

# СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«23» апреля 2012.

№ ОМ- 67/12-03

## 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))

#### **Основание для проведения контрольного мероприятия:**

пункты 2.1.1.2, 2.1.1.2.1 - 2.1.1.2.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

#### **Предмет контрольного мероприятия:**

предметом контрольного мероприятия является использование государственных средств, направляемых на поддержку учреждений общего образования, в том числе расположенных в сельской местности. В процессе проведения аудита эффективности в пределах полномочий Счетной палаты Российской Федерации проверяются и анализируются организация и процессы использования государственных средств; результаты использования государственных средств; деятельность проверяемых организаций и учреждений по использованию государственных средств.

#### **Объекты контрольного мероприятия:**

Министерство образования и науки Российской Федерации (далее - Минобрнауки России или Министерство); Российская академия образования (далее - РАО); Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (по запросу) (далее - Рособрнадзор); правительство Москвы, муниципальные образования и общеобразовательные учреждения г. Москвы (выборочно); правительство Московской области, муниципальные образования и общеобразовательные учреждения Московской области (выборочно); органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по запросу, выборочно): Приморский край, Ставропольский край, Архангельская область, Мурманская область, Новосибирская область, Омская область, Орловская область, Ростовская область, Рязанская область, Смоленская область, Ульяновская область и Ямало-Ненецкий автономный округ.

#### **Срок проведения контрольного мероприятия:**

с октября 2010 года по декабрь 2011 года.

#### **Цели и критерии оценки эффективности контрольного мероприятия:**

Цель 1. Определить, обеспечены ли деятельность и развитие сети

общеобразовательных учреждений, в том числе расположенных в сельской местности, необходимой нормативной правовой базой в соответствии с приоритетами государственной политики в сфере образования.

Цель 2. Определить, обеспечивает ли организация государственной поддержки системы общего образования достижение целей и решение задач государственной политики в сфере общего образования.

Цель 3. Определить, способствует ли реализация мероприятий государственной поддержки общеобразовательных учреждений развитию системы общего образования.

Цель 4. Определить, обеспечивает ли государственная поддержка системы общего образования качество образования, соответствующее современным требованиям.

Критерии и подкритерии оценки эффективности приведены далее в отчете и в приложении 1.

**Проверяемый период деятельности:**

для вопросов, относящихся к финансовому аудиту: 2009-2010 годы,

для вопросов экспертно-аналитического характера: 2005-2010 годы.

**Результаты контрольного мероприятия.**

При подготовке отчета о результатах аудита эффективности использованы материалы ранее проведенных контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации; материалы контрольных мероприятий по рассматриваемой тематике, предоставленные 35 контрольно-счетными органами 34 субъектов Российской Федерации: Контрольно-счетной палатой Республики Башкортостан, Счетной палатой Республики Дагестан, Контрольно-счетной палатой Карачаево-Черкесской Республики, Счетной палатой Республики Татарстан, Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия, Счетной палатой Алтайского края, Контрольно-счетной палатой Забайкальского края, Контрольно-бюджетной палатой Законодательной Думы Хабаровского края, Контрольно-бюджетной палатой Государственной Думы Астраханской области, Контрольно-счетной палатой Белгородской области, Контрольно-счетной палатой Брянской области, Счетной палатой Владимирской области, Контрольно-счетной палатой Волгоградской области, Контрольно-счетной палатой Вологодской области, Контрольно-счетной палатой Воронежской области, Контрольно-счетной палатой Ивановской области, Контрольно-счетной палатой Иркутской области, Контрольно-счетной палатой Кировской области, Контрольно-счетной палатой Костромской областной Думы, Контрольно-счетной палатой Курганской областной Думы, Контрольно-счетной комиссией Липецкой области, Контрольно-счетной палатой Магаданской области, Контрольно-счетной палатой Московской области, Счетной палатой Рязанской области, Счетной палатой Самарской области, Контрольно-счетной палатой Сахалинской области, Контрольно-счетной комиссией Тамбовской областной Думы, Контрольно-счетной палатой Законодательного Собрания Тверской области, Контрольной палатой

Государственной Думы Томской области, Счетной палатой Тульской области, Контрольно-счетной палатой Челябинской области, Контрольно-счетной палатой Москвы, Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга, Счетной палатой Чукотского автономного округа, Контрольно-счетной палатой г. Волгограда; материалы Генеральной прокуратуры Российской Федерации; научные, аналитические и мониторинговые исследования РАО и Государственного университета - Высшей школы экономики; публикации по рассматриваемой тематике, а также статистические данные Федеральной службы государственной статистики (далее - Росстат) и Минобрнауки России.

Оценка эффективности использования бюджетных средств, направленных в 2005-2010 годах на государственную поддержку учреждений общего образования, проведена по 38 критериям, из которых 8 содержат 43 подкритерия, всего - по 81 показателю.

**Цель 1. Определить, обеспечены ли деятельность и развитие сети общеобразовательных учреждений, в том числе расположенных в сельской местности, необходимой нормативной правовой базой в соответствии с приоритетами государственной политики в сфере образования.**

**Критерий 1.1. Нормативная правовая база содержит четко сформулированные цели, задачи и направления деятельности в сфере общего образования.**

Политика в сфере образования является частью социальной политики государства. На ее формирование влияют многие факторы: особенности государственного устройства, уровень экономического развития, структура гражданского общества, региональные и национальные традиции и т.д.

Законодательство Российской Федерации в области образования включает в себя Конституцию Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее - Закон Российской Федерации «Об образовании»), принимаемые в соответствии с ним другие законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования.

Российским законодательством вслед за международными правовыми актами провозглашено равенство прав и возможностей в сфере образования, запрет дискриминации. Для всех граждан Российской Федерации закреплено обязательное и бесплатное 11-классное обучение в государственных и муниципальных образовательных учреждениях. Закрепив указанные гарантии, наше государство превзошло уровень требований Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 года, согласно которой обязательным и бесплатным является только начальное образование.

Конституцией Российской Федерации в части общего образования установлено, что каждый имеет право на образование; гарантируются общедоступность и бесплатность основного общего образования; основное общее образование обязательно; родители или лица, их заменяющие,

обеспечивают получение детьми основного общего образования.



**Рисунок 1. Законодательство в области образования.**

Согласно Закону Российской Федерации «Об образовании» государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах федеральных государственных образовательных стандартов.



Следует отметить, что Закон Российской Федерации «Об образовании» был принят почти два десятилетия назад. За это время в экономике России произошли значительные изменения, в связи с чем в закон внесено большое количество изменений и дополнений. Разработка и принятие нового федерального закона об образовании являются крайне важными в связи с необходимостью актуализации и систематизации действующего законодательства в области образования, а также обеспечения более полного правового регулирования общественных отношений в сфере образования в современной России.

Стратегией Российской Федерации в области развития образования на период до 2010 года, одобренной на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 года, было предусмотрено представление проекта нового закона в Правительство Российской Федерации во II квартале 2010 года.

Законопроект вызвал заметный общественный резонанс, его первая редакция была крайне низкого качества и подверглась серьезной критике, при обсуждении в проект внесено большое количество поправок и замечаний. В настоящее время доработка и согласование закона продолжаются.

Основные цели, задачи и мероприятия по развитию отечественного общего образования на рассматриваемый период (2005-2010 годы) были определены в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации; программах социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную и долгосрочную перспективу, в том числе в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р, а также в следующих документах:

Национальная доктрина образования в Российской Федерации, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2000 г. № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации»;

Концепция модернизации российского образования до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р;

Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации, одобренные на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 года (протокол № 47);

Стратегия Российской Федерации в области развития образования на период до 2010 года, Минобрнауки России, 2004 год;

Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2005 г. № 1340-р) и сама Федеральная целевая программа развития образования на 2006-2010 годы (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803);

Концепция национальной образовательной политики Российской Федерации (одобрена приказом Минобрнауки России от 3 августа 2006 г. № 201).

Следует отметить, что некоторым из перечисленных документов, утвержденным лишь Минобрнауки России, не был придан более высокий юридический статус, который способствовал бы более эффективному формированию и проведению государственной политики в сфере общего образования.

Национальная доктрина образования в Российской Федерации должна была стать выражением основных принципов функционирования и развития системы образования. Такой результат, по мнению ряда исследователей, не был достигнут из-за того, что не были обобщены все теории и практики формирования системы образования, теория образовательного права еще не получила достаточного развития. Кроме того, доктрине не была придана форма федерального закона.

Также следует отметить, что для того, чтобы повысить управляемость системой образования, все перечисленные концепции и программы можно было бы свести в один документ.

Отсутствие детализированного, общественно одобренного и санкционированного государством проекта развития образования, в котором конкретно были бы заявлены параметры системы образования, установлены цели и задачи государственной политики и системы правового регулирования, является главной проблемой нормативно-правового регулирования общего образования. По мнению специалистов РАО, тематика целей права является хорошо разработанной в теории и практике российского законодательства. Примерами адекватного нормативно-правового регулирования являются сфера имущественных отношений и гражданское законодательство, государственная налоговая политика и налоговое законодательство. То же самое хотелось бы сказать об образовании, но пока такой возможности не предоставляется.

В 2007-2008 годах Минобрнауки России разрабатывалась государственная программа «Образование и развитие инновационной экономики: внедрение современной модели образования в 2009-2012 годах»<sup>1</sup>, программа прошла ряд согласований, однако не была утверждена.

Планом мероприятий по реализации в 2010 году программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р, предполагалось в IV квартале 2010 года утверждение государственных программ Российской Федерации в соответствии с определенным перечнем этих программ. Однако установленный срок утверждения государственных программ Российской Федерации не был выполнен.

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». Перечень этих программ

---

<sup>1</sup> Разработка осуществлялась в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 г. № Пр-1856 и от 17 марта 2008 г. № Пр-427 и поручениями Правительства Российской Федерации от 24 октября 2007 г. № ДМ-П45-5322, от 22 марта 2008 г. № ВЗ-П45-1745, от 22 мая 2008 г. № АЖ-П45-17пр.

утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р и предусматривает разработку государственной программы «Развитие образования». Однако до настоящего времени государственная программа «Развитие образования» не принята.

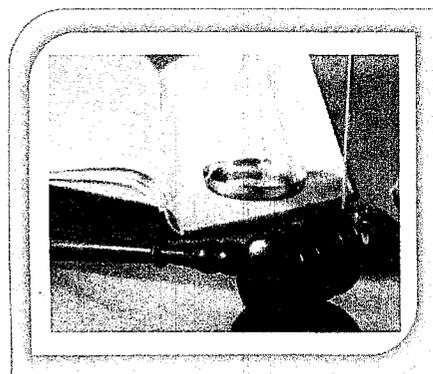
Основные цели государственной политики в сфере общего образования согласно всем вышеперечисленным программным и концептуальным документам, определявшим развитие отечественного общего образования на 2005-2010 годы, - повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина; обеспечение реализации конституционного права и равных возможностей для различных социальных слоев и территориальных групп населения на получение бесплатного образования высокого качества.

Для достижения указанных целей в этих документах были определены целевые ориентиры развития системы общего образования, сформулированы задачи и перечни мероприятий. Фактически всеми этими документами предусматривался опережающий рост затрат на образование в целях создания условий для инновационного развития экономики, повышения уровня и качества жизни населения.

Результаты контрольного мероприятия показали, что часть мероприятий, предусмотренных на 2005-2010 годы, выполнена, осуществление ряда других мероприятий продолжается. Фактически завершено введение единого государственного экзамена (далее - ЕГЭ) для повышения объективности итоговой аттестации выпускников общеобразовательной школы, продолжают разработку и внедрение федеральных государственных образовательных стандартов (далее - ФГОС) нового поколения, переход к нормативно-подушевому механизму оплаты услуг в сфере общего образования, внедрение новой системы оплаты труда (далее - НСОТ), развитие дистанционного образования и т.д.

Вместе с тем ряд установленных программными и концептуальными документами задач и мероприятий не выполнен: опережающий рост затрат на образование, сертифицирование руководителей образовательных учреждений, создание отраслевой пенсионной системы и общероссийской системы оценки качества образования и другие. По-прежнему не преодолен неравный доступ к качественному образованию в зависимости от доходов семьи.

*Таким образом, нормативная правовая база в области общего образования сформирована, содержит цели, задачи и направления деятельности в этой сфере, однако требует совершенствования в целях ее систематизации и научной обоснованности, исключения имеющихся пробелов и противоречий. Фактические данные, полученные по результатам*



*аудита, соответствуют установленному критерию не в полной мере.*

**Критерии 1.2 и 1.3. Разработан и утвержден перечень мероприятий, обеспечивающих решение задач, поставленных в области общего образования. Установлены показатели, характеризующие состояние и развитие общего образования, а также промежуточные и целевые значения этих показателей.**

Перечни мероприятий, обеспечивающих решение задач, поставленных в области общего образования, утверждены в ряде концептуальных и программных документов (см. критерий 1.1). Во многих из этих документов установлены показатели, характеризующие состояние и развитие общего образования.

Особое положение в ряду этих нормативных правовых актов занимает Федеральная целевая программа развития образования (далее - ФЦПРО), которая согласно Закону Российской Федерации «Об образовании» является организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования и утверждается Правительством Российской Федерации.

В рассматриваемый период реализовывалась ФЦПРО на 2006-2010 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803.

ФЦПРО на 2011-2015 годы утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011-2015 годы» после начала финансового 2011 года и утверждения расходов федерального бюджета на реализацию этой программы Федеральным законом от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», что, безусловно, снижает эффективность ее реализации.

В паспорте ФЦПРО на 2006-2010 годы проблемы, на решение которых была направлена программа, характеризовались следующим образом:

«Несмотря на ряд позитивных сдвигов, произошедших в ходе реализации Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года в системе образования, пока еще нельзя говорить о том, что процесс ее модернизации удовлетворяет общество.

В системе образования (в части общего образования) продолжают развиваться такие негативные тенденции, как:

серьезное отставание российских школьников от сверстников из индустриально развитых стран в освоении практически значимых научных представлений и навыков. Социальная дифференциация приводит к существенному разрыву в подготовке детей, семьи которых относятся к различным социальным группам, что закладывает предпосылки для углубления этой дифференциации в дальнейшем;

образование перестало играть роль «социального лифта», снизилась образовательная и социальная мобильность молодежи, ограничен доступ детей из низкодоходных семей к качественному образованию;

поступающие в систему образования ресурсы используются неэффективно. Существующая система образования характеризуется нерациональной организацией сети образовательных учреждений с устаревшей материально-технической и информационной базой. Кадровый состав системы образования не отвечает современным требованиям.

Для обеспечения качественного образования, его равной доступности для всех граждан необходима институциональная перестройка системы образования.

Проблема негибкости, инерционности, слабой реакции системы образования на внешние факторы во многом связана с проблемой дефицита преподавательских и управленческих кадров необходимой квалификации. В силу низкого уровня заработной платы государственная система образования становится все менее привлекательной сферой профессиональной деятельности.

Отстающая от реальных потребностей отрасли система переподготовки и повышения квалификации тормозит развитие кадрового потенциала, способного обеспечить современное содержание образовательного процесса и использование соответствующих образовательных технологий.

Низкая квалификация значительной части административно-управленческого персонала не позволяет осуществлять развитие системы образования на основании внедрения эффективных форм и технологий организации и управления».

ФЦПРО на 2006-2010 годы предусматривала реализацию ряда мероприятий в сфере общего образования. Однако отдельные мероприятия и ожидаемые результаты их выполнения были определены и сформулированы недостаточно конкретно, по некоторым мероприятиям в качестве ожидаемых результатов был определен не результат, а процесс. Например:

по мероприятию «Введение профильного обучения на ступени среднего (полного) общего образования, обеспечивающего возможность выбора учащимися индивидуального учебного плана» (объем финансирования мероприятия - 1 159,9 млн. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 599,9 млн. рублей) ожидаемый результат сформулирован следующим образом: «новое содержание и формы организации учебного процесса (программы предпрофильного и профильного образования, учебные планы) с учетом рынка труда и необходимости обеспечения сознательного выбора выпускниками будущей профессии»;

по мероприятию «Создание общероссийской системы оценки качества образования» (1 684,3 млн. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - 1 150,9 млн. рублей) ожидаемый результат следующий: «оснащение комплексных центров по обеспечению аттестационно-диагностических мероприятий и мероприятий по контролю качества образования; разработка и экспериментальная отработка основных элементов модели функционирования

общероссийской системы оценки качества образования для системы общего образования и для системы профессионального образования».

В нарушение порядка, установленного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», доклад о выполнении ФЦПРО на 2006-2010 годы и эффективности использования финансовых средств за весь период ее реализации Минобрнауки России не подготавливался и в Минэкономразвития России не направлялся, что свидетельствует о недостаточном контроле за реализацией ФЦПРО. Минобрнауки России был направлен в Минэкономразвития России отчет о выполнении ФЦПРО на 2006-2010 годы только за 2010 год.

Задачи, определенные в ФЦПРО на 2006-2010 годы, были выполнены не в полной мере. Следует отметить, что в паспорте ФЦПРО на 2006-2010 годы обосновывалось применение программно-целевого метода. Предполагалось, что «применение программно-целевого метода позволит избежать в том числе таких негативных последствий и рисков, как:

неполное введение к 2011 году профильного обучения из-за недостаточного материального, кадрового и методического обеспечения;

перенос срока полномасштабного выпуска школьников, обучавшихся по новым образовательным стандартам, на 2015 и последующие годы;

сохранение перегрузки детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, что крайне отрицательно повлияет на физическое и психологическое здоровье нации;

усиление деградации материальной инфраструктуры образования».

Однако результаты контрольного мероприятия показали, что применение программно-целевого метода не позволило избежать перечисленных рисков: введение профильного обучения к 2011 году в полном объеме не было обеспечено; разработка и утверждение ФГОСов осуществляются с нарушением установленных сроков; перегрузка детей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, сохраняется; материально-техническое обеспечение остается на невысоком уровне.

Согласно отчету Минобрнауки России о выполнении ФЦПРО на 2006-2010 годы за 2010 год все установленные целевые индикаторы и показатели программы выполнены. Однако выполнение этих показателей достигнуто в основном в результате многочисленных корректировок программы, в ходе которых набор показателей и их значения менялись, количество показателей уменьшилось с 53 до 22.

Показатели (индикаторы) ФЦПРО на 2005-2010 годы, а также ФЦПРО на 2011-2015 годы основываются на следующих источниках: Росстат - лишь в части социально-демографических данных и отдельных показателей; запросы в образовательные учреждения субъектов Российской Федерации и на более глубокие уровни; данные исполнителей проектов ФЦПРО; экспертные оценки представителей субъектов Российской Федерации и федерального уровня;

интернет-опросы среди целевых групп (были реализованы через проекты сетевого взаимодействия, рассылки со специализированных сайтов и через центры дистанционного образования и повышения квалификации); запросы в иные ведомства и структуры (подразделения Минобрнауки России, службы занятости субъектов Российской Федерации, учреждения профессионального образования и др.); а также данные, полученные в ходе экспертных опросов и обсуждений.

Следует отметить, что определение конкретных значений показателей с необходимой точностью на основе опросов, интернет-опросов, обсуждений, мнений экспертов, пользователей и участников процесса, мониторингов и т.д. не обеспечивает достоверность этих данных в должной мере. Методика (или инструкция) по определению значений индикаторов и показателей ФЦПРО никем не утверждалась.

Целью ФЦПРО на 2011-2015 годы является обеспечение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного, социально ориентированного развития Российской Федерации. В программе сформулировано 3 задачи:

модернизация общего и дошкольного образования как института социального развития;

приведение содержания и структуры профессионального образования в соответствие с потребностями рынка труда;

развитие системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг,

что не охватывает всех вопросов организации российского образования.

Анализ ФЦПРО на 2011-2015 годы показал, что перечни мероприятий не обеспечивают решения ряда поставленных задач, в ряде случаев программные мероприятия и ожидаемые результаты их реализации не увязаны между собой.

Так, задачу «Модернизация общего и дошкольного образования как института социального развития» предполагается решить, реализуя следующее мероприятие - «достижение во всех субъектах Российской Федерации стратегических ориентиров национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» - 17 455,1 млн. рублей, из них федеральный бюджет - 5 436,6 млн. рублей, ожидаемый результат - обучены и повысили квалификацию 58 400 педагогических и управленческих работников системы образования».

То есть, в целях «достижения во всех субъектах Российской Федерации стратегических ориентиров национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» предполагается только «обучение и повышение квалификации 58 400 педагогических и управленческих работников системы образования», что явно недостаточно для решения такой задачи.

По мероприятию «Модернизация муниципальных систем дошкольного образования» в графе «ожидаемые результаты» значатся: создание 16 стажировочных площадок, подготовка 10 000 стажеров и 900 консультантов, в результате чего, согласно программе, дошкольным образованием к 2013 году

будет охвачено 85 % детей в возрасте от 5 до 7 лет и 90 % от общего числа нуждающихся в таком образовании. Следует отметить, что связь подготовки 10 000 стажеров и 900 консультантов с охватом детей дошкольным образованием не очевидна.

Финансирование мероприятия «Экспертно-аналитическое, научно-методическое и информационное сопровождение мероприятий» предусмотрено в сумме 4 013,8 млн. рублей, в том числе: федеральный бюджет - 1 327,6 млн. рублей, бюджеты субъектов Российской Федерации - 1 400,0 млн. рублей, внебюджетные источники - 1 286,2 млн. рублей, или 32 %. При этом в программе не раскрывается, каким образом внебюджетные средства могут быть привлечены к осуществлению экспертно-аналитического, научно-методического и информационного сопровождения мероприятий.

ФЦПРО на 2011-2015 годы содержит целевые индикаторы и показатели. Однако методика определения показателей развития образования настолько наукообразна, что ее использование в практике крайне затруднительно, если вообще возможно, требует значительных трудовых, а значит, и финансовых ресурсов, целесообразность чего не очевидна.

Так, согласно ФЦПРО на 2011-2015 годы:

«оценка социально-экономического эффекта хода ее реализации проводится: на федеральном уровне - на основе трехуровневой иерархической модели процесса развития системы образования; в регионах - на основе двух иерархических структур;

оценка коэффициентов относительной важности (приоритетности) задач, направлений и мероприятий в достижении цели развития системы образования проводится на основе обработки результатов экспертного опроса парных сравнений рассматриваемых аспектов с использованием «вербально-числовой шкалы»;

сведение всех социально-экономических аспектов программы к единому интегральному показателю проводится с учетом весовых коэффициентов учитываемых факторов. Вместе с тем сведение множества разноаспектных частных показателей к единому показателю приводит к тому, что абсолютная величина интегрального показателя не имеет ясного физического смысла;

интегральные плановые показатели социально-экономического эффекта от реализации мероприятий программы для каждого года модернизации образования определяются по формуле:

$$W_t^{пл} = \sum_{j=1}^J V_{3j} \cdot \sum_{i=1}^I V_{H_i(3_j)} \cdot \bar{P}_{k(H_i)}^{t(пл)}; \quad t=2011,2015, \text{ либо по формуле: } W_t^{пл} = \sum V_{H_i}^{об} \cdot \bar{P}_{k(H_i)}^{t(пл)},$$

где:

$W_t^{пл}$  - плановый интегральный показатель социально-экономического эффекта в t-м году от реализации мероприятий Программы;

$V_{3j}$  - весовой коэффициент важности решения  $3_j$ -й основной задачи развития образования в достижении стратегической цели развития государства ( $j=1, J$ ), в данной задаче  $J=7$ ;

$V_{H_i(3_j)}$  - весовой коэффициент важности  $H_i$ -го направления развития системы образования в решении  $3_j$ -й основной задачи ( $i=1, I$ ). В разрезе предложенной иерархической структуры Программы  $I=16$ ;

$\bar{P}_{k(H_i)}^{t(пл)}$  - плановое нормированное значение k-характеристики  $H_i$ -го направления развития системы образования в t-м году;

$V_{H_i}^{об}$  - обобщенный весовой коэффициент  $H_i$ -го направления развития системы образования определяется по формуле:

$$V_{H_i}^{об} = \sum_{j=1}^J V_{3j} \cdot V_{H_i(3j)} ;$$

плановое нормированное значение k-характеристики  $H_i$ -го направления развития системы образования в t-м году определяется по следующей формуле:

$$\bar{P}_{k(H_i)}^{t(пл)} = \begin{cases} \frac{P_{k(H_i)}^{t(пл)} - \min P_{k(H_i)}}{\max P_{k(H_i)} - \min P_{k(H_i)}}, & \text{если характеристику необходимо максимизировать;} \\ \frac{\max P_{k(H_i)} - P_{k(H_i)}^{t(пл)}}{\max P_{k(H_i)} - \min P_{k(H_i)}}, & \text{если характеристику необходимо минимизировать,} \end{cases}$$

где:

$\min P_{k(H_i)}, \max P_{k(H_i)}$  - минимально и максимально возможные значения k-характеристики  $H_i$ -го направления развития системы образования;

$P_{k(H_i)}^{t(пл)}$  - плановое значение k-характеристики  $H_i$ -го направления развития системы образования в t-м году.

