовой формой отчета установлен только показатель, подпоказатель по численности не предусмотрен, что затрудняет осуществление контроля за выполнением показателя.

В связи с изложенным субъекты Российской Федерации использовали разные подходы в расчетах значений показателя.

Согласно отчетам регионов за 2011 год установленные показатели не выполнили: в III квартале 2011 года - Республика Карелия (21 % при плане 27 %), Республика Калмыкия (28,3 % при плане 30 %), Карачаево-Черкесская Республика (6,8 % при плане 18 %), Астраханская область (18 % при плане 31,2 %), Волгоградская область (37 % при плане 59,67 %), Смоленская область (34,1 % при плане 48 %), Республика Дагестан (16,4 % при плане 18,9 %); в IV квартале - Республика Татарстан (23 % при плане 23,2 %), Тульская область (74,5 % при плане 80 процентов).

Плановые значения показателя результативности Самарской области на III и IV кварталы 2011 года были изменены после завершения финансового года (Минобрнауки России было заключено с правительством Самарской области дополнительное соглашение от 15 февраля 2012 года № 1 к соглашению от 14 июля 2011 года № 18G64240042/1).

По всем субъектам Российской Федерации имеются различия между данными отчетов регионов и данными мониторинга на сайте krmo.ru.

Доля общеобразовательных учреждений, осуществляющих
дистанционное обучение обучающихся, в общей численности
общеобразовательных учреждений

Критерии отнесения общеобразовательных учреждений к осуществляющим дистанционное обучение обучающихся правовыми нормативными и методическими документами не установлены. При расчете показателя одни регионы учитывают общеобразовательные учреждения, действительно осуществляющие дистанционное обучение учащихся (общеобразовательные школы, которые осуществляют обучение детей-инвалидов с использованием дистанционных технологий), другие регионы учитывают общеобразовательные учреждения, использующие дистанционные технологии лишь в процессе организации обучения (электронный дневник и/или другое).

Согласно отчетам регионов: в III квартале 2011 года все субъекты Российской Федерации выполнили показатели, за исключением Республики Ингушетия (0 % при плане 6,7 %); в IV квартале значения показателя составили по Вологодской области 1 % при плане 1,1 %, по Приморскому краю - 1,2 % при плане 2 % (Минобрнауки России принят уточненный отчет Приморского края за 2011 год, представленный по электронной почте письмом от 7 февраля 2012 года № 20-06-29/710, согласно которому значение показателя составляет 2,4 % по состоянию на 6 февраля 2012 года).

Имеются различия между данными отчетов регионов и данными мониторинга на сайте krmo.ru по всем субъектам Российской Федерации, за исключением Республики Северная Осетия - Алания и Еврейской автономной области.

Динамика снижения потребления по всем видам топливно-энергетических ресурсов

Согласно методическим рекомендациям Минобрнауки России в комплексах мер и соглашениях выполнение рассматриваемого показателя определяется при

положительной динамике потребления по всем видам топливно-энергетических ресурсов. При этом показатели, на основании которых делается вывод о положительной или отрицательной динамике потребления топливно-энергетических ресурсов, не установлены, в результате чего субъекты Российской Федерации могут использовать различные подходы в определении динамики потребления топливно-энергетических ресурсов, что создает риск получения недостоверных данных.

Согласно отчетам субъектов Российской Федерации динамика снижения потребления по всем видам топливно-энергетических ресурсов в III и IV кварталах 2011 года во всех регионах положительная.

Сокращение размера субсидии в 2012 году

Согласно Правилам предоставления субсидий: «в случае, если в отчетном финансовом году субъектом Российской Федерации не достигнуты установленные соглашением значения показателей результативности предоставления субсидии, размер субсидии, предусмотренной бюджету субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год, подлежит сокращению. Сокращение размера субсидии, предусмотренной бюджету субъекта Российской Федерации на текущий финансовый год, производится в размере 2 % размера субсидии за каждое недостигнутое значение показателей результативности предоставления субсидии. Предложения по сокращению размеров субсидий вносятся в Минфин России Минобрнауки России».