В ряде мероприятий приоритетного национального проекта «Образование» (далее - ПНПО) и национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» в проверяемый период также использовались системы показателей (см. критерии цели 3).

В рамках рассматриваемого критерия необходимо также отметить, что в ходе аудита эффективности для изучения и анализа состояния и развития системы общего образования использовались данные статистической отчетности Росстата, Минобрнауки России и различных мониторингов. Однако значения многих показателей были отличны друг от друга в разных источниках информации и даже в одном и том же источнике.

*Таким образом, в исследуемый период разработанные и утвержденные перечни мероприятий не обеспечивали решение задач, поставленных в области общего образования. Фактические данные, полученные по результатам аудита эффективности, не соответствуют критерию 1.2. Показатели состояния и развития системы общего образования установлены в различных программных и отчетных документах. Однако принятые перечни показателей требуют дальнейшего совершенствования в целях их систематизации и обеспечения достоверности данных. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют критерию 1.3 не в полной мере.*

**Критерии 1.4 и 1.7. Установлено распределение полномочий федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований и образовательных учреждений в области общего образования. Органы федеральной исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, а также по контролю и надзору в области образования, располагают необходимой и достаточной информацией и аналитическими материалами о наличии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области образования, их соответствии федеральному законодательству.**

Согласно Конституции Российской Федерации вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72), Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области образования (статья 114).

Полномочия в сфере общего образования (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований) разграничены и определены: Законом Российской Федерации «Об образовании», Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В целях создания системы государственного управления образованием в Российской Федерации и реализации единого руководства системой учреждений образования постановлением Правительства Российской Федерации от 9 января 1992 г. № 21 «О системе государственного управления образованием в Российской Федерации» (с изменениями от 18 мая 1998 г.) сформирована система органов государственного управления образованием в Российской Федерации, которая включает: Министерство образования Российской Федерации, министерства образования республик в составе Российской Федерации, управления (главные управления, комитеты, департаменты) образования краев, областей и автономных образований, комитеты (департаменты) образования городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Следует отметить, что согласно статье 1 указанного постановления Правительства Российской Федерации «органы управления образованием районов, городов, районов, округов (в городе) *могут быть созданы* по решению органов местного самоуправления», то есть их создание необязательно.

Основными полномочиями федеральных органов государственной власти в сфере общего образования являются разработка и реализация государственной политики в этой области, принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, разработка и

реализация федеральных целевых и международных программ и некоторые другие.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, в настоящее время является Минобрнауки России.

Полномочия по обеспечению государственных гарантий прав граждан в области общего образования законодательно закреплены за федеральными органами государственной власти в сфере образования, по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования - за органами государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования, а организация предоставления общедоступного и бесплатного общего образования - за органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования.



Рисунок 2. Распределение полномочий в области общего образования.

Следует отметить, что в замечаниях к акту проверки Счетной палаты Российской Федерации в Минобрнауки России Министерство сообщило, что обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования (за исключением образования, получаемого в федеральных государственных учреждениях) относится к полномочиям органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и местного самоуправления. Однако полномочие федеральных органов государственной власти в сфере общего образования по обеспечению государственных гарантий прав граждан в области образования законодательно закреплено с 7 июля 2003 года и с тех пор изменениям не подвергалось.<sup>2</sup>

Позиция Счетной палаты Российской Федерации в этом вопросе подтверждается решением Конституционного Суда Российской Федерации,<sup>3</sup> согласно которому бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно - они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации; в условиях перехода к новой системе социальной защиты граждан возложение на субъекты Российской Федерации, которые в силу взаимосвязанных положений Конституции Российской Федерации совместно с Российской Федерацией участвуют в реализации функций социального государства, обязанностей по обеспечению государственных гарантий права на общедоступное и бесплатное ... образование предполагает участие и ответственность Российской Федерации за состояние дел в этой сфере; в силу статьи 28 Закона Российской Федерации «Об образовании» обеспечение государственных гарантий прав граждан в области образования отнесено к ведению Российской Федерации.

По мнению ряда специалистов и исследователей, очевидны отсутствие единого органа, отвечающего за общее образование, и отрицательное влияние отсутствия такого органа на состояние системы российского общего образования. При этом одни исследователи считают, что передача определенных полномочий в сфере образования на муниципальный уровень не противоречит Конституции Российской Федерации, но одновременно при такой передаче Российская Федерация или субъект Российской Федерации сохраняют свои конституционные обязанности - участие и ответственность<sup>4</sup>, другие исследователи считают, что отнесение вопросов образования к вопросам местного значения без передачи местным органам власти необходимых материальных и финансовых средств вступает в противоречие с Конституцией

---

<sup>2</sup> Статья 28 Закона Российской Федерации «Об образовании».

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П.

<sup>4</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В.Д.Зорькина, Л.В.Лазарева). - «Эксмо», 2010 г.

Российской Федерации и не устанавливает гарантии на получение гражданами общедоступного и бесплатного среднего (полного) общего образования.<sup>5</sup>

Минобрнауки России, не считая себя в полной мере ответственным за обеспечение государственных гарантий прав граждан в области образования, не располагает сведениями по ряду вопросов состояния и развития российской системы общего образования. В ходе проверки и в замечаниях к акту проверки Счетной палаты Российской Федерации Минобрнауки России неоднократно обосновывало отсутствие информации по отдельным вопросам состояния и развития российской системы общего образования отсутствием соответствующих полномочий. В то же время следует отметить, что в соответствии с Положением о Минобрнауки России Министерство обобщает практику применения законодательства Российской Федерации, проводит анализ реализации государственной политики и готовит предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, что представляется крайне затруднительным при отсутствии всеобъемлющих сведений о состоянии и развитии системы общего образования.

Рособрнадзором, одной из функций которого является надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования, в том числе органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере образования,<sup>6</sup> проводятся комплексные и тематические инспекционные проверки деятельности органов управления образованием и образовательных учреждений. В 2005 году проверки были проведены в 11 субъектах Российской Федерации, в 2006 году - в 17 субъектах Российской Федерации, в 2007 году - в 17 субъектах Российской Федерации, в 2008 году - в 18 субъектах Российской Федерации, в 2009 году - в 21 субъекте Российской Федерации, в 2010 году - в 20 субъектах Российской Федерации. Таким образом, за 6 лет Рособрнадзором проведены 104 инспекционные проверки в субъектах Российской Федерации. Однако в отдельных регионах за этот период было проведено по 2-4 проверки, а в 6 регионах проверки не проводились.

Сведения о проведении системного сбора и анализа нормативных правовых документов субъектов Российской Федерации в области образования отсутствуют.

Результаты контрольного мероприятия показали, что органы исполнительной власти в сфере образования субъектов Российской Федерации также не располагают исчерпывающей информацией о состоянии и развитии своих региональных систем общего образования. Так, например, во многих

---

<sup>5</sup> Материалы Института информации и мониторинга РАО, представленные в ходе контрольного мероприятия.

<sup>6</sup> В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 300.

субъектах Российской Федерации органы исполнительной власти в сфере образования не имели данных об объемах финансирования муниципальных школ из средств местных бюджетов, а получение этих данных от региональных финансовых органов исполнительной власти, как правило, было сопряжено со сложностями, так как отчеты муниципальных образований (по установленной форме) отражают расходы с учетом трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета, раздельное отражение расходов по уровням бюджетной системы не предусмотрено.

По мнению ряда исследователей, децентрализация управления образованием в Российской Федерации выявила проблему взаимоотношений органов государственного управления образованием субъектов Российской Федерации и муниципальных органов управления образованием.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Законом Российской Федерации «Об образовании» муниципальные органы управления образованием в целях реализации полномочий в сфере образования создаются муниципальными органами местного самоуправления. В структуре расходов местных бюджетов основную часть (в среднем около 35 %) составляют расходы на образование, в разрезе отдельных муниципальных образований доля расходов на образование существенно дифференцирована.

Муниципальные образования располагают широкими полномочиями в сфере общего образования и достаточно независимы в своей деятельности. Состояние и развитие российских школ, основная часть которых является муниципальными, во многом зависят от руководства муниципального образования, его отношения к проблемам общего образования, которое может носить весьма субъективный характер и напрямую зависит не только от профессиональных компетенций, но и от личностных качеств руководства муниципального образования, степени понимания важности этих вопросов.

*Таким образом, установленное распределение полномочий федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований и образовательных учреждений в области общего образования требует дальнейшего изучения, анализа и совершенствования. Органы федеральной исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, а также по контролю и надзору в области образования, располагают информацией и аналитическими материалами о наличии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области образования и их соответствии федеральному законодательству не в должном объеме. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленным критериям не в полной мере.*

**Критерий 1.5. Организация деятельности общеобразовательных учреждений, включая вопросы их финансирования, обеспечения трудовыми и материальными ресурсами, доступности, бесплатности и качества образования, регламентирована нормативными правовыми и методическими документами.**

Результаты контрольного мероприятия показывают, что организация деятельности общеобразовательных учреждений в основном регламентирована нормативными правовыми и методическими документами. В то же время на всех уровнях правового регулирования отношений в системе общего образования (от федерального до непосредственно общеобразовательного учреждения) имеют место существенные противоречия и пробелы. Кроме того, выявляются многочисленные нарушения действующих нормативных правовых актов.

По мнению ряда исследователей, недостаточно полная систематизированность правового регулирования и незавершенность перехода к новой системе управления общим образованием могут быть в какой-то мере преодолены с принятием нового закона об образовании.

Ряд проблем в части рассматриваемого критерия изложен в рамках критериев 1.1 - 1.3. Кроме того, следует отметить следующее.

Нормативными правовыми актами не определено значение таких повсеместно используемых (в том числе в нормативных правовых документах) понятий, как «сеть общеобразовательных учреждений», «инновационное общеобразовательное учреждение», «малокомплектная школа».

На протяжении длительного периода остается нерешенным вопрос нормативного закрепления отдельных видов общеобразовательных учреждений, что ведет к бессистемности при принятии решений в отношении этих учебных заведений. Согласно Закону Российской Федерации «Об образовании» образовательные учреждения одного типа (в данном случае общеобразовательные учреждения начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования) подразделяются на виды, определенные федеральными законами или типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типа и видов, которыми регулируется их деятельность; типовые положения об образовательных учреждениях утверждаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти; на основе типовых положений разрабатываются уставы образовательных учреждений.

В настоящее время постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены типовые положения: об общеобразовательном учреждении, которое регулирует деятельность начальной, основной, средней общеобразовательной школы, средней общеобразовательной школы с углубленным изучением отдельных предметов, гимназии, лицея; об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста; о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья; об

общеобразовательной школе-интернате; об образовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; о кадетской школе.

Однако, кроме перечисленных видов общеобразовательных учреждений, в регионах созданы центры образования, базовые школы, филиалы общеобразовательных учреждений, ресурсные центры профильного обучения, агрошколы, школы-детские сады и др., которые функционируют в отсутствие необходимой нормативно-правовой базы. Указанная проблема характерна для всех муниципальных образований всех субъектов Российской Федерации.

К примеру, в Нерехтском районе Костромской области имелась потребность в создании пяти общеобразовательных учреждений «школа-детский сад», которые объединили бы основную школу и дошкольное образовательное учреждение. Однако отсутствие нормативно-правовой базы тормозило этот процесс.

Проверками Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, Рособнадзора, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия в области образования, выявляются многочисленные пробелы и недостатки нормативного правового обеспечения деятельности общеобразовательных учреждений, а также нарушения действующего законодательства Российской Федерации в области образования, за которые ответственны как руководители образовательных учреждений, так и их учредители.

Анализ недостатков и нарушений законодательства Российской Федерации в области образования, выявленных в 2010 году органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия, показал, что почти в трети проверенных органов местного самоуправления выявлено неисполнение полномочий, отнесенных к их компетенции, в каждом пятом проверенном органе местного самоуправления - нарушение организации приема в образовательные учреждения, в каждом десятом - нарушается порядок выдачи, учета и хранения документов государственного образца об образовании.

При проведении проверок образовательных учреждений в 2010 году наибольшее количество нарушений в части нормативной правовой обеспеченности их деятельности было выявлено по таким вопросам, как: несоответствие содержания уставов законодательству Российской Федерации об образовании, нарушение обязательных требований законодательства Российской Федерации в области образования, предъявляемых к содержанию локальных актов, регламентирующих деятельность образовательных учреждений, нарушение лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности.

*Организация деятельности общеобразовательных учреждений, включая вопросы их финансирования, обеспечения трудовыми и материальными ресурсами, доступности, бесплатности и качества образования, не в должном*

*объеме обеспечена нормативными правовыми и методическими документами. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленному критерию не в полной мере.*

**Критерии 1.6 и 1.8. Доклады Минобрнауки России о результатах и основных направлениях деятельности отражают состояние и развитие общего образования. Доклады высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период являются одним из инструментов для выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования, а также контроля и надзора в области общего образования.**

Ежегодно Минобрнауки России как субъектом бюджетного планирования подготавливаются доклады о результатах и основных направлениях деятельности на 3-летний период<sup>7</sup>. Доклады отражают результаты и основные направления деятельности самого Министерства, а также находящихся в его ведении главных распорядителей бюджетных средств и наиболее значимых учреждений образования и науки, являющихся главными распорядителями бюджетных средств<sup>8</sup>.

В докладах определены цели, тактические задачи и показатели деятельности Минобрнауки России, приведены данные о формировании доходов и расходных обязательствах, бюджетных целевых программах и непрограммной деятельности, распределении расходов по целям, задачам и программам, результативности бюджетных расходов.

Анализ докладов Минобрнауки России на 2006-2008 и на 2011-2013 годы показал следующее.

В обоих докладах содержатся показатели деятельности, в том числе в части общего образования: в докладе на 2006-2008 годы систему общего образования характеризует 31 показатель (33 % от общего числа показателей в

---

<sup>7</sup> Подготовка докладов осуществляется в соответствии с Положением о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

<sup>8</sup> В исследуемый период: Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по образованию, Российская академия наук и ее региональные отделения (Сибирское отделение РАН, Уральское отделение РАН, Дальневосточное отделение РАН); академии, имеющие государственный статус (Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия архитектуры и строительных наук, РАО, Российская академия художеств, Российская академия живописи, ваяния и зодчества); МГУ имени М.В.Ломоносова; Российский фонд фундаментальных исследований; Российский гуманитарный научный фонд; Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

части образования); в докладе на 2011-2013 годы - 28 показателей (39 % от общего числа показателей в части образования).

Согласно докладам источником данных по этим показателям являются сведения государственного статистического наблюдения (следует отметить, что официальные данные Росстата публикуются значительно позже подготовки доклада Минобрнауки России), а также мониторингов, «сплошного наблюдения», «выборочного наблюдения», «монографического наблюдения», социологических опросов и другое.

В ходе контрольного мероприятия в Минобрнауки России определение источников данных по показателям докладов и другим показателям, рассмотренным в настоящем отчете, вызвало затруднения. По отдельным показателям источником информации был указан мониторинг на сайте КРМО.ru, но на этом сайте показатели отсутствовали, по ряду показателей источники данных так и не были предоставлены.

Доклады высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период ежегодно подготавливаются субъектами Российской Федерации и, безусловно, являются одним из инструментов для выработки и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования, а также контроля и надзора в области общего образования.<sup>9</sup>

Доклады составляются по установленной форме и содержат показатели для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по утвержденному перечню, в том числе в части общего образования (несколько десятков показателей). Представление показателей эффективности для включения в доклады закреплено за различными государственными органами. В части общего образования это в основном Минобрнауки России, а также субъекты Российской Федерации, Рособрнадзор, МВД России, ФСО России, Минздравсоцразвития России, Росстат и Федеральное казначейство.

Однако инструкция по подготовке доклада, в которой давались бы разъяснения по каждому показателю, на время проведения контрольного мероприятия не была утверждена, в Минобрнауки России имелся лишь ее проект, которым и руководствовались при подготовке данных для докладов.

---

<sup>9</sup> Доклады подготавливаются на основании Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», изданного в целях реализации Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Согласно указанному проекту инструкции при расчете показателей в разделе «Общее образование» учитываются государственные (муниципальные) общеобразовательные учреждения для детей дошкольного и младшего школьного возраста и общеобразовательные учреждения, при этом не учитываются интернатные общеобразовательные учреждения, что представляется не в полной мере обоснованным.

При расчете значений показателей используются в основном данные Росстата, что должно сделать доклады достаточно достоверными. Однако в ходе контрольного мероприятия были выявлены факты несоответствия показателей, включенных в доклады, статистическим данным.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области общего образования осуществляется по показателю «доля неэффективных расходов в сфере общего образования в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на общее образование».

Неэффективные расходы определяются как сумма двух показателей: неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами и неэффективных расходов в связи с низкой наполняемостью классов<sup>10</sup>:

объем неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами рассчитывается исходя из численности учителей и прочего персонала, расходов на их заработную плату, а также численности учеников. При этом целевое значение численности учеников, приходящихся на 1 учителя, установлено в количестве 15 человек. Численность прочего персонала является оптимальной, если составляет 53 % от оптимальной численности педагогического персонала. Получаемые значения (согласно методике) отражают эффективность управления кадровыми ресурсами общеобразовательных учреждений в субъекте Российской Федерации. При избыточном значении полученных показателей объемов неэффективных расходов на управление кадровыми ресурсами должна проводиться оптимизация численности учителей и прочего персонала общеобразовательных учреждений;

объем неэффективных расходов в связи с низкой наполняемостью классов определяется исходя из значения наполняемости классов, рекомендуемого (согласно методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти) Типовым положением об общеобразовательном учреждении, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 г. № 196 (город - 25 человек, село - 14 человек), значений средней наполняемости классов в субъекте Российской Федерации, а также средней стоимости содержания одного класса в регионе<sup>11</sup>. Полученное значение показателя отражает эффективность управления ресурсами. Высокое значение показателя

---

<sup>10</sup> С учетом корректирующего коэффициента, учитывающего коэффициенты расселения и транспортной доступности, которые определяются в соответствии с Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 г. № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации».

<sup>11</sup> Рассчитывается как отношение текущих расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на общеобразовательные учреждения (без учета расходов на фонд оплаты труда работников общеобразовательных учреждений) к общему количеству классов в субъекте Российской Федерации.

характеризует неэффективное управление, при котором должна происходить реструктуризация государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений в субъекте Российской Федерации.

Следует отметить, что ссылка при расчете неэффективных расходов в части наполняемости классов (город - 25 человек, село - 14 человек) на Типовое положение об общеобразовательном учреждении, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 г. № 196, не в полной мере корректна, так как указанным документом максимальная наполняемость классов рекомендована только для городской местности (в количестве 25 человек), а количество и наполняемость классов общеобразовательного учреждения (включая малокомплектное), расположенного в сельской местности, рекомендовано определять исходя из потребностей населения.

Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований на общее образование осуществляется по методике<sup>12</sup>, аналогичной методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере общего образования согласно утвержденным методикам осуществляется исходя исключительно из экономической составляющей, без учета других критериев, например, качества, доступности и бесплатности образования. При этом экономическая эффективность оценивается только по двум показателям (соотношение численности учителей (прочего персонала) и численности учеников; наполняемость классов).

Следует отметить, что оптимальные значения этих показателей, свидетельствующие согласно принятому порядку об эффективности деятельности в сфере общего образования, могут быть достигнуты исключительно путем проведения оптимизации сети общеобразовательных учреждений, основными формами которой являются закрытие школы и изменение ее вида (средней - в основную, основной - в начальную). В первую очередь это, безусловно, касается малокомплектных сельских школ.

Кроме того, необходимо отметить следующее. В ходе проверки в Минобрнауки России на запрос показателей общего образования из докладов

---

<sup>12</sup> Нормативные правовые документы по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р, принятое в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и аналитических материалов по этим показателям были представлены лишь размещенные на официальном сайте Минрегионразвития России материалы (слайды) по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за 2007, 2008 и 2009 годы. Поступление докладов высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей в части вопросов образования из Минрегионразвития России в Минобрнауки России в полном объеме не предусмотрено и не осуществляется. Сведения, содержащиеся в этих докладах в части вопросов образования, Минобрнауки России в его работе в должной мере не используются.

*Организация подготовки докладов Минобрнауки России о результатах и основных направлениях деятельности и докладов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, набор показателей, характеризующих эффективность общего образования в Российской Федерации и в разрезе субъектов Российской Федерации, а также полнота использования докладов требуют дополнительного анализа и доработки. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленным критериям не в полной мере.*

**Критерий 1.9. Совершенствование правового положения государственных (муниципальных) учреждений (создание казенных, бюджетных и автономных учреждений в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений») обеспечено нормативными правовыми актами и методическими документами.**

В настоящее время в целях совершенствования правового положения государственных (муниципальных) учреждений реализуется ряд мероприятий по созданию казенных, бюджетных и автономных учреждений. Принят Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее - Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ), федеральными и региональными органами исполнительной власти разрабатываются и реализуются планы мероприятий по совершенствованию правового положения государственных (муниципальных) учреждений.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 5 марта 2010 г. № 296-р.

Минфином России направлены в регионы комплексные рекомендации по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ,<sup>14</sup> составной частью которых являются методические рекомендации в сфере образования, разработанные Минобрнауки России. В части общего образования рекомендуется при выборе оптимального типа учреждения учитывать следующие критерии: качество оказываемых услуг, доступность услуг для потребителя, конкуренцию за выполнение государственного задания и за конечного потребителя услуг, возможность получения дохода, готовность руководства учреждения, подготовленность учреждения, его социальную значимость, наличие программы развития, анализ сети подведомственных учреждений, оптимизацию сети. Расчеты нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) образовательных услуг рекомендуется определять расчетным путем для конкретного образовательного учреждения индивидуально, с учетом уровней реализуемых образовательных программ.

Анализ этого документа показал, что рекомендации нацеливают регионы, муниципальные образования и общеобразовательные учреждения на расширение платных образовательных услуг, что, с одной стороны, не противоречит требованиям российского законодательства, но, с другой стороны, оказывает негативное влияние на доступность бесплатного качественного образования.

Согласно рекомендациям одной из основных целей Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ является создание правовых механизмов, способствующих повышению качества и доступности государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых (выполняемых) государственными (муниципальными) учреждениями.

Хотелось бы напомнить, что под образованием понимается не только обучение, но и воспитание.<sup>15</sup>

Исследователи отмечают, что растущий человек сегодня стал другим. В частности, он по-новому воспринимает мир, по-новому осваивает информацию. Он вырос в плане социальной зрелости в одних случаях и проседает в других. Так, у него существенно возросло стремление к самоутверждению (доминированию и самопрезентации). Но при этом резко изменилась личностная направленность. Приведем лишь один пример. Если в 1993 году 58 % детей подросткового возраста характеризовались альтруистическим настроением, то в 2011 году такой тип направленности отмечен только у 16 %, то есть этот показатель уменьшился в 3,6 раза.

В значительной степени этому способствует современная среда обитания ребенка, где социальные ценности, которыми жило старшее поколение, не наследуются в большинстве детьми, оцениваются ими как непригодные для настоящей и будущей жизни.

---

<sup>14</sup> Письмо Минфина России от 16 мая 2011 г. № 12-08-22/1959.

<sup>15</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании».

Современные дети немислимы сейчас без виртуальной плоскости экрана - телевизионного, видео, компьютерного и сотового телефона, быстрее взрослых считывают получаемую информацию. Экран, внедряясь в детское сознание посредством оптических эффектов и телеобразов, не просто конструирует новые ценности и потребности, но и трансформирует их. А Интернет, способный дать ответ на любой вопрос, снимающий покров сакральности с ранее скрытой от детей информации, создает новые механизмы передачи культуры. При этом, как показывают исследования, растущие люди доверяют информации, полученной из Интернета, значительно больше, чем сведениям из других источников. Между тем, как и телевидение, Интернет наполнен сценами насилия, что приводит, даже на уровне подсознания, к формированию синдрома страха, эмоциональной неустойчивости, примитивизации мотивов ребят. Этому способствует также эротизированная и демонизированная детская пресса, детская мода и детская одежда, чудовищные детские игрушки и еще более ужасающие компьютерные игры, пропагандирующие, внедряющие в сознание растущего человека антиценности, культивируя душевную черствость, жестокость, ломая прежние структуры отношений, поведения, причиняя вред его нормальному физическому, психическому, духовно-нравственному развитию.<sup>16</sup>

При этом переход в системе общего образования на такие рыночные понятия, как, например, «оказание услуг», способствует дальнейшей коммерциализации российской школы и фактически сводит на нет воспитательную компоненту образовательного процесса, включающую установление нравственных ориентиров и ценностей, рост духовного потенциала молодого поколения.