На заседании Координационной группой по вопросу модернизации региональных систем общего образования и повышения заработной платы учителей (протокол от 10 февраля 2012 года № 3) было принято следующее решение: «в связи с недостижением в ряде регионов установленных в соответствующих соглашениях значений показателей результативности субсидий внести в Минфин России предложения по сокращению размеров субсидий бюджетам регионов». При этом регионы, не достигшие установленных показателей результативности, в протоколе не указаны.

Минобрнауки России направило в Минфин России письмо от 16 февраля 2012 года № ИР-184/18 с предложением сократить размер субсидии в 2012 году бюджету Владимирской области на 12473,7 тыс. рублей в связи с тем, что в 2011 году данным субъектом Российской Федерации не достигнуто установленное соглашением значение показателя результативности предоставления субсидии «доля учителей и руководителей общеобразовательных учреждений, прошедших повышение квалификации и профессиональную переподготовку для работы в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, в общей численности учителей». По состоянию на 29 марта 2012 года размер субсидии бюджету Владимирской области не сокращен. По другим регионам, не выполнившим установленные показатели в 2011 году, Минобрнауки России письма в Минфин России с предложением сократить размер субсидии в 2012 году не направлялись.

В соответствии с соглашениями Министерство вправе осуществлять проверки соблюдения получателем средств федерального бюджета условий, установленных при предоставлении субсидии, и соответствия представленных отчетов фактическому состоянию. По итогам рассмотрения отчетов Министерство осуществило проверки в 4 субъектах Российской Федерации, которые не достигли плановых показателей: в Астраханской области, Карачаево-Черкесской Республике, Приморском крае и Смоленской области. На основании материалов этих проверок Министерством было принято решение принять откорректированные отчеты субъектов Российской Федерации, в которые были осуществлены выезды.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольных мероприятий на результаты контрольного мероприятия

По результатам контрольного мероприятия составлены 9 актов, из которых 3 акта подписаны проверяемой стороной с замечаниями и пояснениями. Пояснения представлены по актам проверок в Минобрнауки России (от 9 апреля 2012 года № А-1445); в правительстве Москвы, муниципальных образованиях и общеобразовательных учреждениях г. Москвы (выборочно) (от 27 февраля 2012 года № А-698); в правительстве Московской области, муниципальных образованиях и общеобразовательных учреждениях Московской области (выборочно) (от 3 апреля 2012 года № А-1352 и от 26 апреля 2012 года № 1735).

На замечания (пояснения) даны соответствующие заключения Счетной палаты от 10 мая 2012 года № 12-460/12-03вн, от 10 марта 2012 года № 12-146/12-03вн и от 10 мая 2012 года № 12-461/12-03вн.

Пояснения по акту проверки в Московской области и письмо правительства Москвы от 25 апреля 2012 года № 1709 содержат информацию о мерах, принятых по устранению выявленных Счетной палатой нарушений и недоработок.

Выводы

Реализуемый с 2011 года проект модернизации региональных систем общего образования беспрецедентен по важности задач, поставленных в рамках проекта, масштабам его реализации и по объемам финансирования.

В 2011-2013 годах на реализацию проекта предусмотрено выделение субсидий 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).

В результате реализации проекта значительно выросла среднемесячная заработная плата учителей. В IV квартале 2011 года по отношению к среднемесячной заработной плате работников в целом по экономике регионов за I квартал 2011 года она составила более 100 % в 53 регионах, 100 % в 4 регионах и менее 100 % в 25 регионах страны. Установленные значения показателя по уровню оплаты учителей были выполнены всеми субъектами Российской Федерации.

В 2011 году за счет направленных на реализацию проекта средств федерального бюджета, региональных и муниципальных средств 6105,7 тыс. детей были

обеспечены новым учебно-лабораторным, учебно-производственным, спортивным и компьютерным оборудованием, 5744 школы - новым медицинским оборудованием, 7132 школы - оборудованием для школьных столовых, приобретено 2059 транспортных средств для перевозки обучающихся, закуплено 13862,4 тыс. единиц учебной литературы, в 8798 школах отремонтированы помещения, 180,0 тыс. учителей и руководителей общеобразовательных учреждений повысили квалификацию и прошли профессиональную переподготовку, в 9825 школах увеличилась пропускная способность Интернет-трафика, в школах организовывалось дистанционное обучение, применялись энергосберегающие технологии. В 2012 году планируется продолжить работу по всем указанным направлениям и, кроме того, в 60 регионах часть субсидий будет направлена на проведение капитального ремонта и реконструкцию общеобразовательных учреждений.