В качестве методической поддержки регионов Минобрнауки России был разработан и направлен в субъекты Российской Федерации плакат, отражающий основные изменения в деятельности образовательных учреждений в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (рисунок 3).

Согласно данным Минобрнауки России в большинстве субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, за исключением Чеченской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, Брянской, Магаданской, Рязанской и Тульской областей; отмечаются затруднения в реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ у органов местного самоуправления. Республика Татарстан, Краснодарский край, Новгородская область являются лидирующими по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. В Московской области с 1 января 2011 года 80 муниципальных образовательных учреждений получили правовой статус автономных, в их числе 31 общеобразовательное учреждение.

---

<sup>16</sup> Д.И.Фельдштейн «Психолого-педагогическая наука как ресурс развития современного социума».



Рисунок 3. Плакат, направленный Минобрнауки России в субъекты Российской Федерации.

Совершенствование правового положения государственных (муниципальных) учреждений, осуществляемое в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, требует дополнительного нормативного правового регулирования. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленному критерию не в полной мере.

**Критерий 1.10. Контроль и надзор в системе общего образования регламентированы нормативными правовыми и методическими документами.**

Государственный контроль и надзор в области образования осуществляются Рособрнадзором и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым переданы полномочия Российской Федерации в области образования.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Статьи 28, 28.1, 38 Закона Российской Федерации «Об образовании» (с изменениями) и Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные

Передача полномочий Российской Федерации в сфере образования субъектам Российской Федерации имеет большое значение для системы образования, так как должна позволить впервые выстроить целостную федерально-региональную систему контроля и надзора в области образования, которая будет реализовывать единый подход к проведению этой работы.

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации эти полномочия осуществляются с 2009 года.

В проверяемый период действовали Правила осуществления контроля и надзора в сфере образования, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 г. № 116, которые утратили силу после выхода постановления Правительства Российской Федерации от 11 марта 2011 г. № 164 «Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) в сфере образования». Рособрнадзором подготавливались и направлялись в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, нормативные и методические материалы.

В регионах в рамках федерального законодательства регулирование исполнения переданных полномочий осуществляется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, издаваемыми ими самостоятельно.

В 2009 году в субъектах Российской Федерации принято 622 нормативных правовых акта по вопросам осуществления переданных полномочий в области образования, в 2010 году - 464 нормативных правовых акта. В 16 субъектах Российской Федерации нормативные правовые акты в части осуществления переданных полномочий не были приняты (Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Чеченская Республики, Забайкальский и Ставропольский края, Архангельская, Владимирская, Воронежская, Калужская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Иркутская, Московская, Псковская и Челябинская области).

В соответствии с законодательством высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) обеспечивает своевременное представление экземпляров нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий.<sup>18</sup> В нарушение установленного порядка на 1 января 2010 года в Рособрнадзор не поступили нормативные правовые акты из 30 субъектов Российской Федерации.

Рособрнадзором осуществляется проверка нормативных правовых актов, принимаемых по вопросам переданных полномочий и направляемых органами

---

законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

<sup>18</sup> Статья 28.1 Закона Российской Федерации «Об образовании».

государственной власти субъектов Российской Федерации в адрес Рособнадзора. В 2009 году в результате рассмотрения 177 нормативных правовых актов, поступивших из 52 субъектов Российской Федерации, Рособнадзором было установлено, что 34 региона представили нормативные правовые акты, не отвечающие предъявляемым требованиям; в 2010 году экспертиза поступивших 496 нормативных правовых актов показала, что 160 актов 45 субъектов Российской Федерации оформлены также с нарушениями установленных требований. В указанные регионы были направлены соответствующие предписания и письма Рособнадзора.

*Становление единой системы государственного контроля и надзора в сфере образования также требует дальнейшего развития нормативного правового и методического обеспечения на федеральном и региональном уровнях. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленному критерию не в полной мере.*

**Цель 2. Определить, обеспечивает ли организация государственной поддержки системы общего образования достижение целей и решение задач государственной политики в сфере общего образования.**

**Критерий 2.1. Объемы финансирования общеобразовательных учреждений, в том числе расположенных в сельской местности, из средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований обоснованы и достаточны для обеспечения их деятельности.**

**Подкритерий 2.1.1. Объемы финансирования общего образования обоснованы, достаточны и сопоставимы с уровнем развитых стран.**

В 2005-2010 годах расходы на образование ежегодно составляли от 10,8 % до 12,4 % от общих расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов, расходы на общее образование - от 4,7 % до 5,7 %. В процентах от ВВП на образование расходовалось от 3,7 % до 4,6 %, на общее образование от 1,7 % до 2,0 %.<sup>19</sup>

В абсолютных цифрах расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на образование в 2005 году составили 801 768,1 млн. рублей, в 2010 году - 1 893 859,8 млн. рублей, то есть увеличились в 2,4 раза. Расходы на общее образование в 2005 году составили 355 979,7 млн. рублей, в 2010 году - 827 410,6 млн. рублей, увеличились в 2,3 раза. При этом расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов за этот же период в целом выросли в 2,6 раза.

---

<sup>19</sup> Здесь и далее анализируются расходы по разделу 07 «Образование» и подразделу 0702 «Общее образование».

От общих расходов федерального бюджета расходы федерального бюджета по разделу 07 «Образование» ежегодно составляли от 4,3 % до 5,0 %; по подразделу 0702 «Общее образование» - лишь 0,05-0,06 %.

Из федерального бюджета на образование в 2010 году было направлено 442 805,6 млн. рублей, что в 2,7 раза больше, чем в 2005 году; на нужды общего образования - 5 800,5 млн. рублей, что в 3,3 раза больше, чем в 2005 году. Расходы федерального бюджета в целом увеличились за этот же период в 2,9 раза, то есть рост расходов федерального бюджета на финансирование общего образования был выше роста общих расходов федерального бюджета, но доля расходов федерального бюджета на государственную поддержку общеобразовательных учреждений невелика.

Следует отметить, что до 2011 года расходы на финансирование системы общего образования осуществлялись не только по подразделу 0702 «Общее образование», но и по другим кодам бюджетной классификации (по подразделу 0709 «Другие вопросы в области образования», разделу 11 «Межбюджетные трансферты» и другим разделам/подразделам). Так, в г. Москве средства на нужды общего образования выделялись также по подразделам 0410 «Связь и информатика» и 1002 «Социальное обслуживание населения».

Направление средств на финансирование общего образования по различным кодам бюджетной классификации не позволяло в полной мере учитывать расходование бюджетных средств в разрезе уровней образования. С 2011 года в соответствии с приказом Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 190н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» все вышеуказанные расходы должны отражаться в подразделе 0702 «Общее образование».

Аудит эффективности показал, что в исследуемый период учет и анализ расходования средств по уровням бюджетной системы не были налажены в должной мере. На время проведения контрольного мероприятия Минобрнауки России и органы исполнительной власти в сфере образования большинства субъектов Российской Федерации не располагали сведениями о расходовании средств бюджетов муниципальных образований на общее образование. В то же время расходы муниципальных образований составляют значительную часть в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на общее образование.

Обоснованность и достаточность объемов финансирования общего образования рассмотрены в рамках критериев 2.1.2-2.1.8.

Сопоставление уровня расходов на образование и, в частности, на общее образование в Российской Федерации с уровнем развитых стран показало следующее.

В 2010 году во всем мире на образование было израсходовано 2,5 трлн. долларов США, что составляет 4,4 % мирового ВВП (Российская Федерация - 4,2 %). Лидерами по доле расходов на образование от ВВП являются Южная

Корея (23,0 %), Финляндия (16,4 %), Япония (14,0 %). На постсоветском пространстве ситуация выглядит следующим образом: Беларусь - 6,0 % от ВВП, Украина - 6,4 %, Молдавия - 4,3 %, Эстония - 5,1 %, Латвия - 4,9 %, Литва - 4,8 %, Азербайджан - 2,5 %, Казахстан - 2,3 %, Киргизия - 4,4 % и Таджикистан - 3,5 %.

США тратят на образование 5,6 % ВВП, Великобритания - 5,4 %, Германия - 4,6 %, Израиль - 6,9 %, Индия - 3,8 %, Иран - 4,7 %, Словения - более 6,0 %. В Чехии расходуют 8,2 % от ВВП, кроме того, введены так называемые развивающие предметы. Каждый ребенок во второй половине дня обязан посещать по выбору один из таких предметов, как музыка, изобразительное искусство, иностранные языки, компьютерное программирование, спорт и т.п. Аналогичная система действует и в США.

*Таким образом, уровень расходов на образование в Российской Федерации ниже, чем в развитых странах. Опережающие темпы роста расходов на образование в общем объеме государственных расходов, предусмотренные государственными программными документами, не достигнуты. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленному подкритерию не в полной мере.*

**Подкритерии 2.1.2 и 2.1.3. Нормативными правовыми документами субъектов Российской Федерации установлен порядок распределения субвенций бюджетам муниципальных образований. Нормативными правовыми документами субъектов Российской Федерации установлены нормативы (методики) по определению объемов субвенций местным бюджетам на реализацию общеобразовательными учреждениями основных общеобразовательных программ на основе принципа нормативного подушевого финансирования.**

В соответствии с законодательством органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования посредством выделения субвенций местным бюджетам. Субвенции должны полностью покрывать расходы на реализацию основных общеобразовательных программ в части оплаты труда работников общеобразовательных учреждений, а также 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).

Финансирование федеральных учреждений должно осуществляться на основе федеральных нормативов, а финансирование региональных и муниципальных образовательных учреждений - на основе региональных нормативов, установленных законами субъектов Российской Федерации.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Однако нормативы финансирования федеральных государственных общеобразовательных учреждений до настоящего времени не установлены.

Что касается нормативов финансирования региональных и муниципальных общеобразовательных учреждений, то, как показала проверка Счетной палаты Российской Федерации, Минобрнауки России не располагает сведениями о нормативном правовом регулировании этих вопросов в регионах.

Нормативное правовое регулирование определения объемов и выделения субвенций осуществляется субъектами Российской Федерации самостоятельно. Порядок предоставления субвенций бюджетам муниципальных образований, как правило, устанавливается законами субъектов Российской Федерации (об образовании, о бюджете на очередной финансовый год, о финансовом обеспечении реализации основных общеобразовательных программ).

В ряде регионов в нарушение требований законодательства порядок предоставления субвенций законами субъектов Российской Федерации не установлен. Так, например, в г. Москве в исследуемый период нормативы финансовых затрат на содержание одного обучающегося ежегодно утверждались постановлениями правительства Москвы, а не законом.

В исследуемый период государственными программными документами<sup>22</sup> был предусмотрен перевод общеобразовательных учреждений на нормативное подушевое финансирование (далее - НПФ). Переход на НПФ в системе общего образования расценивается как эффективное управленческое действие.

В целях внедрения НПФ Минобрнауки России разрабатывались и направлялись в регионы методические рекомендации с предложением использовать их при разработке региональных систем нормативного финансирования в образовании. Методическими рекомендациями 2003 года предусматривался расчет объемов субвенций исходя из фактической среднегодовой численности обучающихся. С 2006 года в документах Минобрнауки России, направляемых в регионы, рекомендовался расчет исходя из количества обучающихся в классе - 25 человек в городских общеобразовательных учреждениях и 14 в сельских общеобразовательных учреждениях.

Необходимо отметить, что направляемые в регионы методики никогда не утверждались. Анализ методических рекомендаций 2006 года выявил их недостатки. Методики давали рекомендации в основном общего характера; в них отмечалось, что введение НПФ в условиях фактически сложившегося

---

<sup>22</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, Национальная доктрина образования в Российской Федерации, одобренная постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2004 г. № 751, Концепция модернизации российского образования до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р, Приоритетные направления развития образовательной системы Российской Федерации, одобренные на заседании Правительства Российской Федерации 9 декабря 2004 г. (протокол № 47).

неравенства условий организации образовательного процесса не исключает неравенства фактических расходов в отдельных образовательных учреждениях; какие-либо методики по финансированию малокомплектных школ, содержание которых требует больших вложений в расчете на одного учащегося, отсутствовали.<sup>23</sup>

Результаты аудита эффективности показали, что Минобрнауки России не уделяет достаточного внимания дальнейшей доработке методических документов по НПФ. Так, Планом первоочередных действий по модернизации общего образования на 2010 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 г. № 246-р, предусматривалось обновить методику по НПФ до марта 2010 года. Минобрнауки России данное поручение не было выполнено.

Планом первоочередных действий по модернизации общего образования на 2010 год было также предусмотрено до мая-ноября 2010 года регионам разработать нормативные правовые акты, направленные на внедрение НПФ. На время завершения проверки в Минобрнауки России (15 июля 2011 года) Министерство информацией о нормативных правовых документах субъектов Российской Федерации, устанавливающих НПФ, не располагало.

Отработка методик НПФ в регионах проводилась в 2007-2009 годах при реализации комплексных проектов модернизации образования (далее - КПМО) в 31 субъекте Российской Федерации в рамках ПНПО. В регионах, участвующих в КПМО, были приняты различные методики НПФ. Счетной палатой Российской Федерации ранее было отмечено, что в ходе реализации КПМО не все регионы - участники проекта достигли плановых показателей по внедрению НПФ, на успешность внедрения НПФ отрицательное влияние оказали недостаточность нормативной правовой базы, а также отсутствие федеральных нормативов минимальной бюджетной обеспеченности образовательных программ, в том числе в общеобразовательных учреждениях. Анализ данных мониторинга реализации КПМО выявил существенную дифференциацию затрат на 1 учащегося в разрезе субъектов, а также в городских и сельских общеобразовательных учреждениях, что было признано не в полной мере обоснованным.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Сводный отчет о результатах контрольных мероприятий: «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направленных на реализацию комплексных проектов модернизации образования, государственную поддержку общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы, и оснащение общеобразовательных учреждений учебным оборудованием» и «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направленных на развитие системы национальных университетов, а также использования университетами федеральной собственности» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 25 декабря 2009 г. № 65К (702) (далее - Сводный отчет от 25 декабря 2009 года).

<sup>24</sup> Сводный отчет от 25 декабря 2009 года.

Аудит эффективности показал, что затраты на 1 учащегося по-прежнему существенно дифференцированы в разрезе субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и даже отдельных общеобразовательных учреждений, расположенных в одном и том же населенном пункте. Так, в 2010 году в среднем по Российской Федерации затраты на 1 учащегося составляли 64,6 тыс. рублей, при этом в разрезе отдельных регионов этот показатель отличался более чем в 10 раз: от 34,6 тыс. рублей в Республике Дагестан, 38,6 тыс. рублей в Омской области и 39,4 тыс. рублей в Чувашской Республике до 137,6 тыс. рублей в г. Москве, 152,9 тыс. рублей в Магаданской области и 493,2 тыс. рублей в Чукотском автономном округе.

Минобрнауки России не был налажен должный учет перевода общеобразовательных учреждений на НПФ. Так, в 2010 году, по данным мониторинга, осуществляемого Министерством, удельный вес числа общеобразовательных учреждений, перешедших на НПФ, составил в среднем по России 68,6 %, по данным статистической отчетности (форма № ОШ-2), - 83,4 %, то есть данные мониторинга и статистики не совпадают.

Как показали результаты аудита эффективности, во многих регионах переход на НПФ осуществлен формально. Средства часто не доводятся до общеобразовательных учреждений в том объеме, который утвержден нормативными документами. Прозрачность финансирования по принципу «деньги следуют за учеником» не обеспечивается.

Например, в г. Москве нормативы финансовых затрат на содержание одного обучающегося утверждались ежегодно. Однако бюджет города формировался по индексному методу от плановых и фактических показателей прошлых лет на основе имеющихся финансовых ресурсов, и нормативы финансовых затрат при его формировании не использовались. В результате финансирование государственных общеобразовательных учреждений на основании НПФ не осуществлялось. В то же время в соответствии с данными статистической отчетности НПФ применялось в 2009 году в отношении 1 366 школ из 1 367, в 2010 году - в отношении 1 216 школ из 1 363, что составляло 89,2 %.

*Порядок распределения субвенций бюджетам муниципальных образований на реализацию общеобразовательными учреждениями основных общеобразовательных программ, в том числе в части установления нормативов по определению объемов субвенций на основе принципа нормативного подушевого финансирования, требует дальнейшего нормативного правового обеспечения. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленным подкритериям не в полной мере.*

**Подкритерии 2.1.4 и 2.1.5. В Российской Федерации и субъектах Российской Федерации установлены критерии отнесения общеобразовательных учреждений к малокомплектным. Законами субъектов Российской Федерации установлен порядок финансирования малокомплектных сельских общеобразовательных учреждений по нормативам независимо от количества обучающихся.**

Согласно Закону Российской Федерации «Об образовании» для малокомплектных сельских и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами, осуществляющими управление в сфере образования, образовательных учреждений норматив финансового обеспечения образовательной деятельности должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся.

По данным Минобрнауки России, доля малокомплектных общеобразовательных учреждений в среднем по России составляет 44 %. В то же время понятие малокомплектной школы и критерии отнесения общеобразовательного учреждения к малокомплектному нормативными правовыми актами на федеральном уровне не закреплены. Методические рекомендации в части отнесения общеобразовательного учреждения к малокомплектному и финансирования такого учреждения Минобрнауки России не разрабатывались и в субъекты Российской Федерации не направлялись.

Обучение в данных учреждениях является затратным и согласно установленным методикам (см. критерий 1.8) экономически неэффективным. В то же время сохранение общеобразовательных школ в отдаленных поселениях является единственным фактором, сдерживающим отток населения, а значит, сохраняющим эти поселения на карте страны.



Результаты аудита эффективности показали, что регионы по-разному трактуют понятие малокомплектных школ. В основном к категории малокомплектных относят школы с незначительным количеством учеников или низкой наполняемостью классов. В Брянской и Самарской областях малокомплектными признаются те школы, в которых количество учеников меньше 100 человек, в Иркутской области, Республике Бурятия - при наполняемости классов менее 9-10 человек, в Московской области - в зависимости от количества учащихся по уровням образования (начальная - 10 учащихся, основная - 40, средняя - 100). В Рязанской области к малокомплектным сельским школам относятся школы, имеющие в своем составе не более одного класса в каждой возрастной параллели обучающихся. В Республике Татарстан установлено 6 критериев отнесения школ к малокомплектным. Имеются также субъекты Российской Федерации, в которых критерии отнесения школ к малокомплектным не установлены (Карачаево-Черкесская Республика, Тверская и Костромская области).

В регионах в основном установлен порядок финансирования малокомплектных сельских общеобразовательных учреждений. При этом в одних регионах объемы финансирования таких школ не зависят от количества обучающихся, в других - расчет ведется по нормативам на 1 учащегося.

В Московской области законодательно установлено, что расходы на финансирование малокомплектных сельских школ и рассматриваемых в качестве таковых муниципальных общеобразовательных учреждений рассчитываются вне зависимости от численности обучающихся, согласно штатной численности текущего финансового года и исходя из объемов расходов за предыдущий финансовый год.

В Еврейской автономной области установленный норматив финансирования малокомплектных сельских школ превышает норматив для обычных классов сельской местности на 20 %, а городской - на 54 %.

В Смоленской области нормативы рассчитываются в разрезе каждого муниципального района в зависимости от местных условий.

В Амурской области методика формирования объема межбюджетных трансфертов включает коэффициент поправки к базовому нормативу фонда оплаты труда работающих в малокомплектных школах, который составляет от 1 до 3,12.

В Хабаровском крае формирование субвенций из краевого бюджета на финансирование расходов малокомплектных школ осуществляется на основе НПФ по средним фактически сложившимся расходам в данных учреждениях с учетом оптимального формирования штатной численности.

В Тверской области НПФ по сельским школам в 2-2,2 раза (а по начальным сельским школам в 2,7 раза) больше, чем по городским.

Как показывает анализ финансирования малокомплектных школ, введение НПФ в зависимости от количества учащихся нередко оказывает негативное влияние на функционирование общеобразовательных учреждений и закрепление кадрового потенциала. Например, в Республике Дагестан 89 % школ являются сельскими, каждая четвертая из них малокомплектная. Средняя заработная плата учителя в Республике Дагестан одна из самых низких (8 336 рублей).

Результаты аудита эффективности показали, что в 2005-2010 годах проблемам малокомплектных сельских школ не уделялось достаточно внимания.

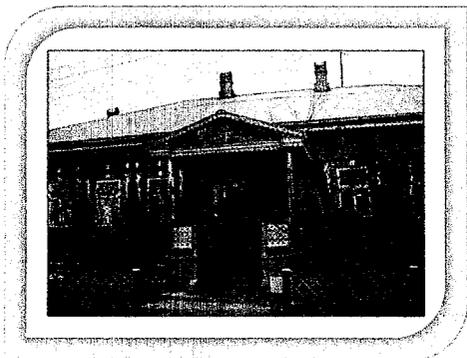
Так, в 2008 году по обращению полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Президент Российской Федерации поручил Минобрнауки России<sup>25</sup> подготовить предложения по комплексному решению проблемы обеспечения права детей, проживающих в отдаленных и труднодоступных поселениях, на получение качественного образования. В Дальневосточном федеральном округе на тот

---

<sup>25</sup> Поручение Президента Российской Федерации от 6 марта 2008 г. № 392.

период насчитывалось более 450 малокомплектных школ (или 17 % от общего количества).

Во исполнение данного поручения Минобрнауки России обобщило существующую практику, а также практику финансирования малокомплектных школ в субъектах Российской Федерации Дальневосточного федерального округа. Однако информация, подготовленная Министерством по поручению Президента Российской Федерации, не содержала предложений по комплексному решению проблемы обеспечения права детей, проживающих в отдаленных и труднодоступных поселениях, на получение качественного образования и/или постановки каких-либо проблемных вопросов функционирования малокомплектных школ.



*Нормативное правовое и методическое обеспечение деятельности и финансирования малокомплектных общеобразовательных учреждений, требует совершенствования.*

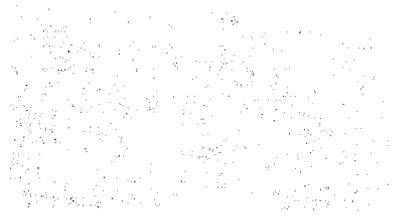
*Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленным подкритериям не в полной мере.*

**Подкритерии 2.1.6 и 2.1.7. Установленные нормативы обеспечивают реализацию основных общеобразовательных программ в общеобразовательных учреждениях, в том числе расположенных в сельской местности, в части, предусмотренной законодательством. Субъектами Российской Федерации предоставляются муниципальным образованиям субвенции своевременно и в соответствии с показателями, установленными региональными законами о бюджете на соответствующий финансовый год.**

Результаты аудита эффективности показали, что Минобрнауки России не располагает данными об установленных в регионах нормативах финансового обеспечения образовательной деятельности, об обеспечении этими нормативами реализации основных общеобразовательных программ в общеобразовательных учреждениях в части, предусмотренной законодательством, о полноте и своевременности перечисления субъектами Российской Федерации субвенций. Отсутствие таких данных не позволяет Минобрнауки России в полном объеме выполнять возложенную на него функцию по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в системе общего образования.

Относительно региональных органов управления образованием следует отметить, что в 2005-2010 годах в ряде субъектов Российской Федерации главными распорядителями средств, направляемых в виде субвенций местным бюджетам на реализацию основных общеобразовательных программ, являлись не региональные органы управления образованием, а финансовые органы субъектов Российской Федерации, что противоречило принципу

46



подведомственности расходов, установленному статьей 38.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации. При этом региональные органы управления образованием не принимали участия в процессе исполнения и контроля расходов на финансирование общеобразовательных учреждений.

Так, департамент образования города Москвы лишь с 1 января 2011 года определен главным администратором доходов и главным распорядителем средств бюджета г. Москвы в части финансирования общеобразовательных учреждений, находящихся в ведении окружных управлений образования.

В Брянской области на время проведения проверки главным распорядителем средств, направляемых в муниципалитеты на общее образование, также являлся не профильный орган исполнительной власти, а областной финансовый орган.

Министерство образования Московской области было наделено полномочиями главного распорядителя средств, выделяемых из бюджета Московской области бюджетам муниципальных образований на финансирование учреждений общего образования в виде субвенций, субсидий и иных безвозмездных и безвозвратных перечислений, с 2009 года.