Счетная палата осуществляет контроль за реализацией проекта модернизации региональных систем общего образования с первых дней его выполнения. Систематический мониторинг реализации мероприятия во взаимодействии с Минобрнауки России позволил устранить ряд недоработок в рабочем порядке.

В то же время в результате контрольного мероприятия установлен ряд недоработок и нарушений, требующих принятия мер в целях повышения эффективности реализации проекта модернизации региональных систем образования и совершенствования отечественной системы общего образования.

1. В 2012 году сделан акцент на социальные и долгосрочные эффекты реализации проекта, комплексный подход к развитию общего образования с учетом стратегий развития региональных территорий и стратегических ориентиров развития общего образования Российской Федерации до 2020 года, однако в Правилах предоставления субсидий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2011 года № 436 «О порядке предоставления в 2011-2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования», эти требования к проекту отражения не нашли.

2. 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.

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

4. В проверяемый период субъектами Российской Федерации допускались нарушения установленных сроков представления в Минобрнауки России комплексов мер и заключения соглашений.

5. Анализ объемов субсидий, выделенных бюджетам субъектов Российской Федерации в соответствии с установленной Методикой, показал существенную дифференциацию объемов субсидий в разрезе регионов и из расчета на одного обучающегося в государственных дневных учреждениях, реализующих программы общего образования.

6. 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.

7. В проверяемый период 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.

8. Имеют место недоработки во внесении изменений в региональные нормативные правовые акты в части увеличения бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств регионов, возникающих при реализации комплексов мер, на суммы субсидий из федерального бюджета.

9. В 2011 году 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 региональных средств субъекты Российской Федерации отражали часть своих ежегодных расходов по финансированию системы общего образования, не устанавливая эти расходы в региональных законах о бюджете и росписях расходов отдельной строкой.

10. В 2012 году регионам, достигшим в 2011 году установленных показателей результативности предоставления субсидии, разрешено направлять часть субсидий на проведение капитального ремонта и реконструкцию общеобразовательных учреждений. Объем этих средств лимитирован 25 % субсидии для всех субъектов Российской Федерации без учета финансовой обеспеченности региона и материально-технического состояния региональной системы общего образования.

11. Выявлены многочисленные факты нарушения законодательства и неэффективного расходования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров и услуг, в том числе при приобретении оборудования, связанные с недобросовестным проведением конкурсных процедур при определении исполнителей тех или иных мероприятий проекта; отсутствием должных обоснований при формировании заказов на закупку оборудования, в том числе без учета требований к комплексному оснащению образовательных учреждений, обеспечивающих внедрение ФГОС; несоблюдением исполнителями мероприятий сроков поставки

оборудования; внесением в договоры изменений в части сроков осуществления поставок; непредъявлением исков на оплату штрафов за нарушение установленных сроков поставок товаров; существенной дифференциацией стоимости поставки одного и того же оборудования в различных регионах даже одним поставщиком.

12. Отчетность по реализации проекта требует совершенствования, в том числе в части форм отчетов регионов, организации сбора отчетов и их достоверности, регламентации свода и анализа отчетных данных регионов.

13. Необоснованное финансирование мониторинга как прикладных научных исследований, без проведения конкурсных мероприятий, недоработки, допущенные при оформлении государственного задания на его проведение и соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на финансовое обеспечение выполнения этого государственного задания, отсутствие в отчете федерального государственного автономного учреждения «Федеральный институт развития образования» данных мониторинга за ноябрь и декабрь 2011 года, а также не в полной мере обоснованное разделение заданий на выполнение взаимосвязанных работ и недостаточная координация деятельности отдельных департаментов Министерства явились причинами неэффективного использования средств федерального бюджета в общей сумме 76380,0 тыс. рублей, направленных ФИРО и АНО «Эврика».

14. Показатели результативности предоставления субсидии, организация их достижения и сбор данных по их достижению требуют доработки и совершенствования.

Несоответствие показателей в различных документах (комплексах мер, соглашениях и отчетах) представляется необоснованным, затрудняет организацию достижения этих показателей.