Результаты проведенного аудита эффективности с учетом материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации<sup>26</sup> и документов, предоставленных контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, позволяют сделать вывод, что размеры финансирования государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений, в том числе расположенных в сельской местности, не обеспечивают в должном объеме реализацию основных общеобразовательных программ, а следовательно, и реализацию государственных гарантий прав граждан на получение бесплатного общего образования.

В ряде субъектов Российской Федерации из-за недостаточно высоких объемов финансирования практически все средства субвенций направлялись на оплату труда работников общеобразовательных учреждений.

В Московской области в 2010 году ранее законодательно установленный норматив стоимости педагогической услуги<sup>27</sup> был уменьшен (в сельских общеобразовательных учреждениях - на 6 % на всех ступенях образования, в городских - на 10,8-28,8 % в зависимости от ступени образования), что привело к существенному снижению заработной платы учителей.

---

<sup>26</sup> Представление Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 6 декабря 2010 г. № 72/2-57д-10 «Об устранении нарушений законодательства в сфере обеспечения общедоступности, бесплатности и безопасности общего образования детей», направленное в Минобрнауки России (далее - представление Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 6 декабря 2010 г. № 72/2-57д-10).

<sup>27</sup> Норматив стоимости педагогической услуги был установлен Законом Московской области от 17 июля 2008 г. № 111/2008-03 «О финансовом обеспечении реализации основных общеобразовательных программ в муниципальных общеобразовательных учреждениях в Московской области за счет средств бюджета Московской области».

Имеют место многочисленные факты предоставления муниципальным образованиям субвенции ниже показателей, установленных региональными законами о бюджете на соответствующий финансовый год, а также несвоевременности предоставления субвенций.

Так, например, выделенные комитетом по образованию Волгоградской области в 2007-2010 годах субвенции муниципальным образованиям были меньше объемов субвенций, утвержденных областными законами о бюджете, на общую сумму 731,9 млн. рублей.

Проверки в Воронежской области показали, что средства на повышение заработной платы работников образования (на 14 % с 1 февраля и на 7 % с 1 сентября 2008 года) поступили в бюджеты муниципальных районов только в декабре, в связи с чем остаток субвенции 2008 года в сумме 11,9 млн. рублей был использован общеобразовательными учреждениями только в 2009 году.

Выборочные проверки в ряде районов Сахалинской области выявили случаи несвоевременного и неполного перечисления средств общеобразовательным учреждениям на заработную плату, подвоз учащихся и другие цели.

*Установленные нормативы не обеспечивают реализацию основных общеобразовательных программ в части, предусмотренной законодательством, в должном объеме. Фактические данные, полученные по результатам аудита, не соответствуют подкритерию 2.1.6.*

*Субвенции муниципальным образованиям предоставляются субъектами Российской Федерации не всегда своевременно и в соответствии с показателями, установленными региональными законами о бюджете на соответствующий финансовый год. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют подкритерию 2.1.7 не в полной мере.*

**Подкритерий 2.1.8. Финансирование общеобразовательных учреждений осуществляется в достаточных объемах и не требует привлечения средств семей учеников.**

В проверяемый период и в настоящее время привлечение дополнительных источников, в том числе средств семей учеников, на финансирование расходов системы общего образования регламентировано следующим образом.

Конституцией Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность общего образования.

Законом Российской Федерации «Об образовании» установлено, что 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.

Указом Президента Российской Федерации от 31 августа 1999 г. № 1134 «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации» было признано необходимым создание в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях попечительских советов в целях установления общественного контроля за использованием целевых взносов и добровольных пожертвований юридических и физических лиц на нужды общеобразовательных учреждений. Во исполнение данного Указа Президента Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 1999 г. № 1379 было утверждено Примерное положение о попечительском совете общеобразовательного учреждения.

Контрольным мероприятием установлено, что в регионах принимались нормативные правовые акты по вопросам привлечения общеобразовательными учреждениями дополнительных финансовых ресурсов.

Так, правительством Москвы в 2006 году был разработан и издан нормативный регламент работы менеджмента государственных образовательных учреждений с благотворителями, в 2009 году издана Экономическая энциклопедия руководителя образовательного учреждения, содержащая в том числе регламент работы менеджмента государственных образовательных учреждений с благотворителями.

Однако, несмотря на наличие нормативного правового обеспечения привлечения общеобразовательными учреждениями дополнительных финансовых средств, поступление в адрес Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти всех уровней, Генеральной прокуратуры Российской Федерации большого количества обращений граждан по вопросам неправомερных поборов в школах, а также множество публикаций на эту тему в средствах массовой информации, Минобрнауки России и органы исполнительной власти в области образования субъектов Российской Федерации, в которых осуществлялось контрольное мероприятие, данными о расходах семей учеников на получение общего образования, а также о количестве и деятельности благотворительных фондов, созданных при общеобразовательных учреждениях, не располагают. В то же время привлечение средств семей учеников на обучение ими не отрицается.

Согласно представлению Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

повсеместно в общеобразовательных учреждениях распространены денежные поборы с родителей обучающихся под видом благотворительной помощи, добровольных пожертвований, которые вопреки статье 41 Закона Российской Федерации «Об образовании», статьям 1, 4, 5 Федерального закона от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» носят принудительный характер;

взимание с родителей учащихся денежных средств на охрану общеобразовательных учреждений, их материально-техническое оснащение,

проведение ремонта, приобретение методической литературы педагогам и т.д. осуществляется, как правило, через органы самоуправления образовательных учреждений (родительские комитеты, попечительские советы), посредством создания и деятельности благотворительных фондов при образовательных учреждениях;

на территории г. Омска в 2009 году выявлено 40 учрежденных родителями учащихся фондов материальной поддержки образовательных учреждений, большинство из которых были зарегистрированы по месту нахождения общеобразовательных учреждений, использовали их имущество без заключения соответствующих договоров, а функционировали за счет так называемых добровольных пожертвований родителей, вносимых с определенной периодичностью в фиксированной сумме;

в Кемеровской области судом удовлетворено 39 исковых заявлений прокурора г. Новокузнецка о признании договоров о добровольном пожертвовании, в том числе через благотворительный фонд поддержки и развития образовательного учреждения, ничтожными ввиду их несоответствия закону, принципу добровольности и свободы выбора целей благотворительной деятельности;

в связи с изложенным нормы пункта 8 статьи 41 Закона Российской Федерации «Об образовании», Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 1999 г. № 1134 «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации» и Примерное положение о попечительском совете общеобразовательного учреждения, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 1999 г. № 1379, направленные на привлечение образовательными учреждениями дополнительных финансовых средств, в том числе за счет взносов участников образовательного процесса, нуждаются в приведении в соответствие с конституционным принципом бесплатности общего образования, требованиями законодательства о противодействии коррупции.

Нарушения конституционного права на общедоступность бесплатного общего образования выявляются и Счетной палатой Российской Федерации, и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, и региональными органами контроля и надзора за исполнением законодательства в сфере образования.

Вопреки требованиям законодательства из региональных бюджетов в достаточном количестве не выделяются денежные средства на приобретение учебников, повсеместно значительная их часть покупается родителями учащихся.

Например, в ряде районов Новосибирской области все учащиеся муниципальных общеобразовательных учреждений обеспечиваются учебниками только за счет собственных средств.

В Ульяновской области в 2010/11 учебном году на приобретение учебников и учебных пособий из регионального бюджета выделено 15 млн.

рублей, родителями учащихся приобретено учебников на сумму свыше 17 млн. рублей.

Администрация Воронежской области в 2008 году определила долю учебных расходов в субвенциях муниципальным образованиям в размере 9,2 %, в 2009-2010 годах - не ниже 10,8 %. При этом фактически за эти годы она не превышала 6,7 %. В 2010 году на учебные расходы было выделено на 51,7 млн. рублей меньше (на 13,8 %), чем в 2009 году.

В Тверской области обеспечение общеобразовательных учреждений учебниками на 2010/11 учебный год за счет субвенций из областного бюджета составляет только 37,7 % от потребности.

В Волгоградской области, по информации более чем половины муниципальных районов и городских округов, расходы семей учеников на приобретение учебников из года в год возрастают (в 2005 году - 25,7 млн. рублей, в 2010 году - 267,7 млн. рублей).

В Иркутской области в муниципальных образованиях, где проводились контрольные мероприятия, расходы семей в эти годы на покупку учебников возросли более чем в три раза.

В Московской области норматив на учебные расходы на 2009 год был установлен в сумме 300 рублей, на 2010 год - 400 рублей, на 2011 год - 550 рублей. Обеспеченность бесплатными учебниками, по данным министерства образования Московской области, составила в начальной школе 100 %, в основной школе 95 %, в средней школе 88 %. Выборочная проверка отдельных общеобразовательных учреждений в Московской области показала, что, например, в Шаховском муниципальном районе (Шаховская СОШ № 1, Дубранивская СОШ, Раменская СОШ) фонд учебной литературы обновляется ежегодно за счет средств субвенции, выделяемой из областного бюджета, однако субвенция составляет 9-12 % от потребности, что не позволяет обеспечить всех учащихся необходимыми новыми учебниками.

Аналогичные факты установлены в Брянской области, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Татарстан и других регионах.

Характерным примером состояния российских общеобразовательных учреждений являются школы г. Нерехты и Нерехтского района Костромской области. В частности, педагоги пишут: «Школы села в 2010 году полностью переведены на НПФ. Средняя зарплата педагогов стала 6 - 8 тыс. рублей в месяц. Во всех 9 сельских школах района полностью сокращены ставки социальных педагогов, педагогов-психологов, логопедов, большинства педагогов дополнительного образования, организаторов внеклассной и внешкольной воспитательной работы. Резко сократилось количество кружков. Лишь в двух школах села еще существуют спортивные секции. Сельскохозяйственные знания даются учащимся в незначительном объеме. Разрушена база для обучения учащихся сельскохозяйственному труду. В 2010 году единственная школа района - муниципальное образовательное учреждение «Татарская сельская основная школа» - выдала шести выпускникам

(4 девочкам и 2 мальчикам) удостоверения швеи и права тракториста-машиниста. Но ни один из выпускников школы не сумел найти работу в своем селе. За счет образования сокращаются неэффективные расходы в бюджетной сфере».

Социологический опрос родителей, проведенный Счетной палатой Владимирской области, показал, что в общей сложности на нужды школы родители школьников тратят в среднем 5 700 рублей в год, в том числе на ремонт помещений 1 300 рублей, подарки преподавателям 1 000 рублей, организацию охраны и установку сигнализации 500 рублей, покупку книг, учебников, учебных пособий 2 000 рублей.

Анкетирование, проведенное Контрольно-счетной комиссией Липецкой области в четырех сельских школах Измалковского муниципального района, показало, что из семейного бюджета на учебные пособия и проведение текущего ремонта направлялось от 100 до 1 500 рублей в год.

Аналогичные сведения о привлечении средств родителей показало анкетирование, проведенное в ряде районов Алтайского края.

Согласно данным мониторинга экономики образования<sup>28</sup> в 2009 году в Российской Федерации в государственных и муниципальных общеобразовательных учреждениях средний уровень оплаты составлял 3,8 тыс. рублей в год (в Москве - 4,8 тыс. рублей), в негосударственных школах - 80 тыс. рублей (в Москве - 370 тыс. рублей). Доля плативших по отдельным статьям в процентах от числа всех семей со школьниками составляла:

- плата за обучение - 4,0 % (в Москве - 9,8 %),
- учебники, канцелярские товары, форма и т.п. - 85,2 % (в Москве - 83,4 %),
- сбор денег на праздники, подарки учителям, в фонд класса, школы - 67,4 % (в Москве - 78,3 %),
- экскурсии, походы - 52,4 % (в Москве - 70,5 %),
- частные занятия (кроме подготовки в вуз, учреждения СПО) - 9,1 % (в Москве - 14,0 %),
- группы продленного дня, организованное питание - 23,7 % (в Москве - 8,7 %),
- охрана, ремонт и т.п. школы - 61,2 % (в Москве - 63,2 %),
- взятки в ходе учебы (прямая оценка) - 6,0 % (в Москве - 7,4 %),
- взятки при дополнительном образовании (прямая оценка) - 1,0 % (в Москве - 1,5 %),
- официальная плата за дополнительное образование - 9,3 % (в Москве - 14,1 %),
- плата частным лицам за дополнительное образование - 4,6 % (в Москве - 9,9 %),
- учебники, учебные принадлежности при дополнительном образовании - 9,5 % (в Москве - 9,5 %),
- другие траты - 3,4 (в Москве - 10,2 %).

<sup>28</sup> Мониторинг экономики образования проводится Государственным университетом - Высшей школой экономики совместно с ГМЦ Росстата, Фондом «Общественное мнение» и Аналитическим центром Юрия Левады. Мониторинг экономики образования. // Информационный бюллетень. Минобрнауки России, Государственный университет - высшая школа экономики. 2010 г., № 3, 2011 г., № 2.

местности - с 7,1 до 18,0 тыс. человек (в 2,5 раза); в сельской местности - с 44,6 до 77,7 тыс. человек (в 1,7 раза).

За 2005 - 2010 годы уменьшилось количество специальных (коррекционных) школ для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья (с 1 944 до 1 783 школ, или на 8,3 %, в том числе: в городской местности с 1 242 до 1 166 школ, или на 6,1 %, в сельской местности - с 456 до 415 школ, или на 9,0 %). Существенно сократилось количество учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (с 1 571 до 1 206 единиц, или на 23,2 %, в том числе: в городской местности - с 1 069 до 823 единиц, или на 47,6 %, в сельской местности - с 502 до 383 единиц, или на 23,7 %).

Численность обучающихся в этих учреждениях за этот же период также уменьшилась: в специальных (коррекционных) учреждениях для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья - с 236,0 до 207,7 тыс. человек, или на 12,0 %; в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей), - с 105,6 до 65,5 тыс. человек, или на 38,0 %.

Сократилась сеть вечерних школ (с 1 677 до 1 342 единиц, или на 20,0 %) общеобразовательных школ-интернатов (с 702 до 617 единиц, или на 12,1 %), и уменьшилась численность обучающихся в этих школах: в вечерних с 445,8 до 323,2 тыс. человек, или на 27,4 %, в школах-интернатах с 151,4 до 132,0 тыс. человек, или на 12,8 %.<sup>33</sup>

Следует отметить, что сбор статистических сведений по ряду показателей, характеризующих состояние системы общего образования, в исследуемый период не был организован и не осуществлялся. Так, отсутствовали статистические данные о численности обучающихся в негосударственных школах-интернатах и их филиалах; сбор сведений о деятельности негосударственных общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности, стал осуществляться лишь с 2008 года.

Кроме того, проверки, осуществленные Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, выявили многочисленные факты несоответствия данных статистического и ведомственного учета (на всех уровнях: федеральном, региональном, муниципальном).

Такая ситуация затрудняет проведение всестороннего анализа процессов, происходящих в системе российского общего образования, в том числе в целях успешного администрирования в этой сфере.

---

<sup>33</sup> Контингент учащихся в дневных общеобразовательных школах-интернатах показан с учетом приходящих детей (детей, не ночующих в общеобразовательном учреждении).

Согласно российскому законодательству общее образование является обязательным.<sup>34</sup> Федеральным законом от 21 июля 2007 г. № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования» требование обязательности основного общего образования применительно к конкретному обучающемуся до достижения им определенного возраста было увеличено с 15 до 18 лет.

Обеспечение прав несовершеннолетних на получение обязательного основного общего образования, организация в этих целях выявления и учета детей школьного возраста, не посещающих или систематически пропускающих занятия в общеобразовательных учреждениях, являются важнейшими направлениями профилактики детской безнадзорности и беспризорности.

Учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, относится к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования.<sup>35</sup>

Согласно статистическим данным<sup>36</sup> в 2010 году в Российской Федерации не обучались 34 833 человека в возрасте 7-18 лет, или 0,2 % (из них в сельской местности - 16 303 человека): не обучался по болезни 18 731 человек (из них в сельской местности - 10 212 человек); никогда не учились 630 человек (в сельской местности - 173 человека); выбыли из учреждений, реализующих общеобразовательные программы, и не продолжают обучение 6 975 человек (в сельской местности - 3 278 человек); не обучались по причинам материального положения родителей (законных представителей) 253 человека (в сельской местности - 130 человек); систематически пропускали по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях 14 939 человек (в сельской местности - 4 975 человек).

Наибольшая численность детей и подростков в возрасте 7-18 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях, в расчете на 10 000 детей соответствующего возраста согласно статистике отмечается в:

Магаданской области: в 2008 году - 122,5 человека, в 2009 году - 49 человек; в 2010 году - 102 человека;

Камчатском крае: в 2008 году - 82,5 человека, в 2009 году - 81 человек; в 2010 году - 83 человека;

Нижегородской области: в 2008 году - 70,9 человека, в 2009 и 2010 годах - 68 человек;

Чукотском автономном округе: в 2008 году - 50,8 человека, в 2009 году - 86 человек; в 2010 году - 99 человек;

<sup>34</sup> Статья 43 Конституции Российской Федерации, статья 19 Закона Российской Федерации «Об образовании».

<sup>35</sup> Статья 31 Закона Российской Федерации «Об образовании».

<sup>36</sup> Форма федерального статистического наблюдения № 1-НД «Сведения о численности детей и подростков в возрасте 7-18 лет, не обучающихся в образовательных учреждениях».

Республике Карелия: в 2008 году - 74,1 человека, в 2009 году - 78 человек; в 2010 году - 15 человек;

Иркутской области: в 2008 году - 62 человека, в 2009 году - 55 человек; в 2010 году - 50 человек;

Курганской области: в 2008 году - 48,9 человека, в 2009 году - 57 человек; в 2010 году - 99 человек.

В результате проведенного контрольного мероприятия во многих субъектах Российской Федерации выявлены недостатки в работе по учету детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях.

Так, Контрольно-счетной палатой Волгоградской области было установлено расхождение статистических данных о численности детей с аналогичными данными органов управления образованием на начало 2009/10 учебного года.

Такая же недоработка выявлена Контрольно-счетной палатой Иркутской области: по данным Минобразования Иркутской области, охват детей в возрасте 7-18 лет школьным образованием в 2010 году составил 78,6 %, а по данным Иркутскстата - 80,4 %.

Министерством образования Московской области были выявлены отдельные недостатки в организации работы по учету детей, подлежащих обучению, в каждом четвертом проверенном общеобразовательном учреждении.

*Таким образом, статистический и ведомственный учет в области общего образования, а также учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, организованы и осуществляются, однако требуют существенного совершенствования. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленному подкритерию не в полной мере.*

**Подкритерии 2.2.2 и 2.2.4. Развитие сети общеобразовательных учреждений осуществляется на основании нормативных правовых, методических и программных документов. Развитие сети общеобразовательных учреждений направлено на оптимизацию наполняемости классов, что способствует повышению качества обучения.**

Одними из важнейших условий обеспечения конституционного права на получение доступного качественного общего образования, безусловно, являются состояние и развитие сети общеобразовательных учреждений. Развитие сети образовательных учреждений рассматривается как важный инструмент оптимизации региональных систем образования, обеспечивающих повышение качества образования за счет более эффективного использования материально-технических, кадровых, финансовых и управленческих ресурсов общеобразовательных учреждений на основе их концентрации и кооперации. Оптимизация сети образовательных учреждений должна быть нацелена на повышение качества и доступности образования.

В исследуемый период необходимость оптимизации сети образовательных учреждений была связана с изменением демографической

ситуации (сокращением численности учащихся, миграцией населения), нерациональным использованием материально-технической базы и образовательных ресурсов, несоответствием образовательных потребностей населения территориальной и организационной структуре сети образовательных учреждений, недостатками материально-технического оснащения образовательных учреждений, несоответствием требований государства и ожиданий общества существующей структуре сети, ее возможностям по обеспечению доступности качественного образования независимо от места проживания и социального статуса семьи.<sup>37</sup>

Установление порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений субъекта Российской Федерации отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования; к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования относятся создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений.<sup>38</sup>

В 2002-2004 годах в Российской Федерации был проведен эксперимент по реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности. В эксперименте приняли участие 156 сельских школ в 18 субъектах Российской Федерации, более 40 тыс. учащихся и более 7,5 тыс. педагогов.<sup>39</sup> В 2007-2009 годах развитие сети образовательных учреждений (в целях обеспечения условий для получения качественного образования независимо от места жительства) стало одним из направлений реализации КПМО, осуществляемого в рамках ПНПО в 31 субъекте Российской Федерации.

Минобрнауки России оказывалась определенная методическая помощь субъектам Российской Федерации по вопросам реструктуризации сети образовательных учреждений. В 2006 году Минобрнауки России направило в субъекты Российской Федерации рекомендации по «некоторым возможностям направления выравнивания условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях».<sup>40</sup> Однако Счетной палатой Российской Федерации не раз указывалось Минобрнауки России на недостаточность методического обеспечения вопросов оптимизации сети общеобразовательных учреждений.

---

<sup>37</sup> Т.В.Абанкина. Интеграция и кооперация образовательных ресурсов в сельском социуме.

<sup>38</sup> Статьи 29 и 31 Закона Российской Федерации «Об образовании».

<sup>39</sup> Эксперимент осуществлялся на основании Концепции модернизации российского образования до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2001 г. № 1756-р, и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2001 г. № 871 «О реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности».

<sup>40</sup> Письмо Минобрнауки России от 13 сентября 2006 г. № АФ-213/03.

В субъектах Российской Федерации модели реструктуризации сети сельских школ разрабатывались самостоятельно, с учетом региональных экономических и социогеографических особенностей. Результаты контрольных мероприятий показали, что в одних регионах развитие сети общеобразовательных учреждений было регламентировано достаточно полно, в других - имели место пробелы и недостатки нормативного правового обеспечения этого вопроса.

Так, например, согласно данным Контрольно-счетной палаты Иркутской области, в период 2005-2010 годов на уровне региона нормативные правовые, методические и программные документы по развитию сети общеобразовательных учреждений не разрабатывались.

В целях оптимизации сети общеобразовательных учреждений принимаются следующие меры:

реорганизация начальных малокомплектных школ путем слияния, присоединения к основным и средним школам;

организация подвоза учащихся из близлежащих населенных пунктов в основные (средние) школы;

изменение вида образовательных учреждений с учетом возможности реализации общеобразовательных программ определенной ступени (средние школы - в основные, основные - в начальные);

сокращение сети малокомплектных школ (численностью до 10 человек) с учетом транспортной доступности;

осуществление приема детей в 1-ые классы малокомплектных сельских школ 1 раз в 2 года.

Оптимизация сети общеобразовательных учреждений нацелена на повышение наполняемости классов в целях более эффективного использования финансовых ресурсов.

Согласно Типовому положению об общеобразовательном учреждении, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 г. № 196, наполняемость каждого класса общеобразовательного учреждения не должна превышать 25 человек; количество и наполняемость классов общеобразовательного учреждения (включая малокомплектное), расположенного в сельской местности, определяются исходя из потребностей населения.

Такая же наполняемость классов предусмотрена санитарно-эпидемиологическими требованиями, установленными к условиям воспитания и обучения детей.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> СанПиН 2.4.2.1178-02 «Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях», утвержденный постановлением Главного государственного санитарного врача от 28 ноября 2002 г. № 44, с 1 сентября 2011 года СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях», утвержденный постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 189.

Рекомендуемое значение наполняемости классов (25 человек, в сельской местности - 14 человек) является одним из показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления муниципальных образований<sup>42</sup>.

Однако ряд зарубежных и отечественных исследователей считают рекомендованные показатели наполняемости классов научно не обоснованными, особенно применительно к сельским школам. При этом высказываются различные мнения о влиянии оптимизации наполняемости классов на повышение качества обучения. Одни считают, что оптимизация приводит к резкому снижению качества образования, другие убеждены в повышении качества обучения, третьи утверждают, что качество обучения учащихся при увеличении наполняемости классов не меняется.

В 2007-2009 годах в ходе реализации в 31 регионе КПОМО эффективность развития сети общеобразовательных учреждений оценивалась следующими показателями:

«доля школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса» - свои обязательства выполнили 16 регионов из 31 (52 %). Несмотря на рост значений указанного показателя во всех регионах страны, доля школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса, оставалась по-прежнему невелика, в разрезе регионов она составляла от 33 % в Самарской области до 92,3 % в Чувашской Республике, менее 70 % - в 9 субъектах Российской Федерации из 31 (29 %);

«средняя наполняемость классов в общеобразовательных учреждениях» - обязательства регионов были выполнены неудовлетворительно: по городским школам - лишь 18 субъектами Российской Федерации (58,1 %), по сельским - 12 регионами (38,7 %);

«число обучающихся на старшей ступени в расчете на одно общеобразовательное учреждение, имеющее старшую ступень» - свои обязательства выполнили только 2 региона. Наполняемость классов общеобразовательного учреждения (25 обучающихся) была достигнута по городским школам лишь в 4 регионах.

По мнению экспертов, невыполнение обязательств по указанным показателям было связано с необоснованной оценкой плановых значений показателя до начала проекта, влиянием демографических процессов на

---

<sup>42</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р, принятое в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

количество детей школьного возраста, а также проблемами структурных преобразований сети общеобразовательных учреждений.

На начало 2010/11 учебного года среднее значение наполняемости классов в Российской Федерации составило 24,0 человека в городе и 12,4 человека в сельской местности. Самая большая среднегодовая наполняемость классов отмечалась в Краснодарском крае (26,2 человека в городе и 18,9 человека в сельской местности), самая низкая - в Смоленской области (20,3 человека в городе и 6,2 человека в сельской местности) и Тульской области (20,2 человека в городе и 6,9 человека в сельской местности).

Проблема низкой наполняемости классов характерна для многих российских регионов, особенно редконаселенных и/или с высоким процентом проживающих в сельской местности. Снижение контингента обучающихся приводит к увеличению количества малокомплектных школ, снижению средней наполняемости классов, увеличению стоимости обучения на одного обучающегося.

Так, по данным Контрольно-счетной палаты Волгоградской области в 2005-2010 годах численность обучающихся в регионе ежегодно сокращалась на 6-9 %, численность обучающихся 10-11 классов - на 12-14 %. Демографические процессы, а также удаленность населенных пунктов и транспортная недоступность ряда поселений явились причинами низкой наполняемости классов в общеобразовательных учреждениях, расположенных в сельской местности. 83 % сельских школ Волгоградской области являются малокомплектными.

В то же время в Республике Дагестан, по данным Счетной палаты Республики Дагестан, несмотря на то, что в республике ежегодно вводится в эксплуатацию 10-15 школ, остается нерешенной проблема, связанная с нехваткой в школах посадочных мест. 883 школы республики (54 %) работают в двух или трехсменном режиме (в них обучается 114,3 тыс. школьников, или 30,1 %).

Следует отметить, что, по данным статистической отчетности, в 2010 году в 66 общеобразовательных учреждениях на территории Российской Федерации образовательный процесс осуществлялся в 3 смены (обучалось 6 697 человек), что является нарушением требований СанПиН 2.4.2.2821-10. Кроме того, в ряде регионов дети учатся в 2 смены в гимназиях, колледжах и школах с углубленным изучением предметов, что также противоречит СанПиН 2.4.2.2821-10.

*Мероприятия по развитию сети общеобразовательных учреждений требуют более полного, научно и экономически обоснованного нормативного правового и методического обеспечения. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленным подкритериям не в полной мере.*

**Подкритерий 2.2.3 и критерий 2.3. Сеть общеобразовательных учреждений удовлетворяет требованиям СанПиН 2.4.2.1178-02 «Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 ноября 2002 г. № 44, в том числе в части удаленности общеобразовательного учреждения от места проживания школьника. Организован подвоз детей к общеобразовательным учреждениям и обеспечена его безопасность.**

Санитарно-эпидемиологические требования к условиям воспитания и обучения детей установлены Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

В сфере общего образования обязательны для соблюдения санитарно-эпидемиологические правила и нормативы: СанПиН 2.4.2.1178-02 «Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях», утвержденный постановлением Главного государственного санитарного врача от 28 ноября 2002 г. № 44, с 1 сентября 2011 года - СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях», утвержденный постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 189.

СанПиН устанавливает требования к размещению общеобразовательных учреждений, в том числе регламентирует транспортное обслуживание для учащихся сельских общеобразовательных учреждений.

Следует отметить, что в СанПиН 2.4.2.2821-10, введенных с 1 сентября 2011 года, по сравнению с СанПиН 2.4.2.1178-02 уровень требований к удаленности общеобразовательного учреждения от места проживания школьника снижен:

не установлен предельный радиус транспортного обслуживания для учащихся общеобразовательных учреждений (ранее - 15 км);

установлено, что время в пути не должно превышать 30 минут в одну сторону (ранее транспортная доступность для I ступени обучения составляла 15 минут в одну сторону, для II и III ступени обучения - не более 50 минут в одну сторону);

пешеходная доступность до остановки для сельских районов установлена до 1 километра (ранее для обучающихся в сельской местности, проживающих на расстоянии свыше 1 километра от учреждения, было рекомендовано транспортное обслуживание);

рекомендовано для обучающихся, проживающих на расстоянии свыше предельно допустимого транспортного обслуживания, а также при транспортной недоступности в период неблагоприятных погодных условий предусматривать интернат при общеобразовательном учреждении (ранее рекомендовался пришкольный интернат из расчета 10 % мест от общей вместимости учреждения).

Подвоз детей к общеобразовательным учреждениям должен быть организован в соответствии с требованиями Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», СанПиН 2.4.2.1178-02, РД-200-РСФСР-12-0071-86-09 «Положение о проведении инструктажей по безопасности движения с водительский составом», РД-200-РСФСР-12-0071-86-14 «Контроль обеспечения требований безопасности к подвижному составу в автотранспортных предприятиях» в части безопасности подвоза школьников, Правил дорожного движения. Транспорт, используемый для перевозки школьников, должен соответствовать требованиям ГОСТ Р 51160-98 «Автобусы для перевозки детей. Технические требования».

В регионах и муниципальных образованиях принимаются комплексные меры по организации подвоза детей к общеобразовательным учреждениям и обеспечению его безопасности. Однако результаты контрольного мероприятия выявили ряд проблем и недостатков в этих вопросах:

превышение предельного радиуса доступности общеобразовательных учреждений (15 километров);

отсутствие транспорта для подвоза детей, его недостаточность или несоответствие требованиям ГОСТ Р 51160-98 «Автобусы для перевозки детей. Технические требования» (отсутствуют: ремни безопасности; специальные детские удерживающие устройства для перевозки детей до 12-летнего возраста, соответствующие весу и росту ребенка, или иные средства, позволяющие пристегнуть ребенка с помощью ремней безопасности, предусмотренных конструкцией транспортного средства; кнопки «просьба об остановке»; места для размещения ручной клади и багажа, устройства автоматической подачи сигнала при движении задним ходом, внутренняя наружная автомобильная громкоговорящая установка), высокий процент износа транспорта;

нехватка водителей и их несоответствие требованиям, предъявляемым для перевозки детей;

отсутствие у общеобразовательных учреждений материальных средств на приобретение бензина для автотранспорта, осуществляющего перевозки детей;

плохое состояние дорог, которое напрямую связано с безопасностью перевозки детей, а также увеличивает время доставки детей в школы;

не всегда организованы предрейсовый инструктаж и медицинское освидетельствование водителей;

отсутствие паспортов маршрутов и т.д.

Указанные нарушения выявляются во многих субъектах Российской Федерации.

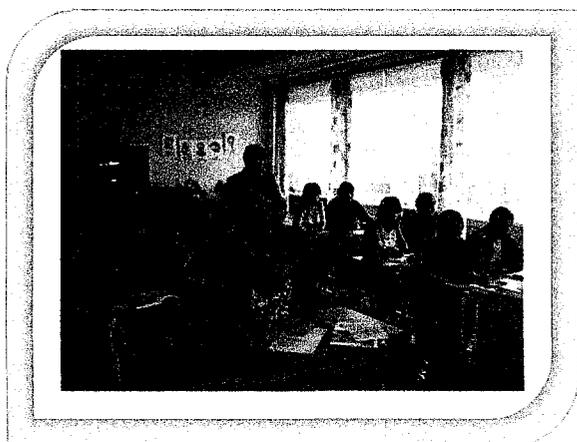
Нарушения радиуса транспортного обслуживания установлены Счетной палатой Республики Татарстан (53 из 510 школьных маршрутов в сельской местности имели протяженность свыше установленной предельной нормы), Контрольно-счетной палатой Иркутской области (в 21 муниципальном

образовании подвоз учащихся к школам осуществлялся с аналогичным нарушением).

Контрольно-счетной палатой Вологодской области отмечается, что школьный автопарк имеет большой процент износа, 45 % автобусов были приобретены ранее 2004 года и требуют замены. Одной из проблем является отдаленность от общеобразовательных школ автозаправочных станций, некоторые из них располагаются на расстоянии 80-120 км от школы.

Контрольно-счетной палатой Брянской области установлено, что в нарушение требований Федерального закона Российской Федерации от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» отсутствовали лицензии на право осуществления пассажирских перевозок: в августе 2009 года - для 44 автобусов (31,7 %); в декабре 2009 года - для 19 автобусов (12,9 %), в 2010 году - для 25 автобусов (15,3 %).

По данным Счетной палаты Республики Дагестан, в регионе не организовано комиссионное обследование паспортов маршрутов движения «школьных автобусов», в паспортах маршрутов не указаны опасные участки, не обеспечено проведение технического обслуживания транспортных средств, не организована их парковка, в путевых листах отсутствуют отметки о проведении предрейсового медицинского осмотра водителя и предрейсовой проверки технического состояния автотранспорта.



*Сеть общеобразовательных учреждений не в полной мере удовлетворяет санитарно-эпидемиологическим требованиям, предъявляемым к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях. Организация подвоза детей к общеобразовательным учреждениям и обеспечение его безопасности требуют улучшения. Фактические данные, полученные по результатам аудита,*

*соответствуют установленным подкритериям не в полной мере.*

**Подкритерии 2.2.5 и 2.2.6. Закрытие малокомплектных школ обосновано, в том числе экономически. Закрытие сельского общеобразовательного учреждения осуществляется с согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением.**

За 2005 - 2010 годы в рамках оптимизации сети общеобразовательных учреждений прекратило существование 12 377 школ, из них 10 089 школ (81,5 %) в сельской местности.

Основанием для закрытия школ являлись, как правило, отсутствие или малочисленность детей школьного возраста в населенных пунктах, а также несоответствие школьных зданий санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам и недостаток педагогических кадров.

По данным Минобрнауки России, одновременно с уменьшением общего количества общеобразовательных учреждений число малокомплектных и рассматриваемых в качестве таковых органами государственной власти и органами, осуществляющими управление в сфере образования, общеобразовательных учреждений увеличилось.

Рост числа малокомплектных школ подтверждается и результатами проверок, осуществленных региональными контрольно-счетными органами. Так, например, в Сахалинской области, согласно результатам проверки, количество малокомплектных школ с 2005 года выросло в 2 раза.

Так как понятие малокомплектной школы законодательно не закреплено, решение о том, какие школы считать малокомплектными, принимается субъектами Российской Федерации самостоятельно. В одних регионах вопрос отнесения школ к малокомплектным регламентирован нормативными правовыми документами, в других регионах ежегодно утверждаются перечни таких школ, а в третьей группе регионов вопрос отнесения общеобразовательных учреждений к малокомплектным не урегулирован.

Для защиты малокомплектных общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности, от неправомерных действий учредителя, к компетенции которого отнесено принятие решения о реорганизации и ликвидации школ, федеральным законодательством предусмотрено следующее:

при закрытии (ликвидации) или реорганизации сельской малокомплектной школы обязательно учитывается мнение сельского схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данной школой. Без согласия сельского схода в соответствии со статьей 34 Закона Российской Федерации «Об образовании» ликвидация сельской школы не допускается. При этом Закон Российской Федерации «Об образовании» не устанавливает количество обучающихся (воспитанников), которое должно быть в образовательном учреждении;

решение о реорганизации или ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей (в том числе образовательного учреждения), являющегося муниципальной собственностью, органом местного самоуправления не должно приниматься без предварительной экспертной оценки последствий принятого решения (пункт 2 статьи 13 Федерального закона 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»). В случае отсутствия экспертной оценки такое решение признается недействительным с момента его вынесения.

По информации Минобрнауки России, с 2005 по 2010 год в России было проведено 5 198 сходов жителей населенных пунктов по вопросу закрытия школ, согласие о закрытии было получено в 4 876 случаях, не получено - на 322 сходах.

Результаты аудита эффективности свидетельствуют о том, что сеть школ на селе не развивается, в ходе оптимизации идет процесс ее сокращения. При реформировании сети общеобразовательных учреждений, как правило, не

учитывается прогноз поступления детей в школу в последующие годы. В погоне за сокращением неэффективных расходов имеют место случаи необоснованного перевода школ из средней (полной) в основную, из основной общеобразовательной - в начальную, а также закрытия школ.

Здания ликвидированных общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности, в одних поселениях используются для учреждений дополнительного образования, социокультурных центров, в других поселениях эти здания разворовываются. В сельских населенных пунктах, где отсутствуют школы, не селятся новые люди. Населенные пункты, оставшиеся без общеобразовательного учреждения, оказываются обреченными на вымирание.

Экономические расчеты по закрытию и реорганизации общеобразовательных учреждений в большинстве случаев отсутствуют. Дополнительные расходы при организации подвоза учащихся (расходы на приобретение, содержание, техническое обслуживание, ремонт транспортного средства; обеспечение безопасности транспортного обслуживания; оплата труда водителя транспортного средства, расходы по его медицинскому освидетельствованию и техническому инструктажу; оплата труда сопровождающего; создание, содержание и ремонт дорог, используемых при подвозе школьников) и при организации обучения в школе-интернате (стоимость интерната и расходы по обеспечению его деятельности (текущего и капитального характера), расходы ученика на проезд в интернат и домой) при принятии решения о закрытии школы не учитываются. Имеют место факты закрытия школ без получения согласия сходов жителей сельских населенных пунктов.

Нарушения при реорганизации и закрытии общеобразовательных учреждений выявляются Счетной палатой Российской Федерации, Прокуратурой Российской Федерации, контрольно-счетными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации.

Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации<sup>43</sup> были установлены нарушения требований законодательства и прав граждан на получение доступного образования при ликвидации, реорганизации, изменении назначения общеобразовательных учреждений в Республике Саха (Якутия), Воронежской, Костромской, Липецкой, Омской, Пензенской, Ростовской, Тульской, Ульяновской областях и других регионах:

в нарушение статьи 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» допускалось принятие указанных решений при отсутствии предварительной экспертной оценки их последствий. Сельские общеобразовательные учреждения вопреки требованиям пункта 5 статьи 34 Закона Российской Федерации «Об

---

<sup>43</sup> Представление Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 6 декабря 2010 г. № 72/2-57д-10.

образовании» ликвидировались без согласия схода жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением;

по представлению прокуратуры Ульяновской области в июне 2010 года были отменены нарушающие права детей на доступность общего образования постановления мэрии г. Ульяновска о ликвидации 5 школ общей численностью более 1,7 тыс. учащихся;

благодаря вмешательству прокуратуры Усть-Канского района Республики Алтай в судебном порядке дважды отменялись неправомерные решения органов местного самоуправления района, направленные на прекращение деятельности вечерней общеобразовательной школы, обеспечивающей обучение жителей 4 отдаленных сел республики;

с целью неприменения процедуры ликвидации образовательных учреждений и связанных с ней ограничений получает распространение практика прекращения деятельности обособленных подразделений (филиалов) образовательных учреждений, созданных на базе ранее действовавших самостоятельных образовательных учреждений, имеющих различное местонахождение, путем их реорганизации (слияние, присоединение и т.д.). Так, в 2008-2010 годах в Омской области ликвидировано 79 общеобразовательных учреждений, являющихся юридическими лицами, и 160 обособленных структурных подразделений общеобразовательных учреждений.

Минобрнауки России также выявлялись аналогичные нарушения<sup>44</sup>, а именно: в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации о порядке создания, реорганизации, изменении типа и ликвидации государственных образовательных учреждений отсутствовали нормы статьи 34 Закона Российской Федерации «Об образовании» о возможности ликвидации сельского общеобразовательного учреждения только с согласия жителей населенных пунктов, обслуживаемых данным учреждением, а также статьи 13 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» о проведении предварительной экспертной оценки уполномоченным органом исполнительной власти последствий принятого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, воспитания, развития, отдыха и оздоровления детей при принятии решения о реконструкции, модернизации, изменении назначения или ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной и (или) муниципальной собственностью.

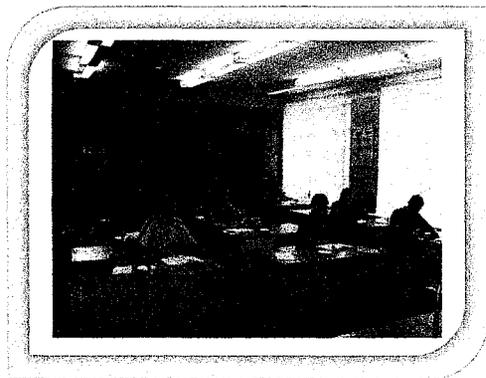
Контрольно-счетной палатой Иркутской области установлено, что в 2009 году в регионе допускались факты принятия решений о ликвидации малокомплектных школ без необходимого обоснования, без получения согласия схода жителей сельских населенных пунктов, без учета требований

---

<sup>44</sup> Письмо Минобрнауки России от 18 января 2011 г. № МД-34/03.

СанПиН по организации подвоза младших школьников, а также о направлении детей в интернаты для проживания.

В расчетах экономического эффекта от реорганизации сети общеобразовательных учреждений, как правило, указывалась экономия от сокращения штата численности работников школ, однако не указывались дополнительные расходы, связанные с организацией подвоза учащихся, содержанием дополнительных мест в пришкольных интернатах. В Нижнеудинском районе общеобразовательные учреждения функционируют только в 56 населенных пунктах (из 88 населенных пунктов), в остальных населенных пунктах школы закрыты.



*Закрытие, реорганизация и изменение назначения общеобразовательных учреждений в сельской местности не всегда экономически обоснованны, что влияет на развитие села и его существование, а также на обеспечение доступности образования. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленным подкритериям не в полной мере.*

**Критерий 2.4. Материально-техническое состояние общеобразовательных учреждений, в том числе расположенных в сельской местности, обеспечивает условия получения качественного образования.**

**Подкритерии 2.4.1-2.4.4. Здания общеобразовательных учреждений, в том числе расположенных в сельской местности, находятся в техническом состоянии, удовлетворяющем установленным требованиям. Общеобразовательные учреждения оснащены современным компьютерным оборудованием. Общеобразовательные учреждения имеют выход в Интернет со скоростью канала не менее 128 кб/с. Общеобразовательные учреждения, в том числе расположенные в сельской местности, располагают библиотеками.**

В соответствии с законодательством расходы на содержание зданий и оплату коммунальных услуг осуществляются из местных бюджетов. К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных образований относятся организация предоставления общедоступного и бесплатного общего образования по основным общеобразовательным программам, а также обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий. К компетенции образовательного учреждения относятся материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными

нормами и требованиями, осуществляемыми в пределах собственных финансовых средств.<sup>45</sup>

К полномочиям Минобрнауки России отнесено установление федеральных требований к образовательным учреждениям в части охраны здоровья обучающихся, воспитанников, минимальной оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений. Однако федеральные требования к образовательным учреждениям в части минимальной оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений были утверждены лишь в 2010 году. Анализ этого документа показал, что федеральные требования к образовательным учреждениям являются перечнем требований общего характера и не содержат каких-либо критериев и/или показателей.

Согласно статистическим данным<sup>46</sup> состояние материально-технической базы российских общеобразовательных учреждений за последние годы несколько улучшилось. По сравнению с 2005 годом в 2010 году в 2 раза сократилось количество школ, находящихся в аварийном состоянии, и количество школ, которым требуется проведение капитального ремонта; на 15 % увеличилось количество школ, которые имели все виды благоустройства.

Однако материально-техническое состояние школ остается по-прежнему не вполне удовлетворительным.

В 2010 году в аварийном состоянии находилось 1,6 % школ (1,0 % городских школ и 1,9 % школ, расположенных в сельской местности); каждая пятая школа требовала капитального ремонта; более четверти школ не располагали всеми видами благоустройства (39 % сельских школ): 19,4 % школ не имели водопровода (28,7 % сельских школ), 15,0 % - не имели центрального отопления (20,1 % сельских школ), 24,2 % - не имели канализации (54,5 % сельских школ).

Остаются нерешенными проблемы безопасности, в том числе пожарной. В 2010 году 10,7 % школ не имели пожарной сигнализации (15,0 % сельских), 25,0 % школ не имели дымовых извещателей (31,9 % сельских), охраной располагали только 53,3 % школ (46,4 % сельских), «тревожной кнопкой» - 45,7 % школ (21,5 % сельских), системами видеонаблюдения - 15,8 % школ (6,1 % сельских).

---

<sup>45</sup> Статьи 29, 31 и 32 Закона Российской Федерации «Об образовании» и статья 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>46</sup> Формы статистического наблюдения № Д-4 «Сведения о материальной базе учреждений, реализующих программы общего образования» за 2005 и 2010 годы.

общеобразовательных учреждений не имеют одного или нескольких видов благоустройства (водопровода, канализации, центрального отопления).

По данным Контрольно-счетной палаты Брянской области, в 2010 году в регионе 20,9 % зданий имели 100 % износа, 13,0 % зданий - износ свыше 50 %, 27,8 % школ нуждались в капитальном ремонте.

Согласно данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации<sup>47</sup> в 2010 году в 2 027 общеобразовательных учреждениях (4,2 %) учебный процесс осуществлялся при отсутствии лицензии на право ведения образовательной деятельности (в 2008 году - в 3 054 школах, или 5,6 %, в 2009 году - 2 389 школах, или 4,7 %). Основной причиной отсутствия лицензий является несоответствие состояния образовательных учреждений требованиям органов государственного пожарного надзора и Роспотребнадзора.

Следует также отметить, что вводимыми в настоящее время ФГОСами предусмотрены обновленные требования к материально-техническим условиям обеспечения образовательного процесса, которым имеющаяся материально-техническая база системы общего образования соответствует лишь частично.

Оснащенность общеобразовательных учреждений современным компьютерным оборудованием за период с 2005 по 2010 год согласно статистике улучшилась. Доля школ, имеющих кабинеты основ информатики и вычислительной техники, возросла с 71,9 % до 81,4 % (в городских школах с 68,6 % до 93,6 %, в сельских с 65,0 % до 75,5 %). Количество персональных ЭВМ увеличилось с 54 408 до 87 659 единиц (на 38 %). В 2008 году на 1 персональный компьютер приходилось в среднем 9,9 человека, в 2009 году - 8,9 человека, в 2010 году - 8,2 человека.

Однако результаты осуществленных проверок и анализ материалов, предоставленных контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, показали, что парк компьютерной техники в российских общеобразовательных учреждениях в настоящее время не отвечает современным требованиям и нуждается в существенном обновлении.

В Сахалинской области до 2007 года на 1 компьютер приходилось 36 обучающихся. На начало 2010/11 учебного года на 1 компьютер (включая устаревшие) приходилось 14 человек; на рабочее место, оснащенное современным компьютером, - 17 человек

В Орловской области наибольшее количество детей в расчете на 1 компьютер установлено в школах с большой наполняемостью, расположенных в г. Мценске (36 человек на 1 компьютер), г. Орле и Глазуновском районе (22 человека), Залегощинском районе (19 человек), г. Ливнах (17 человек).

В Ульяновской области с начала реализации ПНПО количество учащихся на 1 компьютер уменьшилось с 45 до 13,9 человека, в Рязанской области - с 23 до 19 человек.

---

<sup>47</sup> Представление Генеральной прокуратуры от 6 декабря 2010 г. № 72/2-57д-10.

Одними из ключевых вопросов в сфере общего образования являются обеспечение технического подключения образовательных учреждений к сети Интернет и использование информационно-коммуникационных технологий в учебном процессе.

В исследуемый период проводилась большая работа по обеспечению российских общеобразовательных учреждений доступом к сети Интернет. В 2006-2008 годах в рамках ПНПО осуществлялось мероприятие «Внедрение современных образовательных технологий», основная цель которого заключалась в доведении количества общеобразовательных учреждений, подключенных к сети Интернет, до 100 %. По итогам этого мероприятия согласно отчетным данным более 50 тысяч образовательных учреждений получили доступ к сети Интернет.

Счетной палатой Российской Федерации было установлено, что при заключении государственного контракта с ОАО «РТКомм.ру» Рособразованием не были предусмотрены условия, позволяющие в полной мере обеспечить качество предоставляемых услуг, включая контентную фильтрацию. Во всех субъектах Российской Федерации, в которых проводились контрольные мероприятия, отмечались проблемы, возникающие у образовательных учреждений при пользовании сетью Интернет: неустойчивость и низкая скорость соединения, длительное отсутствие связи и возможности выхода в сеть Интернет (более 3 дней), необоснованные ограничения доступа к образовательным сайтам, длительные сроки решения технических проблем, а также проблемы обеспечения антивирусной защиты. Кроме того, в ряде школ большая часть компьютерной техники морально устарела и не отвечала техническим требованиям, необходимым для работы в Интернете.<sup>48</sup>

С 2010 года координация деятельности по доступу к сети Интернет и оплата интернет-трафика образовательного учреждения должна осуществляться региональными органами исполнительной власти.