15. Рядом регионов не достигнуты установленные показатели результативности. Допускалось изменение значений плановых показателей после завершения отчетного периода.

16. В части уровня среднемесячной заработной платы учителей следует отметить существенную дифференциацию значений этого показателя в разрезе отдельных регионов, муниципальных образований и общеобразовательных учреждений. Часть учителей имела заработную плату по-прежнему ниже, чем в экономике региона в I квартале 2011 года (в сентябре 2011 года - 64,6 %, в IV квартале 2011 года - 50,6 %, в январе 2012 года - 54,1 %, в феврале 2012 года - 50,6 процента).

В 2012 году средняя заработная плата учителей в ряде регионов уменьшилась по сравнению со средней заработной платой учителей за сентябрь-ноябрь 2011 года.

В проверяемый период контроль за исполнением субъектами Российской Федерации обязательств по повышению фонда оплаты труда учителей Минобрнауки

России не осуществлялся. Отчетность по выполнению планов-графиков повышения фонда оплаты труда учителей не была установлена.

Формы статистического наблюдения содержат данные по оплате труда учителей лишь по итогам года, что затрудняет осуществление оперативного контроля этого показателя.

Имеют место риски снижения уровня заработной платы учителей после завершения проекта по модернизации региональных систем общего образования. Нормы по уровню заработной платы учителей, а также механизмы реализации этих норм, контроля и ответственности за их соблюдение нормативными правовыми документами не установлены.

17. Критерии отнесения общеобразовательных учреждений к осуществляющим дистанционное обучение обучающихся правовыми нормативными и методическими документами не установлены.

Предложения

1. Направить письмо в Правительство Российской Федерации с предложением уделить внимание вопросам:

- совершенствования нормативного правового и методического обеспечения реализации проекта в целях обеспечения комплексного подхода к развитию общего образования с учетом стратегий развития региональных территорий и стратегических ориентиров развития общего образования Российской Федерации до 2020 года;

- дополнительного анализа методики распределения субсидий между субъектами Российской Федерации;

- достаточности доли субсидии (25 %), которая может быть направлена на проведение капитального ремонта и реконструкцию общеобразовательных учреждений;

- обеспечения действенного контроля за своевременным и эффективным использованием выделенных на реализацию проекта средств федерального бюджета, региональных и муниципальных средств;

- уточнения материально-технических условий в части требований к перечню и характеристикам оборудования, необходимого для реализации федеральных государственных образовательных стандартов;

- совершенствования показателей результативности предоставления субсидии и отчетности по реализации проекта;

- нормативного закрепления требований к уровню заработной платы учителей, а также механизмов реализации этих норм, контроля и ответственности за их соблюдение;

- внесения дополнений в формы государственного статистического наблюдения, обеспечивающих наличие данных по уровню оплаты труда учителей и их контроль;

- нормативного закрепления критериев отнесения общеобразовательных учреждений к осуществляющим дистанционное обучение обучающихся.

2. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Минобрнауки России (с приложением отчета) с предложениями принять действенные меры по:

- совершенствованию нормативного правового и методического обеспечения реализации проекта модернизации региональных систем общего образования;

- повышению качества комплексов мер субъектов Российской Федерации по модернизации региональных систем общего образования;

- обеспечению своевременного и эффективного использования государственных средств, выделяемых на реализацию проекта;

- разработке требований к перечню и характеристикам оборудования, необходимого для реализации федеральных государственных образовательных стандартов;

- совершенствованию отчетности по реализации проекта, в том числе в части форм отчетов регионов, организации сбора отчетов и их достоверности, регламентации свода и анализа отчетных данных регионов;

- организации мониторинга реализации мероприятий по модернизации региональных систем общего образования;

- совершенствованию показателей результативности предоставления субсидии, организации их достижения и сбора данных по их достижению.

3. Направить представление Счетной палаты Российской Федерации администрации Брянской области с предложениями принять меры по:

- повышению эффективности реализации проекта модернизации региональной системы общего образования;

- устранению выявленных нарушений и недоработок, допущенных при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд;

- привлечению к ответственности должностных лиц, допустивших неэффективное использование бюджетных средств при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд.

4. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С.А. АГАПЦОВ