Контрольным мероприятием установлено, что проблема подключения российских общеобразовательных учреждений к сети Интернет и использования информационно-коммуникационных технологий в учебном процессе до настоящего времени решена не в полной мере.

В 2010 году согласно статистике 7,2 % образовательных учреждений не имели доступа к сети Интернет (1 % городских школ и 10,4 % сельских); имели скорость подключения 128 кбит/сек и более 92,2 % городских школ и 80,0 % школ, расположенных в сельской местности.

Во многих общеобразовательных учреждениях компьютерная техника по своим техническим характеристикам и в связи с длительным сроком

---

<sup>48</sup> Сводная аналитическая записка об использовании средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации приоритетного национального проекта «Образование» (утверждена Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 13 марта 2009 года (протокол № 13К (650) (далее - Сводная аналитическая записка от 13 марта 2009 года).

эксплуатации непригодна для выхода в Интернет, по-прежнему имеют место проблемы с качеством связи.

Следует отметить, что законодательством не предусмотрена обязательность наличия на персональных компьютерах, используемых в учебном процессе, системы исключения доступа к интернет-ресурсам, несовместимым с целями и задачами образования и воспитания. Нормативно не определен орган, осуществляющий функции контроля и надзора в области доступа школ к сети Интернет и подключения системы контентной фильтрации, что приводит к бесконтрольному нарушению прав детей на их информационную безопасность в ходе учебного процесса.

Генеральная прокуратура Российской Федерации<sup>49</sup> указала Минобрнауки России на необходимость принятия дополнительных мер по недопущению функционирования с нарушением действующего законодательства школьных сайтов, разработав порядок их размещения на безопасных ресурсах в сети Интернет.

На время проведения проверки (июль 2011 года) Минобрнауки России прорабатывался вопрос о внесении в положение о лицензировании образовательных учреждений требований об обязательном наличии в образовательном учреждении Российской Федерации высокоскоростного подключения к сети Интернет с одновременным обеспечением ограничения доступа образовательных учреждений к ресурсам сети Интернет, не отвечающим задачам воспитания и образования, в целях обеспечения единого подхода к осуществлению контентной фильтрации на территории Российской Федерации.

Не менее важным в материально-техническом обеспечении образовательного процесса является наличие библиотечных фондов.

Согласно статистике доля российских школ, имеющих библиотеки, уменьшилась с 96,9 % в 2005 году до 93,4 % в 2010 году. При этом доля городских школ с библиотеками осталась неизменной - 98,7 %, а доля сельских школ с библиотеками уменьшилась с 96,0 % до 91,4 %.

В соответствии с данными мониторинга, осуществленного Минобрнауки России, в 2010 году обеспеченность библиотеками в субъектах Российской Федерации составляла от 79,3 % до 100 %. Максимальная обеспеченность библиотеками наблюдалась только в одном субъекте - Ямало-Ненецком автономном округе (100 %), наименьшее количество школьных библиотек - в Республике Дагестан (79,3 %), Республике Татарстан (85,3 %), Самарской области (87,4 %).

Проверки, осуществленные Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации,

---

<sup>49</sup> Представление Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 6 декабря 2010 г.

подтвердили наличие серьезных проблем с формированием и пополнением школьных библиотечных фондов, кадровым обеспечением школьных библиотек.

Во многих школах штатные единицы библиотекарей сокращены до 0,5 ставки или полностью в связи с недостаточным финансированием.

В школах, в которых проводились проверки, библиотечные фонды не пополнялись в течение многих лет, за исключением поставок учебной литературы, которые осуществлялись также в недостаточном объеме.

*Таким образом, техническое состояние зданий школ и материально-техническое обеспечение учебного процесса остается по-прежнему не вполне удовлетворительным. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленным критерию и подкритериям не в полной мере.*

### **Критерий 2.5. Условия обучения в общеобразовательных учреждениях благоприятны для здоровья школьников.**

Сохранение и укрепление здоровья обучающихся, их физическое развитие, здоровое питание являются приоритетными направлениями государственной политики и рассматриваются в качестве необходимой гарантии успеха всех социальных и экономических реформ, проводимых в нашей стране.

Установление федеральных требований к образовательным учреждениям в части охраны здоровья обучающихся, воспитанников отнесено в соответствии со статьей 28 Закона Российской Федерации «Об образовании» к полномочиям федеральных органов государственной власти. Однако федеральные требования к образовательным учреждениям в части охраны здоровья обучающихся, воспитанников утверждены лишь в 2010 году.<sup>50</sup>

Анализ указанных федеральных требований показал, что фактически они представляют собой формальный перечень требований общего характера, не содержат ничего нового, что не было бы уже изложено в федеральных нормативных правовых документах, какие-либо критерии и показатели в федеральных требованиях отсутствуют.

Результаты контрольного мероприятия показали, что условия обучения в общеобразовательных учреждениях не в полной мере благоприятны для здоровья школьников.

По данным Всероссийской диспансеризации, 32,1 % школьников признаны здоровыми (I группа здоровья), 51,7 % имеют функциональные отклонения или факторы риска заболеваний (II группа здоровья), 16,2 % - хронические заболевания (III-IV-V группы здоровья). В сельской местности удельный вес здоровых детей ниже, чем в городе. В городской местности дети

---

<sup>50</sup> Приказ Минобрнауки России от 28 декабря 2010 г. № 2106.

первой группы здоровья составляют 36,9 %, второй - 48,7 %, третьей - 14,3 %, в то время как на селе эти цифры равны 29,0 %, 53,9 %, 17,1 % соответственно. Часто и длительно болеющие дети и подростки составили около 5 %. В сельской местности удельный вес часто и длительно болеющих детей значительно выше, чем в городе.

В структуре заболеваемости детей и подростков первое место занимают болезни костно-мышечной системы, второе - болезни органов пищеварения, третье - болезни эндокринной системы и нарушения обмена веществ, причем у детей в возрасте до 15 лет преобладают болезни органов пищеварения, а в возрасте 15-17 лет - болезни костно-мышечной системы. Резко возрос уровень невротизации детей. В первую группу психического здоровья и оптимального адаптирования входит только 22,8 % учащихся общеобразовательных школ; 48,2 % детей имеют пограничные нарушения. Велико число школьников с пограничными проявлениями клинических форм психических нарушений.

Значительное негативное влияние на состояние здоровья детей имеет сам процесс образования. По данным Института возрастной физиологии РАО, к числу негативных факторов, оказывающих существенное влияние на состояние здоровья детей, можно отнести комплекс школьных факторов риска, включающих: стрессовую тактику педагогических воздействий; неадекватность (несоответствие возрастным и индивидуальным особенностям детей) методик и технологий обучения; нерациональную организацию учебного процесса, в том числе физического воспитания и двигательной подготовленности; недостаточную профессиональную подготовку педагогов в вопросах сохранения и укрепления здоровья детей.

Остается проблемным вопрос обеспечения общеобразовательных учреждений медицинскими кабинетами. На начало 2010/11 учебного года 37,4 % образовательных учреждений не располагали медицинскими кабинетами, в 12,8 % общеобразовательных учреждений медицинские кабинеты не соответствовали установленным требованиям. Основными проблемами при реализации мер по приведению медицинских кабинетов образовательных учреждений в соответствие с требованиями СанПиН являются отсутствие помещений необходимой площади и высокий износ оборудования медицинских кабинетов образовательных учреждений.

На протяжении многих лет остается недостаточной укомплектованность медицинских кабинетов общеобразовательных учреждений специалистами (по врачебному и по сестринскому персоналу) в основном в связи с низкой заработной платой медицинских работников образовательных учреждений, непрестижностью данной специальности (отсутствие лечебной практики, которое приводит к утрате профессиональных навыков; отсутствие перспективы карьерного роста).

В последние годы в России повсеместно создаются и функционируют «Школы здоровья», в которых применяются различные здоровьесберегающие технологии. В стране насчитывается более семи тысяч таких школ. В то же время Счетной палатой Российской Федерации было отмечено<sup>51</sup>, что эта деятельность методически слабо обеспечена. Единая концепция здоровьесформирующего образовательного пространства, концепция «Школы здоровья» отсутствуют. В регионах не хватает специалистов, владеющих междисциплинарными методами охраны и укрепления здоровья детей. Нередко специалисты образовательных учреждений самостоятельно разрабатывают программы оздоровления обучающихся, формирования здорового образа жизни. Однако на федеральном уровне и в регионах не разработаны механизмы их экспертизы, вследствие чего в образовательных учреждениях зачастую реализуются низкоэффективные программы, а иногда и программы, приносящие отрицательный эффект. Отсутствуют технологии системного анализа состояния здоровья обучающихся и воспитанников.

Согласно статистике физкультурными залами располагают лишь 94,3 % городских школ и 73 % сельских школ. Школы с бассейнами составляют 5,7 % в городе и 0,6 % в сельской местности.

По информации Счетной палаты Алтайского края, в 7 городских и 213 сельских школах отсутствуют спортивные залы. В Ленинском районе г. Барнаула, где все школы имеют спортивные залы, оснащенные на 60 % тренажерами, третий урок физического воспитания, рекомендованный Федеральным базисным учебным планом как обязательный компонент, велся в одной школе из 23; в г. Новоалтайске указанный урок ведется в 11 школах из 12, в Калманском районе - в 9 из 12; в Рубцовском районе при 25-процентном оснащении спортивных залов тренажерными устройствами во всех общеобразовательных школах введен третий урок физического воспитания.

По информации Контрольно-счетной палаты Костромской областной думы, при введении 3 часа для занятий физической культурой обеспеченность общеобразовательных учреждений спортивными залами составила в среднем 80,2 %, сельских школ - 55,1 %

На федеральном, региональном и муниципальном уровнях реализуется комплекс мер по реорганизации системы питания в общеобразовательных учреждениях на основе современных технологий производства и транспортировки пищевых продуктов.

С 2008 года в рамках ПНПО оказывается государственная поддержка реализации экспериментальных проектов по совершенствованию организации питания обучающихся в государственных общеобразовательных учреждениях субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждениях. В 2008-2010 годах в мероприятии приняли участие 33 субъекта Российской Федерации (1 426 школ, в которых обучалось 802 960 учащихся). В

---

<sup>51</sup> Сводная аналитическая записка от 13 марта 2009 года.

2011 году в реализацию проекта включены еще 11 субъектов Российской Федерации. Из средств федерального бюджета на реализацию мероприятия за 3 года было выделено 1,8 млрд. рублей. В 2011 году, завершающем реализацию проекта, из федерального бюджета выделено 300 млн. рублей.

Однако проблема обеспечения школьников качественным питанием в полной мере не решена.

По данным специалистов РАО, ассигнования, выделяемые на питание в школах, обеспечивают не более 30-40 % от суточной потребности в белках, жирах, энергии и на 20 % - в витамине С и кальции. Результаты массового анкетирования школьников в 74 регионах России показали, что 2,7-3,3 % первоклассников принимают пищу 1 раз в день, меньше трети едят 3 раза в день и лишь 34-35 % первоклассников едят чаще, чем 3 раза в день.

Проверками Счетной палаты Алтайского края в муниципальных образованиях Алтайского края установлено, что из 80 проверенных общеобразовательных учреждений двухразовое горячее питание дети получали только в двух школах.

По информации Контрольно-счетной палаты Брянской области, в 2010 году столовые имелись в 89,8 % общеобразовательных учреждений. В 28,9 % учреждений питание детей организовано в приспособленных под столовую помещениях.

Согласно материалам Контрольно-счетной палаты Вологодской области в 2010 году из 533 школ области имеют столовую или буфет 98,1 % учреждений, в том числе в каждой пятой школе столовые располагаются в приспособленных помещениях.

По информации Счетной палаты Республики Дагестан, в общеобразовательных учреждениях в нарушение требований Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не обеспечивается должный контроль за качеством приготовления пищи. Большинство пищевых продуктов, поступающих в пищеблоки в образовательных учреждениях Кизилюртовского, Ахтынского, Рутульского и Агульского районов, не имеет сертификатов гигиенического соответствия, ветеринарных удостоверений и других необходимых документов. Не соблюдаются требования к организации питьевого режима. Не обеспечен свободный доступ учащихся к питьевой воде. Из 34 общеобразовательных учреждений Хивского района только в одной школе имеется стационарная столовая. В остальных общеобразовательных учреждениях питание обеспечивается в бывших классных помещениях, переоборудованных под пищеблоки.

В Орловской области охват обучающихся горячим питанием составляет 97,3 %, что значительно выше показателя по Российской Федерации (77,5 %). Финансовые ресурсы региона пока не позволяют создать в полном объеме современные условия для пищеблоков. В 19 районах области имеются

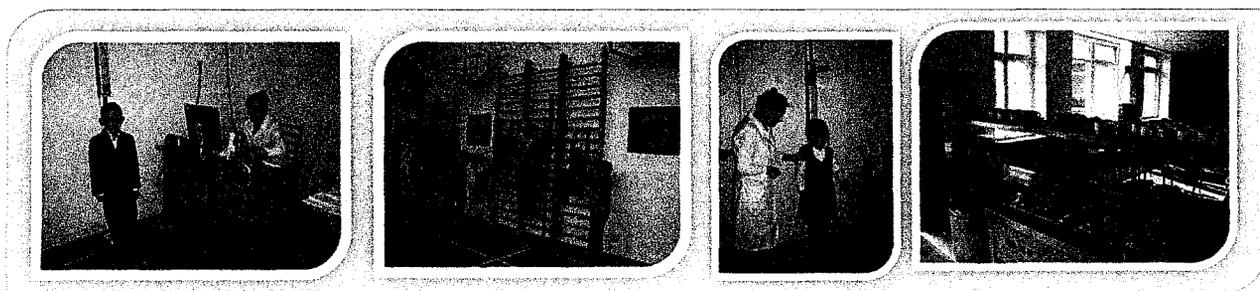
общеобразовательные учреждения, где отсутствуют пищеблоки и в связи с этим полноценное горячее питание.

В Ставропольском крае остается проблема улучшения материально-технической базы пищеблоков и столовых образовательных учреждений. Стационарную столовую имеют 84 % школ. В крае очень сложно решается вопрос организации двухразового питания обучающихся в соответствии с СанПиН 2.4.5.2409-08.

В Ямало-Ненецком округе, несмотря на увеличение охвата горячим питанием обучающихся, в общеобразовательных учреждениях не выполняются санитарно-эпидемиологические требования к организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях. Из-за недостаточной мощности столовых не организовано двухразовое горячее питание для всех обучающихся. Износ технологического оборудования составляет 58 %. Имеется проблема обеспечения пищеблоков общеобразовательных учреждений квалифицированными кадрами, особенно в сельских территориях. По результатам анкетирования большинство родителей не желают выделять денежные средства на горячее питание детей.

В Рязанской области охват горячим питанием составляет 78,4 % учащихся, двухразовым - 27,1 %, пищеблоками обеспечены 85,4 % учреждений. В области осуществляется компенсация стоимости питания в размере 20 рублей на один учебный день.

*Таким образом, условия обучения в общеобразовательных учреждениях не в должной мере благоприятны для здоровья школьников. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленному критерию не в полной мере.*



**Критерий 2.6. Установлена эффективная система контроля и надзора в системе общего образования.**

**Подкритерии 2.6.1-2.6.6. На федеральном уровне организованы контроль и надзор в системе общего образования. На уровне субъектов Российской Федерации организованы контроль и надзор в системе общего образования. Объемы предоставляемых субъектам Российской Федерации субвенций из средств федерального бюджета на осуществление переданных полномочий обоснованны. Перечисление средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации на осуществление переданных полномочий осуществляется своевременно и в полном объеме. Средства федерального бюджета ежегодно используются в полном объеме и в соответствии с целевым назначением. Отчетность субъектов Российской Федерации по использованию субвенций достоверна и предоставляется своевременно.**

С 2009 года Рособрнадзором осуществляется надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В рамках этих полномочий Рособрнадзором в субъектах Российской Федерации были проведены в 2009 году 8 проверок и в 2010 году 20 проверок, в результате чего было выявлено в 2009 году 100 нарушений и в 2010 году 269 нарушений, в том числе по:

полноте осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области образования - 25 и 8 нарушений соответственно;

надзору за соблюдением законодательства и контролю качества в области образования - 6 и 101 нарушение;

осуществлению лицензирования образовательной деятельности - 46 и 112 нарушений;

государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций - 23 и 48 нарушений.

Типичными в 2009-2010 годах в регионах являлись следующие нарушения:

*в части качества осуществления полномочий по надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере образования* - проводились внеплановые проверки без правовых оснований; по итогам проверок при выявлении нарушений не выдавались предписания об их устранении; не направлялись уведомления о проведении плановых выездных проверок; отсутствовали акты по результатам проверок;

*в части качества осуществления полномочий по вопросам лицензирования образовательной деятельности* - при осуществлении лицензирования образовательной деятельности в состав экспертных комиссий не включались представители органов местного самоуправления; лицензии на право ведения образовательной деятельности выдавались без документов, подтверждающих право собственности (или иные законные основания) на

здания, сооружения, помещения и территорию, используемые для организации образовательного процесса; реестры лицензий не содержали полного перечня информации согласно требованиям, установленным Положением о лицензировании образовательной деятельности; нарушались сроки принятия решения о выдаче лицензии и т.д.;

*в части качества осуществления полномочий по государственной аккредитации образовательных учреждений* - государственная аккредитация образовательных учреждений проводилась без привлечения представителей органов исполнительной власти; процедура государственной аккредитации образовательных учреждений проводилась по программам дополнительного профессионального образования, в отношении которых не установлены федеральные государственные стандарты или федеральные государственные требования, и др.

В 2009 и 2010 годах органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлялись контроль и надзор соблюдения законодательства Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, соблюдения лицензионных требований и условий, качества образования, а также разрешительные функции по выдаче лицензий на право ведения образовательной деятельности и свидетельств о государственной аккредитации.

Формирование органов, осуществляющих переданные полномочия в области образования, проводилось на базе существовавших в субъектах Российской Федерации органов исполнительной власти. В 2010 году в 20 субъектах Российской Федерации продолжался процесс формирования структур, осуществляющих переданные полномочия. В большей части субъектов Российской Федерации переданные полномочия исполняются структурными подразделениями органов исполнительной власти (64 субъекта Российской Федерации, или 78 %), в остальных - самостоятельными органами (18 субъектов Российской Федерации, или 22 %).

Общее количество общеобразовательных учреждений в Российской Федерации, в отношении которых осуществляются переданные полномочия по контролю и надзору, в 2009 году составляло 55 960 объектов, в 2010 году - 53 121 объект.

В 2009 году переданные полномочия в области образования осуществляли 1 290 государственных служащих, в 2010 году - 1 282 государственных служащих. При расчете объемов субвенций из федерального бюджета показатель отношения количества объектов контроля к числу государственных служащих, осуществляющих переданные полномочия, составлял 85 объектов на 1 штатную единицу. В ряде субъектов Российской Федерации данный показатель значительно превышен. В 2010 году на 1 штатную единицу приходилось до 200-300 объектов (Республика Дагестан - 308 объектов, Челябинская область - 247 объектов, Орловская область - 236 объектов, Тульская область - 203 объекта, г. Санкт-Петербург - 200 объектов, Воронежская область - 198 объектов, Краснодарский край - 196 объектов,

Свердловская область - 196 объектов). Значительное превышение расчетного показателя свидетельствует о недостаточности кадрового обеспечения осуществления переданных полномочий в указанных регионах.

В ходе проведения проверок выявлялись нарушения по вопросам:

соблюдения законодательства в области образования (несоответствие содержания уставов общеобразовательных учреждений законодательству Российской Федерации в части приема, перевода и отчисления обучающихся; несвоевременное внесение изменений и дополнений в уставы и отдельные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность образовательных учреждений; несоответствие локальных актов, регламентирующих деятельность общеобразовательных учреждений законодательству Российской Федерации в области образования и уставу; нарушение требований организации образовательного процесса, в том числе в части режима занятий, системы оценок при промежуточной аттестации, формы и порядка ее проведения, превышения предельно допустимой аудиторной нагрузки, нарушения учета бланков и выдачи документов государственного образца и их дубликатов; нарушение порядка создания, реорганизации и ликвидации образовательных учреждений; превышение полномочий органами местного самоуправления, муниципальных районов и городских округов в сфере образования);

качества образования (несоответствие содержания образовательных программ федеральным государственным образовательным стандартам и федеральным государственным требованиям; несоответствие содержания и качества подготовки обучающихся и выпускников требованиям образовательных стандартов и нормативных правовых актов в области образования; реализация не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком образовательного процесса);

соблюдения лицензионных требований и условий (ведение образовательной деятельности без лицензии; отсутствие у общеобразовательного учреждения в собственности или на ином законном основании зданий, строений, сооружений, помещений и территорий, необходимых для осуществления образовательной деятельности по образовательным программам заявленного уровня и направленности; несоблюдение общеобразовательным учреждением предусмотренной лицензией предельной численности обучающихся).

В 2010 году, согласно данным Рособнадзора, практически каждое четвертое образовательное учреждение или организация было подвергнуто контролю по направлениям переданных полномочий.

Вместе с тем в ряде регионов показатель доли проверенных объектов в общем количестве поднадзорных образовательных организаций и учреждений был крайне низок. В 9 регионах он составлял менее 10 % (Орловская область - 4,8 %, Забайкальский край - 5,8 %, Челябинская область - 6,4 %, Ивановская область - 6,5 %, Оренбургская область - 6,6 %, Чеченская Республика - 7,5 %,

Архангельская область - 7,9 %, Республика Дагестан - 8,6 %, Ростовская область - 9,6 %).

Общее количество выданных в 2010 году предписаний по результатам проведения надзорно-контрольных мероприятий составило 64,7 % от количества проверенных объектов надзора и контроля, в 2009 году этот показатель составлял 41,4 %.

В 2010 году только в 41 субъекте Российской Федерации велась работа по административному делопроизводству (было возбуждено 943 дела об административной ответственности, по результатам рассмотренных дел наложено 576 штрафов на общую сумму 5 280 тыс. рублей).

В 2010 году органами государственной власти субъектов Российской Федерации соблюдение действующего законодательства в области образования проверено в 60,1 % от общего количества проверенных объектов (в 2009 году - 53,2 %). Менее 20 % этот показатель составил в Республике Тыва (19,7 %) и в Республике Ингушетия (16,4 %). При этом по результатам проверок направлены предписания лишь в 67,7 % (в 2009 году - 48,7 %) от общего количества проверенных объектов по вопросам соблюдения законодательства Российской Федерации. Наименьшие показатели по выдаче предписаний по результатам проведенных проверок отмечаются в Воронежской области (4,1 %), Республике Калмыкия (7,1 %), Иркутской области (8 %).

Соблюдение лицензионных требований образовательными учреждениями (организациями) проверено в 2010 году лишь в 20,6 % (в 2009 году - 32,2 %) от общего количества проверенных объектов. В 2010 году увеличилось число субъектов, в которых уменьшилось проведение лицензионного контроля, и составило менее 10 % проверок. Это Республика Башкортостан (1,5 %), Ставропольский край (1,5 %), Кировская область (4,2 %), Волгоградская область (5,4 %), Забайкальский край (5,5 %), Алтайский край (6,2 %), г. Санкт-Петербург (7,4 %), Липецкая область (7,6 %), Ульяновская область (7,9 %), Псковская область (8 %), Воронежская область (8,2 %), Красноярский край (8,5 %), Брянская область (9,4 %). В Республике Мордовия, Чеченской Республике и Республике Северная Осетия - Алания лицензионный контроль вообще не проводился, что свидетельствует о неполном исполнении переданных полномочий в области образования.

Финансирование исполнения переданных полномочий в области образования Российской Федерации осуществляется путем выделения субвенций из федерального бюджета в соответствии со статьей 28.1 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Объем субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области образования был законодательно регламентирован федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год, а также постановлениями Правительства Российской Федерации о порядке предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление полномочий

Российской Федерации по контролю качества образования, лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений, надзору и контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования в соответствующем финансовом году (от 10 марта 2009 г. № 213, от 30 декабря 2009 г. № 1123, от 27 декабря 2010 г. № 1116).

В 2009 году Рособрназором было перечислено бюджетам субъектов Российской Федерации на финансирование расходов по осуществлению переданных полномочий 610 973,9 тыс. рублей, в 2010 году - 584 053,8 тыс. рублей (без учета остатка не использованных в 2009 году средств в сумме 582 479,6 тыс. рублей). Объемы предоставленных субвенций из федерального бюджета субъектам Российской Федерации соответствовали объемам, установленным федеральными законами о федеральных бюджетах соответствующих лет.

Средства федерального бюджета на осуществление переданных полномочий в области образования в виде субвенций использовались в 2009-2010 годах субъектами Российской Федерации не в полном объеме.

В 2009 году субъектами Российской Федерации было израсходовано 489 861,7 тыс. рублей, или 80,2 % от выделенных средств, в 2010 году - 555 531,2 тыс. рублей, или 95,1 %. Неиспользованные остатки субвенций были возвращены субъектами Российской Федерации в федеральный бюджет: за 2009 год - в I квартале 2010 года, за 2010 год - в I квартале 2011 года.

В 2009 году были полностью израсходованы выделенные средства в 19 регионах, свыше 90 % - в 28 регионах, от 70 % до 89 % - в 15 регионах, до 50 % - в 9 регионах. В числе субъектов Российской Федерации, освоивших предоставленные средства в наименьшей степени, Тульская область (22,1 %), Приморский край (26,8 %), Новосибирская область (27,8 %), Орловская область (28,7 %).

В 2010 году в полном объеме использовали выделенные средства 36 субъектов Российской Федерации, свыше 90 % - 37 субъектов Российской Федерации, от 70 % до 89 % - 7 субъектов Российской Федерации, чуть более половины выделенных средств освоили Хабаровский край и Челябинская область.

В результате осуществления Рособрназором проверок целевого использования субъектами Российской Федерации средств на осуществление переданных полномочий были выявлены факты использования бюджетных ассигнований на цели, не предусмотренные установленным порядком.<sup>52</sup>

Так, в 2009 году 2 710,7 тыс. рублей были направлены на приобретение автомобилей (Псковская область - 790,0 тыс. рублей, Республика Бурятия - 698,0 тыс. рублей, Рязанская область - 492,0 тыс. рублей, Курганская область -

---

<sup>52</sup> Доклады Рособрназора по контролю за расходованием субъектами Российской Федерации средств на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области образования за 2009 и 2010 годы и информация Рособрназора, предоставленная в соответствии с запросом Счетной палаты Российской Федерации.

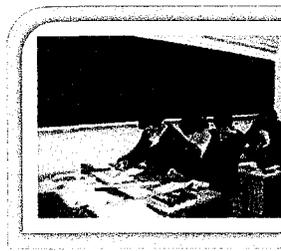
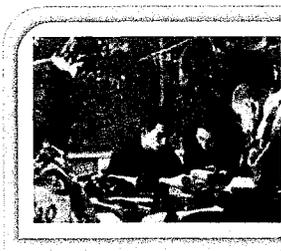
380,7 тыс. рублей, Забайкальский край - 350,0 тыс. рублей), в 2010 году на цели, не предусмотренные установленным порядком, было израсходовано 9 911,2 тыс. рублей (из них: Республика Дагестан - 4 412,9 тыс. рублей, Белгородская область - 1 324,5 тыс. рублей, Кировская область - 918,9 тыс. рублей, Удмуртская Республика - 694,1 тыс. рублей, Пензенская область - 667,5 тыс. рублей, Курганская область - 601,8 тыс. рублей, Республика Хакасия - 576,6 тыс. рублей, Свердловская область - 413,1 тыс. рублей), в 2011 году расходование средств на цели, не предусмотренные установленным порядком, осуществлено в сумме 61,5 тыс. рублей.

Рособрнадзором установлены формы и порядок представления отчетности субъектов Российской Федерации об осуществлении переданных им полномочий и о расходовании средств, выделенных из федерального бюджета на осуществление этих полномочий.<sup>53</sup> Установлено, что имели место нарушения сроков представления ежеквартальной отчетности в 2009 году (Республика Северная Осетия-Алания, Республика Тыва, Липецкая, Саратовская, Архангельская, Омская области) и годовой отчетности (департаментом образования г. Москвы отчеты о расходовании предоставленных субвенций за 2009 и 2010 годы направлялись в Рособрнадзор с нарушением сроков).

*Система контроля и надзора в области общего образования на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации установлена, но требует дальнейшего совершенствования. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют подкритериям 2.6.1, 2.6.2, 2.6.3 и 2.6.6 не в полной мере.*

*Перечисление средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации на осуществление переданных полномочий осуществлялось своевременно и в полном объеме. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют подкритерию 2.6.4.*

*Предоставленные из федерального бюджета субвенции использовались субъектами Российской Федерации не в полном объеме, имели место случаи использования средств не в соответствии с целевым назначением. Фактические данные, полученные по результатам аудита, не соответствуют подкритерию 2.6.5.*



<sup>53</sup> Приказы Минобрнауки России от 23 июня 2009 г. № 220 и от 19 мая 2010 г. № 530.

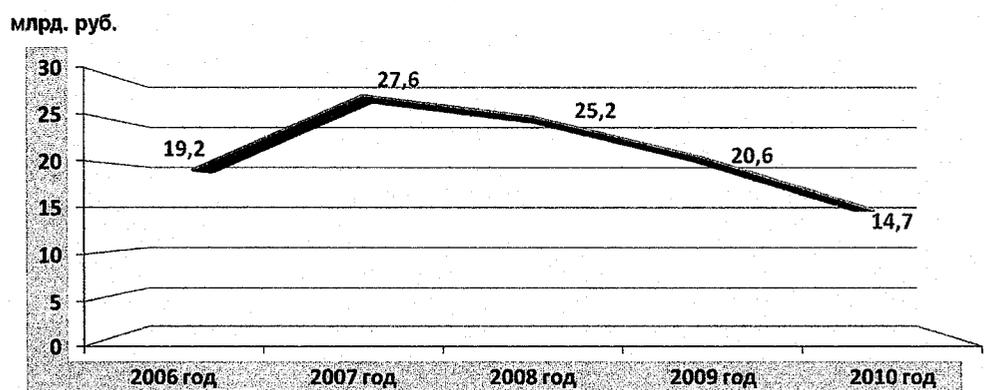
**Цель 3. Определить, способствует ли реализация мероприятий государственной поддержки общеобразовательных учреждений из средств федерального бюджета развитию системы общего образования.**

**Критерий 3.1. Нормативные правовые и методические документы, необходимые для реализации отдельных мероприятий государственной поддержки общеобразовательных учреждений, разрабатываются и утверждаются в установленном порядке и своевременно.**

В 2005-2010 годах государственная поддержка общеобразовательных учреждений за счет средств федерального бюджета осуществлялась в рамках реализации мероприятий ПНПО и национальной образовательной инициативы «Наша новая школа», а также противоаварийных мероприятий, мероприятий, осуществленных за счет средств Резервного фонда Президента Российской Федерации и Резервного фонда Правительства Российской Федерации, и других мероприятий. Основная часть средств федерального бюджета выделялась в рамках ПНПО и национальной образовательной инициативы «Наша новая школа». За 5 лет на реализацию мероприятий было направлено 107 346,4 млн. рублей.

**Диаграмма 4**

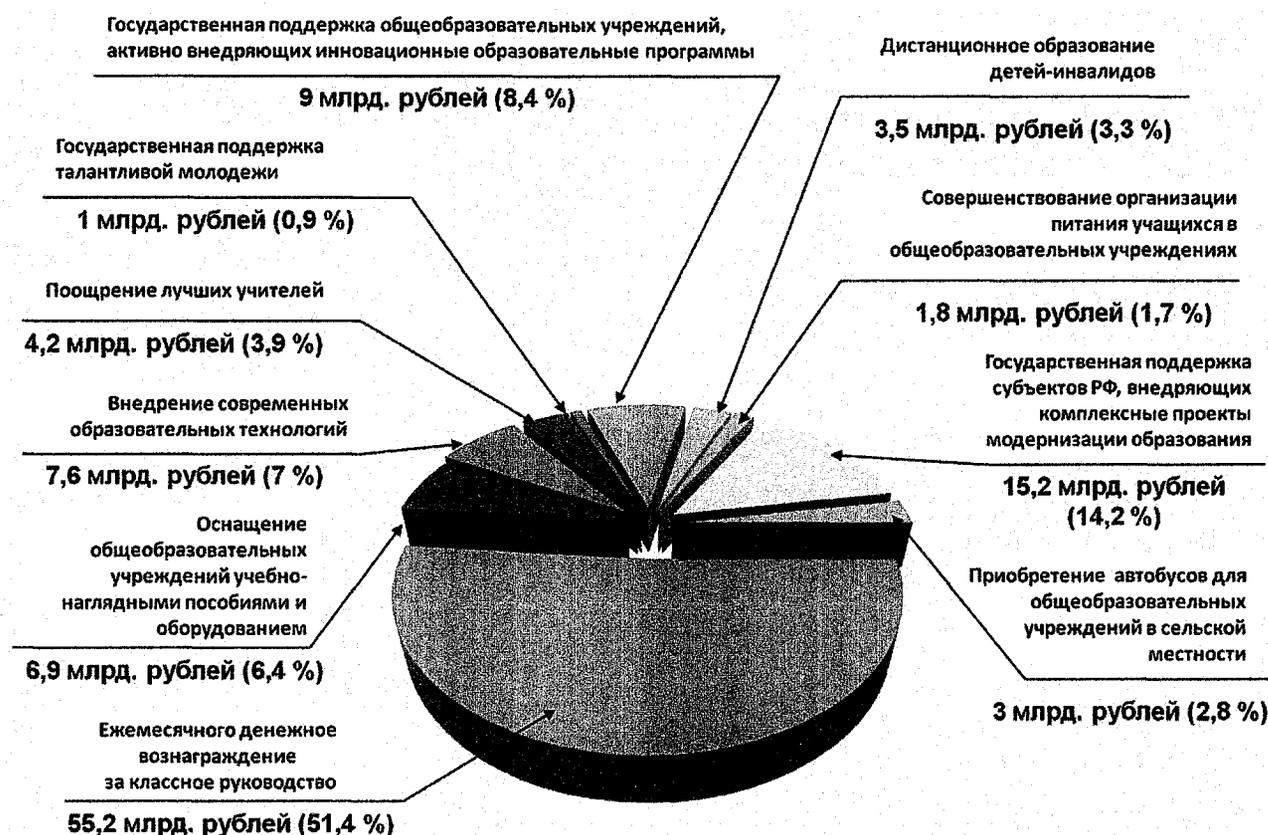
**Расходы федерального бюджета на реализацию ПНПО и национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» в 2006-2010 годах**



ПНПО стал катализатором системных изменений в образовании, привлек внимание к проблемам отрасли как органов государственной власти всех уровней, так и общественности. Реализация ПНПО позволила заложить основы для повышения качества образования, адекватного современным и перспективным социальным и экономическим требованиям.

Диаграмма 5

Данные о расходах федерального бюджета на реализацию мероприятий ПНПО в области общего образования и национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» в 2006-2010 годах



Значительные объемы средств на финансирование мероприятий ПНПО были привлечены из бюджетов субъектов Российской Федерации, а также других источников.



За 2005-2010 годы в рамках ПНПО была оказана государственная поддержка 9 тыс. школ, внедряющих инновационные образовательные программы; свыше 53 тыс. общеобразовательных учреждений были обеспечены доступом к сети Интернет и оснащены лицензионным программным обеспечением; выплачивалось ежемесячное поощрение за классное руководство 760-800 тыс. педагогов; получили поощрения более 41 тыс. лучших учителей и более 26 тыс. представителей талантливой молодежи; в общеобразовательные учреждения было поставлено 54,8 тыс. комплектов учебного оборудования (23,6 тыс. комплектов за счет средств федерального бюджета), 9,8 тыс. автобусов для общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности (4,8 тыс. автобусов - за счет средств федерального бюджета); в 31 регионе реализовалось КПО; в 33 регионах проекты, направленные на совершенствование системы школьного питания; с 2009 года реализуется

мероприятие по развитию дистанционного образования детей-инвалидов.

Основные стратегические ориентиры развития системы общего образования, реализуемые в ходе ПНПО, получили свое дальнейшее развитие в рамках национальной образовательной инициативы «Наша новая школа», утвержденной Президентом Российской Федерации 4 февраля 2010 года (№ Пр-0271), которая включает следующие приоритетные направления модернизации общего образования:



переход на новые образовательные стандарты,  
развитие системы поддержки талантливых детей,  
совершенствование учительского корпуса,  
изменение школьной инфраструктуры,  
сохранение и укрепление здоровья школьников,  
развитие самостоятельности школ.

Меры по реализации указанных направлений составили основу Плана первоочередных действий по модернизации общего образования в 2010 году, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 г. № 246-р. В целях продолжения реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» в 2011-2015 годах распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1507 утвержден План действий по модернизации общего образования.

В исследуемый период реализация мероприятий государственной поддержки общеобразовательных учреждений, осуществляемой из средств федерального бюджета, в основном была обеспечена нормативными правовыми и методическими документами. В то же время имели место серьезные недоработки в нормативном правовом и методическом обеспечении реализации ряда мероприятий и проекта в целом.

Так, несмотря на указание в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» на целесообразность продолжения последовательного перехода к реализации проектов в рамках долгосрочных государственных программ, основные направления и мероприятия ПНПО никакими законодательными или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации не определены.<sup>54</sup> Единые индикаторы результативности ПНПО, позволяющие оценить его эффективность в целом, отсутствуют.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2010 год по направлению деятельности Счетной палаты по контролю расходов федерального бюджета на науку, образование, культуру, спорт и средства массовой информации, утвержденное Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 15 июля 2011 г. № 38К (805)).

<sup>55</sup> Сводная аналитическая записка об использовании средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации национального проекта «Образование», утвержденная Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 18 апреля 2008 года (протокол № 16К (593) (далее - Сводная аналитическая записка от 18 апреля 2008 года)).

Существенное влияние на эффективность использования финансовых ресурсов, успешность ПНПО оказывала своевременная обеспеченность его реализации нормативными правовыми актами. В 2006 году из 11 проектов нормативных правовых актов 6 было внесено в Правительство Российской Федерации с нарушением установленных сроков, в 2007 году были нарушены сроки принятия 3 нормативных правовых актов. Позднее принятие нормативных правовых актов на федеральном уровне не позволило своевременно утвердить соответствующие документы на уровне субъектов Российской Федерации, в результате чего вносились коррективы в процесс реализации мероприятий ПНПО.<sup>56</sup>

Недостаточная нормативная правовая регламентация на федеральном уровне отмечалась по КПМО и другим мероприятиям, в рамках которых осуществлялась государственная поддержка учреждений общего образования из средств федерального бюджета.

В ходе реализации мероприятий ПНПО также имели место факты несвоевременного принятия нормативных актов, необходимых для реализации проекта, субъектами Российской Федерации.

Так, в ходе реализации КПМО в ряде регионов не были приняты необходимые документы по введению НПФ и НСОТ.

В Свердловской области в 2007-2009 годах нормативные документы, регламентирующие реализацию КПМО, ежегодно принимались несвоевременно, лишь через 5-8 месяцев после издания приказов Минобрнауки России, устанавливавших участие Свердловской области в КПМО в соответствующем году. Более того, в принятые с опозданием документы впоследствии вносились изменения в части получателей средств и объемов их финансирования. В документы по реализации КПМО в 2008 году изменения были внесены спустя 9 месяцев после завершения финансового года.

Проверками в рамках аудита эффективности установлены новые факты несвоевременного и неполного нормативного правового обеспечения реализации мероприятий, финансируемых из средств федерального бюджета.

Так, в 2010 году субсидии из федерального бюджета на приобретение школьных автобусов, производимых на территории Российской Федерации, были перечислены бюджетам субъектов Российской Федерации при недостаточном нормативном правовом обеспечении реализации этого мероприятия.

В 2011 году по мероприятию «Развитие дистанционного образования детей-инвалидов» по состоянию на 15 июня 2011 года не был принят нормативный акт, устанавливающий распределение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на 2011 год.

Кроме того, следует отметить, что в первые годы реализации ПНПО в структуре Рособразования функционировал штаб ПНПО, в полномочия

---

<sup>56</sup> Сводная аналитическая записка от 13 марта 2009 года.

Так, например, по мероприятию «Дополнительное вознаграждение за классное руководство» в форме соглашения, утвержденной приказом Минобрнауки России в 2008 году, не были предусмотрены: порядок возврата неиспользованных остатков субсидий, обязательства субъекта Российской Федерации по софинансированию мероприятия, меры ответственности субъекта Российской Федерации за неосуществление софинансирования.

Формы соглашений с субъектами Российской Федерации по мероприятиям «Стимулирование общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы» (приказ Минобрнауки России от 18 марта 2008 г. № 98) и «Совершенствование организации питания в общеобразовательных учреждениях» (приказ Минобрнауки России от 14 декабря 2007 г. № 363) также требовали доработки.<sup>57</sup>

По ряду мероприятий установленные формы соглашений на предоставление трансфертов из федерального бюджета не предусматривали обязательств субъектов Российской Федерации по отражению объемов софинансирования в региональных законах о бюджете на соответствующий финансовый год. Из бюджетов субъектов Российской Федерации ежегодно выделялись средства на нужды образования в значительных объемах, однако отнесение части этого финансирования к софинансированию мероприятий представляется не в полной мере обоснованным.

Кроме того, имели место факты несвоевременного заключения соглашений между Минобрнауки России (Рособразованием) и субъектами Российской Федерации на предоставление субсидий в рамках реализации различных мероприятий.

Контрольным мероприятием по аудиту эффективности установлено, что в 2009 году в связи с поздними сроками принятия необходимых нормативных правовых актов и распорядительных документов, регламентирующих реализацию мероприятия «Развитие дистанционного образования детей-инвалидов», соглашения о предоставлении субсидий были заключены с субъектами Российской Федерации в период с 21 октября по 7 декабря 2009 года.

Соглашения о предоставлении субсидий на проведение противоаварийных мероприятий в зданиях государственных и муниципальных образовательных учреждений в 2010 году были заключены с нарушением установленного срока в период с 8 июня по 30 августа, в 2011 году по состоянию на 14 июля соглашения о предоставлении субсидий заключены не были.

*Таким образом, фактические данные, полученные по результатам аудита эффективности, соответствуют установленным критериям не в полной мере.*

---

<sup>57</sup> Сводный отчет от 25 декабря 2009 года.

**Критерии 3.4-3.6. Предоставление субъекту Российской Федерации субсидии из средств федерального бюджета и объем этой субсидии обоснованны. Финансирование мероприятий из средств федерального бюджета осуществляется своевременно и в полном объеме. Средства федерального бюджета ежегодно используются в полном объеме и в соответствии с целевым назначением.**

В исследуемый период предоставление субсидий из средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации регламентировалось нормативными правовыми актами, предоставление субсидий и их объемы обосновывались, финансирование мероприятий из средств федерального бюджета осуществлялось в основном своевременно и в полном объеме, средства федерального бюджета использовались по целевому назначению.

Но в то же время по ряду мероприятий имели место нарушения установленного порядка. Установлены факты не обоснованного в должной мере перечисления отдельных субсидий, нарушения сроков перечисления средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации, а субъектами Российской Федерации - получателям средств, а также факты неполного, неэффективного и нецелевого использования субсидий.

Так, при определении победителей конкурсов (субъектов Российской Федерации) на получение государственной поддержки на реализацию КПО и экспериментальных проектов по совершенствованию организации питания обучающихся в общеобразовательных учреждениях допускались необъективные решения, не основанные на утвержденных критериях, что противоречило самому понятию конкурсного отбора.

В 2009 году средства федерального бюджета в сумме 120 640,0 тыс. рублей, предусмотренные на реализацию мероприятия «Совершенствование организации питания в общеобразовательных учреждениях», были распределены в конце года без проведения конкурсных процедур.

Недостатки, допущенные при планировании, становились причиной неполного исполнения Рособразованием полученных лимитов бюджетных обязательств. Так, по мероприятию «Дополнительное вознаграждение за классное руководство» в 2007 году Рособразованием не были использованы лимиты бюджетных обязательств в сумме 650,4 млн. рублей. Система четкого взаимодействия регионов с Рособразованием по представлению информации о потребности в финансировании вознаграждения за классное руководство не была отлажена, что приводило к избыточному финансированию данного мероприятия ПНПО.

Ряд реализуемых проектов по методическому обеспечению и информационной поддержке ПНПО не в полной мере соответствовал целям мероприятия, а больше относился по тематике к научно-исследовательским работам. В 2008 году в рамках методического обеспечения и информационной

поддержки ПНПО стоимость работ по осуществлению мониторинга мероприятия «Государственная поддержка талантливой молодежи» была увеличена на 750,0 тыс. рублей не в полной мере обоснованно, в результате чего средства федерального бюджета были использованы неэффективно в нарушение статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации.<sup>58</sup>

В части несвоевременности перечисления средств федерального бюджета получателям можно привести следующие примеры.

В 2009 году целевые средства на реализацию мероприятия «Развитие дистанционного образования детей-инвалидов» были перечислены в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации лишь в IV квартале 2009 года; по мероприятию «Совершенствование организации питания в общеобразовательных учреждениях» в связи с поздним перечислением средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации в объеме 120 640,0 тыс. рублей вся сумма этой субсидии не была освоена и была возвращена в федеральный бюджет.<sup>59</sup>

В 2010 году субсидии из федерального бюджета на приобретение школьных автобусов, производимых на территории Российской Федерации, для общеобразовательных учреждений перечислялись в бюджеты субъектов Российской Федерации с 28 по 30 декабря 2010 года.

В 2010-2011 годах нарушались сроки перечисления средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации на выплату педагогическим работникам вознаграждения за выполнение функций классного руководителя.

Так, согласно материалам Контрольно-счетной палаты Московской области в 2010 году средства субсидии для выплаты вознаграждения за классное руководство поступили в бюджет Московской области в два этапа: 4 июня 2010 года в сумме 287 192,1 тыс. рублей и 23 ноября 2010 года - 95 730,7 тыс. рублей. Из бюджета Московской области бюджетам муниципальных образований субвенции перечислялись с задержкой до 20 дней. В результате несвоевременного перечисления средств выплата вознаграждения за классное руководство педагогическим работникам производилась с большими задержками.

Контрольно-счетной палатой Республики Башкортостан установлено, что средства на выплату денежного вознаграждения за выполнение функций классного руководителя за I квартал 2011 года были перечислены 24 марта 2011 года, за II квартал 2011 года - 25 мая 2011 года. В результате выплаты за классное руководство производились с нарушением сроков.

Несоблюдение сроков перечисления средств федерального бюджета, предназначенных для выплаты денежного вознаграждения за выполнение функций классного руководителя, послужило причиной обращений работников

---

<sup>58</sup> Сводная аналитическая записка от 18 апреля 2008 года и Сводная аналитическая записка от 13 марта 2009 года.

<sup>59</sup> Сводная аналитическая записка от 13 марта 2009 года.

общеобразовательных учреждений в органы прокуратуры и в судебные органы с исками для взыскания начисленных выплат.

Нарушения сроков выплаты вознаграждения за выполнение функций классного руководителя отмечены и в материалах других контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

По отдельным мероприятиям в исследуемый период отмечено неполное использование средств федерального бюджета, выделенных на государственную поддержку общеобразовательных учреждений, а также факты неэффективного и нецелевого использования средств.

Так, в ряде регионов в 2006 году образовательными учреждениями, внедряющими инновационные образовательные программы, средства государственной поддержки были израсходованы не в полном объеме. Это было связано с тем, что: средства поздно поступили на банковские счета школ, в результате чего не хватило времени на организацию закупок через конкурсные комиссии; производители и поставщики оказались не готовы к столь массовым закупкам школьного инвентаря; к масштабной реализации ПНПО оказались не готовы и общеобразовательные учреждения. Позднее проведение конкурсов на право заключения муниципальных контрактов в 2006-2007 годах снизило эффективность использования бюджетных средств.

По мероприятию «Дополнительное вознаграждение за классное руководство» в 2007 году Рособразованием не были использованы лимиты бюджетных обязательств в сумме 650,4 млн. рублей; субъектами Российской Федерации не были возвращены в федеральный бюджет не использованные в 2006-2007 годах субсидии в сумме 401,2 млн. рублей.

В 2008 году было допущено нецелевое использование средств субсидии, полученной из средств федерального бюджета на реализацию КПМО, в сумме 12 675,8 тыс. рублей. Указанные средства были направлены на ремонт зданий Института повышения квалификации работников образования Республики Карелия, что не было предусмотрено нормативными документами.<sup>60</sup>

По итогам аудита эффективности Счетной палатой Российской Федерации установлено, что несвоевременные разработка и принятие нормативных актов, необходимых для реализации мероприятия «Развитие дистанционного образования детей-инвалидов», привели к неполному освоению средств федерального бюджета, выделенных в виде субсидий. В 2009 году средства федерального бюджета в сумме 1 000,0 млн. рублей, направленные в регионы в рамках указанного мероприятия, были освоены только на 12,3 %. Остатки целевых средств в сумме 876 820,8 тыс. рублей, не использованные на 1 января 2010 года, были возвращены в федеральный бюджет. Целевые средства, не использованные в 2009 году, должны были быть

---

<sup>60</sup> Сводная аналитическая записка от 18 апреля 2008 года, Сводная аналитическая записка от 13 марта 2009 года и Сводный отчет от 25 декабря 2009 года.

возвращены в субъекты Российской Федерации до 1 апреля 2010 года, однако они были направлены в регионы с нарушением установленного срока.

В 2010 году средства федерального бюджета, выделенные субъектам Российской Федерации по этому же мероприятию в сумме 2 500,0 млн. рублей, были исполнены на 92,2 %. По 42 субъектам Российской Федерации остатки целевых средств составили 196,3 млн. рублей и были возвращены в федеральный бюджет. Ямало-Ненецкий автономный округ субсидию не использовал и возвратил в федеральный бюджет всю сумму (2 611,1 тыс. рублей). Низкое освоение субсидии отмечено в Воронежской области (7,8 %).

По мероприятию «Совершенствование организации питания в общеобразовательных учреждениях» в 2009 году субсидии в общей сумме 879 360,0 тыс. рублей были освоены субъектами Российской Федерации на 85,6 %. Наиболее низкий процент освоения средств федерального бюджета в Удмуртской Республике (11,6 %). В Тверской области вследствие экономии по конкурсным процедурам образовались остатки средств федерального бюджета в объеме 1 200,0 тыс. рублей.

В 2010 году в связи с поздними сроками направления средств в регионы субсидия, предоставленная бюджетам субъектов Российской Федерации на приобретение школьных автобусов, производимых на территории Российской Федерации, для общеобразовательных учреждений, по состоянию на 1 января 2011 года была использована лишь на 16,6 %.

В материалах Счетной палаты Республики Дагестан отмечается, что в 2009 году на реализацию мероприятия «Развитие дистанционного образования детей-инвалидов» средства республиканского бюджета поступили в ГУ «Региональный центр дистанционного обучения детей-инвалидов» лишь в конце декабря. В связи с поздним поступлением средств Региональный центр дистанционного обучения детей-инвалидов использовал лишь 2 505,0 тыс. рублей, направив при этом 1 666,0 тыс. рублей на покупку автомобилей «Мицубиси-Аутлендер» и «Нива-Шевроле», что было квалифицировано как неэффективное использование средств. Неиспользованные ассигнования в сумме 14 251,0 тыс. рублей были возвращены в республиканский бюджет.

В Республике Дагестан в 2010/11 учебном году в связи с уменьшением количества классов средства на выплату вознаграждения за классное руководство педагогическим работникам образовательных учреждений были направлены в муниципальные бюджеты в сумме 301 090,0 тыс. рублей, что на 47 201,6 тыс. рублей меньше, чем поступило из федерального бюджета. По результатам прокурорской проверки было установлено, что в нарушение законодательства выплата вознаграждения осуществлялась без применения районного коэффициента (высокогорность и безводность).

*Таким образом, фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленным критериям не в полной мере.*

**Критерии 3.7 и 3.8. Расходные обязательства по софинансированию мероприятий из средств субъектов Российской Федерации установлены законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Софинансирование мероприятий из средств субъектов Российской Федерации осуществляется своевременно и в полном объеме.**

Субсидирование субъектов Российской Федерации из средств федерального бюджета предусматривает обязательное софинансирование мероприятий из региональных и муниципальных бюджетов.

В исследуемый период в рамках каждого мероприятия государственной поддержки общеобразовательных учреждений расходные обязательства регионов по софинансированию отражались в соглашениях, заключаемых между Минобрнауки России (Рособразованием) и субъектами Российской Федерации. В ходе реализации мероприятий регионы осуществляли их софинансирование, что находило свое отражение в установленных формах отчетности.

Однако в ходе аудита эффективности выявлены существенные недостатки и нарушения в вопросах софинансирования мероприятий государственной поддержки общеобразовательных учреждений.

Так, на протяжении ряда лет Счетной палатой Российской Федерации отмечалось отсутствие в законах и иных нормативных правовых актах регионов расходных обязательств по софинансированию из средств субъектов Российской Федерации. Например, софинансирование мероприятий КПОМО в ряде субъектов Российской Федерации не находило своего отражения в региональных законах о бюджете на соответствующий финансовый год и фактически осуществлялось в рамках текущего финансирования общего образования<sup>61</sup>.

Софинансирование мероприятий государственной поддержки системы общего образования субъектами Российской Федерации, предусмотренное нормативными правовыми документами и заключенными соглашениями, с нарушением установленных сроков и/или не в полном объеме отмечается во многих субъектах Российской Федерации фактически в рамках всех реализуемых мероприятий. Должный контроль за соблюдением регионами своих обязательств не обеспечен.

Так, например, в 2008 году по мероприятию «Государственная поддержка общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы» не полностью выполнили свои обязательства по софинансированию 10 субъектов Российской Федерации.

По мероприятию «Оснащение общеобразовательных учреждений учебным оборудованием» также были выявлены факты невыполнения

---

<sup>61</sup> Сводный отчет от 25 декабря 2009 года.

отдельными субъектами Российской Федерации обязательств по софинансированию мероприятия.<sup>62</sup>

Контрольным мероприятием по аудиту эффективности установлены новые факты неполного выполнения субъектами Российской Федерации своих обязательств.

Обязательства регионов по софинансированию мероприятия «Развитие дистанционного образования детей-инвалидов» в 2009 году были выполнены субъектами Российской Федерации на 64,0 %, в 2010 году - на 89,1 %. При этом в 2010 году в 6 субъектах Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика, Волгоградская, Костромская, Саратовская и Тюменская области) обязательства по софинансированию не были выполнены полностью. Низкие показатели исполнения обязательств по софинансированию отмечены в Республике Калмыкия (8,5%), Республике Татарстан (7,3 %), Пермском крае (12,7 %), Воронежской области (7,8 %).

По мероприятию «Совершенствование организации питания в общеобразовательных учреждениях» в 2009 году субъектами Российской Федерации софинансирование мероприятия было выполнено на 103 %. Однако в отдельных регионах обязательства по софинансированию были выполнены не в полном объеме: Удмуртская Республика - 56,2 %, Республика Северная Осетия-Алания - 25 %. В 2010 году некоторые субъекты Российской Федерации выполнили обязательства по софинансированию также не полностью (Тверская область - 66,2 %, Камчатский край - 81,8 %, Кабардино-Балкарская Республика - 94,0 %, Курганская область - 94,2 %).

Софинансирование мероприятия по приобретению школьных автобусов для общеобразовательных учреждений, предусмотренное в 2010 году в сумме 1 024,3 млн. рублей, было осуществлено в сумме 172,9 млн. рублей (16,9 %).

*Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленным критериям не в полной мере.*

**Критерии 3.9-3.12. Закупка товаров и услуг осуществляется с соблюдением требований законодательства о государственных закупках. Закупленные товары соответствуют установленным требованиям. Закупленные товары используются по целевому назначению (поставлены на бухгалтерский учет, установлены, используются). Количество закупленных товаров удовлетворяет потребности региона.**

В ходе осуществления государственной поддержки системы общего образования в рамках реализации одних мероприятий осуществлялись централизованные закупки товаров и услуг федеральными органами исполнительной власти, в рамках реализации других мероприятий централизованные закупки осуществлялись субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями, в рамках третьих - средства

<sup>62</sup> Сводная аналитическая записка от 13 марта 2009 года и Сводный отчет от 25 декабря 2009 года.

предлагаемых для поставки автобусов марки УАЗ требованиям ГОСТ Р 51160-98 «Автобусы для перевозки детей. Технические требования». Это повлияло на условия заключаемого Рособразованием государственного контракта с ЗАО «Взлет» на поставку автобусов, в котором отсутствовали требования к их соответствию ГОСТ и не было указано назначение автобусов.

Замена автобусов на новые, приспособленные для перевозки детей, была осуществлена с нарушением установленного срока. Рособразованием своевременно не была проведена экспертиза результатов исполнения ЗАО «Взлет» своих обязательств по замене автобусов.

Во многих регионах имелись претензии к качеству учебного и учебно-наглядного оборудования, поставленного общеобразовательным учреждениям в рамках этого же мероприятия. Отмечались факты недоукомплектованности, неисправности поставленного оборудования, часть закупленного оборудования не отвечала современным требованиям.

При осуществлении централизованной закупки учебного и учебно-наглядного оборудования в заключаемых контрактах Рособразованием не были учтены требования по сертификации и безопасности оборудования, а также требования к его упаковке.



Неполное соответствие закупленных товаров и услуг необходимым требованиям было допущено в 2006-2008 годах при реализации мероприятия «Внедрение современных образовательных технологий» и заказчиком (Рособразованием), и исполнителем работ (ОАО «РТКомм.ру»). В государственный контракт, заключенный с ОАО «РТКомм.ру» на обеспечение общеобразовательных учреждений выходом в Интернет, Рособразованием не были включены условия, предусматривающие необходимое качество предоставляемых услуг, включая обеспечение контентной фильтрацией. Во многих субъектах Российской Федерации отмечалось низкое качество соединения при пользовании сетью Интернет.<sup>63</sup>

Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и другими контролирующими органами выявляются нарушения и недостатки при учете закупленных товаров и их использовании.

В ряде случаев наблюдался формальный подход субъектов Российской Федерации к приемке оборудования, факты подписания актов приемки оборудования до фактической проверки его комплектности и качества.

<sup>63</sup> Сводный отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию приоритетного национального проекта «Образование» в 2006 году и истекшем периоде 2007 года» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 28 декабря 2007 года (протокол № 59К (577) и Сводная аналитическая записка от 13 марта 2009 года.

Ранее проведенными проверками в Приморском крае, Московской и Орловской областях было выявлено, что акты приемки-передачи в собственность субъектов Российской Федерации учебного и учебно-наглядного оборудования, приобретенного Рособразованием за счет средств федерального бюджета, в ряде случаев были составлены ненадлежащим образом (отсутствовали номера, даты составления и подписания документов, что является нарушением требований Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете»).

Эксплуатация ряда поставленных в рамках федеральных и региональных закупок школьных автобусов была начата в отдельных регионах с задержкой. Одной из причин явилось позднее заключение муниципальных контрактов на выполнение работ, связанных с эксплуатацией и обслуживанием автобусов.

В 2007 году в Чукотский автономный округ за счет средств федерального бюджета были поставлены 2 автобуса, которые оказались малоприспособлены к эксплуатации в условиях Крайнего Севера в связи с отсутствием полного привода. Кроме того, доставка автобусов получателям была сопряжена с существенными трудностями и дополнительными транспортными расходами. Автобусы были доставлены поставщиком в морской порт г. Певека и длительное время не использовались по назначению, так как не была решена проблема их доставки в г. Анадырь для постановки на учет в ГИБДД и последующей доставки в школы.

Счетной палатой Республики Дагестан установлено, что эксплуатация транспорта в некоторых муниципальных образованиях региона осуществляется нерационально и неэффективно. Так, в г. Кизилюрте в эксплуатации находится лишь 47 % автобусов из 118 единиц имеющегося автотранспорта в связи с отсутствием средств на содержание автобусов.

Контрольно-счетной палатой Республики Башкортостан было выявлено несоответствие 39 % автобусов, используемых для перевозки детей, требованиям ГОСТ Р 51160-98. В 11 муниципальных районах региона доля автобусов, не соответствующих ГОСТ, составляла 50 % и более. Эксплуатация школьных автобусов осуществлялась с нарушением установленных правил и требований действующего законодательства. Контроль за техническим состоянием школьных автобусов не осуществлялся. Количество одновременно подвозимых детей превышало количество мест для сидения в школьных автобусах в 2-4 раза. Предрейсовые медицинские осмотры водителей проводились медицинскими работниками, не имеющими соответствующих сертификатов.

Несмотря на осуществленные в 2005-2010 годах за счет средств федерального и региональных бюджетов масштабные закупки компьютеров, учебного оборудования, автобусов для перевозки детей в сельской местности, улучшение материально-технического обеспечения общеобразовательных учреждений крайне необходимо и актуально. Содержание и успешное развитие сети российских общеобразовательных учреждений требуют системных, систематических и существенных по объемам финансовых вложений.

В местных бюджетах, как правило, недостаточно средств для материально-технического обеспечения образовательного процесса, оборудования помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в связи с чем государственная поддержка учреждений общего образования в части материально-технического обеспечения из средств федерального и региональных бюджетов требует дополнительного нормативного правового закрепления в целях придания ей более системного характера.

*Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленным критериям не в полной мере.*

**Критерии 3.13-3.16. Отчетность по реализации мероприятий достоверна и предоставляется своевременно. Минобрнауки России осуществляет действенный контроль за использованием имущества, приобретенного за счет средств федерального бюджета и переданного в субъекты Российской Федерации. Организован действенный контроль за выполнением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по обеспечению доступа общеобразовательных учреждений к Интернету, оплате трафика. Достигнуты целевые показатели, установленные в рамках реализации мероприятий.**

При организации каждого мероприятия по государственной поддержке общеобразовательных учреждений из средств федерального бюджета устанавливается порядок составления и предоставления отчетности. Однако Счетной палатой Российской Федерации выявляются и нарушения при установлении порядков отчетности, и нарушения установленных порядков, регламентирующих отчетность. Имеют место недостатки организации предоставления отчетов, факты непредставления отчетности, несвоевременного представления, представления не в полном объеме, недостоверности отчетных данных, а также недостатки, допускаемые при обобщении и анализе представляемой отчетности.

Так, например, установлено, что при реализации мероприятия по предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение противоаварийных мероприятий в зданиях государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в нарушение установленного порядка анализ отчетов регионов о выполненных работах и о достигнутых значениях целевых показателей эффективности использования субсидий за 2009 и 2010 годы Минобрнауки России (Рособразованием) не осуществлялся.

В 2005-2010 годах Минобрнауки России (Рособразованием) осуществлялись мероприятия по контролю за использованием имущества, приобретенного за счет средств федерального бюджета и переданного в субъекты Российской Федерации.

Однако Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и другими контролирующими

органами выявлялись нарушения при использовании имущества, приобретенного за счет субсидий из средств федерального бюджета.

Имели место факты поставок оборудования в общеобразовательные школы с нарушением установленных сроков, несоблюдения установленного порядка в процессе приема и учета поставляемого оборудования, неиспользования поставленного оборудования.

Изложенное, а также наличие отраженных в отчете недостатков и нарушений, допускаемых в ходе реализации мероприятий государственной поддержки системы общего образования, свидетельствуют о необходимости совершенствования контроля.

Особого контроля требует выполнение обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по обеспечению доступа общеобразовательных учреждений к Интернету, оплате трафика, так как современную школу и образовательный процесс невозможно представить без использования интернет-ресурсов и современных информационно-коммуникационных технологий. В последнее время наблюдается рост компьютерной оснащенности общеобразовательных учреждений, помимо этого, многие школы имеют интерактивные доски, медиатеки и интерактивные учебные пособия.

Ранее Счетной палатой Российской Федерации отмечалось, что состав отчетности и периодичность ее представления исполнителем ОАО «РТКомм.ру» об услугах по обеспечению круглосуточного неограниченного доступа к сети Интернет, определенных условиями государственного контракта, не позволяли Рособразованию как государственному заказчику контролировать качество оказываемых ОАО «РТКомм.ру» услуг.

С 2010 года координация деятельности по доступу образовательных учреждений к сети Интернет и оплата интернет-трафика должны осуществляться региональными органами исполнительной власти.

Результаты контрольного мероприятия свидетельствуют о том, что проблемы доступа образовательных учреждений к сети Интернет (подключения, качества связи, оплаты трафика) решены не в полной мере.

Установленная в контракте, заключенном в 2006 году между Рособразованием и ОАО «РТКомм.ру», скорость 128 кбит/сек является на сегодняшний день недостаточной для проведения интерактивных уроков, участия в телеконференциях и просмотра потокового видео.

Так, Счетной палатой Республики Дагестан отмечается, что качество доступа к сети Интернет в ряде образовательных учреждений не соответствует современным требованиям, в отдельных муниципальных образованиях не были своевременно определены фирмы-провайдеры интернет-ресурсов. Отсутствие в ряде школ доступа к сети Интернет означает неполное, нерациональное использование имеющейся в учреждениях современной техники.

Контроль за выполнением обязательств субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями за обеспечением доступа общеобразовательных учреждений к Интернету, оплате трафика организован не в полной мере.

Эффективность хода реализации мероприятий государственной поддержки общеобразовательных учреждений должна оцениваться по степени достижения установленных целей и ожидаемых результатов. Однако в исследуемый период по одним мероприятиям государственной поддержки целевые показатели устанавливались, по другим - не устанавливались. Установленные показатели достигались не в полном объеме.

Как уже отмечалось, единые индикаторы результативности ПНПО, позволяющие оценить его эффективность в целом, отсутствовали.

Не всеми субъектами Российской Федерации были достигнуты плановые показатели, установленные в ходе реализации КПМО. Так, только 16 субъектов (из 31, принимавшего участие в проекте) добились запланированного результата по такому важному показателю, как «доля школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса».

Несмотря на рост значений указанного показателя во всех регионах страны за годы реализации КПМО, доля школьников, обучающихся в общеобразовательных учреждениях, отвечающих современным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса, по-прежнему невелика, в разрезе регионов она составляет от 33,0 % в Самарской области до 92,3 % в Чувашской Республике, менее 70,0 % в 9 субъектах Российской Федерации (29,0 % от общего количества участников проекта).

В 2009 году по мероприятию «Развитие дистанционного образования детей-инвалидов» плановые показатели не были выполнены в связи с поздним принятием нормативных правовых актов, регламентирующих реализацию мероприятия, и перечислением средств из федерального бюджета в регионы в конце года. Из 90 запланированных были созданы только 64 центра дистанционного образования.<sup>64</sup>

В 2010 году в рамках этого же мероприятия в 50 субъектах Российской Федерации целевые показатели были достигнуты полностью; 7 субъектов Российской Федерации, израсходовав средства федеральной субсидии, не достигли целевых показателей (Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан, Пермский край, Кировская область, Тюменская область); 24 субъекта Российской Федерации не выполнили целевые показатели и вернули в бюджет остатки выделенной им субсидии.

---

<sup>64</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации по направлению деятельности по контролю расходов федерального бюджета на науку, образование, культуру, спорт и средства массовой информации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2009 год, утвержденное Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 16 июля 2010 г. № 36К (738).

*Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленным критериям не в полной мере.*

**Цель 4. Определить, обеспечивает ли государственное регулирование системы общего образования качество образования, соответствующее современным требованиям.**

**Критерий 4.1. Образовательный процесс в общеобразовательных учреждениях осуществляется в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.**

**Подкритерии 4.1.1-4.1.3. В Российской Федерации установлены федеральные государственные образовательные стандарты. Разработка и внедрение ФГОС общего образования осуществляется в соответствии с установленными сроками. Общеобразовательные учреждения подготовлены к переходу на ФГОС начального общего образования.**

Согласно Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (статья 43) Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС).

Однако законодательно установление ФГОС было закреплено лишь в 2007 году. Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта» были внесены изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании». Правила разработки и утверждения ФГОС были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 142 «Об утверждении Правил разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов», то есть по истечении года после внесения изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании».

В 2005-2010 годах образовательный процесс в общеобразовательных учреждениях Российской Федерации по ФГОС не осуществлялся. В 2010 году в отдельных регионах осуществлялось в порядке эксперимента внедрение ФГОС начального общего образования.

До июня 2002 года в Российской Федерации были установлены не ФГОС, а государственные образовательные стандарты (далее - ГОС)<sup>65</sup>. ГОС включали федеральный и национально-региональный компоненты, порядок их разработки, утверждения и введения определялся Правительством Российской Федерации; ГОС основного общего образования должен был устанавливаться федеральным законом. Однако в нарушение Закона Российской Федерации «Об образовании» ГОС основного общего образования федеральным законом не был установлен.

---

<sup>65</sup> Статья 7 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1994 г. № 174 «Об утверждении Порядка разработки, утверждения и введения в действие федеральных компонентов государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования» федеральные компоненты ГОС в части основного общего образования должны были утверждаться Правительством Российской Федерации, а в части начального общего и среднего (полного) общего образования - Минобразованием России. Однако федеральные компоненты ГОС Правительством Российской Федерации и Минобразованием России не были утверждены. Приказами Минобразования России были утверждены только обязательные минимумы содержания начального, основного, среднего (полного) общего образования и Базисный учебный план общеобразовательных учреждений Российской Федерации, так называемый ГОС-1998.

С 2002 по 2007 год в соответствии с изменениями, внесенными в Закон Российской Федерации «Об образовании»<sup>66</sup>, кроме федерального и национально-регионального компонентов, в ГОС был включен компонент образовательного учреждения; основные положения ГОС, порядок их разработки и утверждения должны были устанавливаться федеральным законом. Однако в нарушение законодательно установленного порядка основные положения ГОС, порядок их разработки и утверждения федеральным законом не устанавливались. В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1994 г. № 174 «Об утверждении Порядка разработки, утверждения и введения в действие федеральных компонентов государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования» федеральные компоненты ГОС в части основного общего образования были утверждены не Правительством Российской Федерации, а Минобразованием России.

ГОС общего образования, включающие федеральный, региональный компоненты и компонент образовательного учреждения, как это требовалось согласно Закону Российской Федерации «Об образовании», так и не были утверждены. Были утверждены (приказами Минобразования России) только федеральный компонент ГОС и Федеральный базисный учебный план для образовательных учреждений Российской Федерации, реализующих программы общего образования, так называемый ГОС-2004.

Таким образом, в 2005-2010 годах в общеобразовательных учреждениях Российской Федерации реализовывались ГОС-1998 и ГОС-2004.

---

<sup>66</sup> Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании».

В настоящее время разработаны и утверждены ФГОС начального общего (приказ Минобрнауки России от 6 октября 2009 г. № 373) и ФГОС основного общего образования (приказ Минобрнауки России от 17 декабря 2010 г. № 1897).

Разработка и введение в действие ФГОС осуществляются в рамках реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа».

Планом первоочередных действий по модернизации общего образования на 2010 год<sup>67</sup> было предусмотрено утверждение ФГОС среднего (полного) общего образования со сроком декабрь 2010 года. Однако установленный срок разработки ФГОС не был выполнен. Размещенный в декабре 2010 года на официальном сайте Минобрнауки России проект стандарта среднего (полного) общего образования вызвал отрицательную реакцию со стороны общественности, в основном это касалось количества и перечня учебных предметов, которые должны изучать старшеклассники, а также возможности выбора школьником учебных предметов. ФГОС среднего (полного) общего образования по-прежнему дорабатывается.

Следует отметить, что во ФГОС начального образования приказом Минобрнауки России от 26 ноября 2010 г. № 1241 внесены изменения, согласно которым из стандарта исключено положение о времени, отводимом на внеурочную деятельность в объеме до 1 350 часов, то есть фактически отменено бюджетное финансирование этой деятельности в объеме 1 350 часов (или 10 часов в неделю). Согласно новой редакции ФГОС внеурочная деятельность в начальной школе обязательна, но ее объем (минимальный и/или максимальный) стандартом или каким-либо другим документом не определен и может составлять, например, 1 час, 0,5 часа или менее в неделю, при этом требования ФГОС к образовательной программе будут выполнены.

Введение ФГОС, которые представляют собой систему обязательных требований к структуре основных образовательных программ, к условиям их реализации, в том числе кадровым, финансовым и материально-техническим, и к результатам освоения основных образовательных программ, является сложным и многоплановым процессом.

Планом действий по модернизации общего образования на 2011-2015 годы<sup>68</sup> предусмотрено поэтапное введение ФГОС. С 2011/12 учебного года установлено введение ФГОС для 1-ых классов. По мере готовности образовательного учреждения ФГОС мог внедряться в 2010/11 учебном году.

По данным Минобрнауки России, в 2010 году около 200 тысяч первоклассников начали обучение по новому ФГОС.

В 2010-2011 годах общеобразовательные учреждения в субъектах Российской Федерации разрабатывали и апробировали основные образовательные программы начального общего образования и учебные планы

---

<sup>67</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 г. № 246-р.

<sup>68</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1507-р.

на основе разработанной Минобрнауки России примерной основной образовательной программы начального общего образования. Однако основные образовательные программы начального общего образования были разработаны не везде. Так, по данным Контрольно-счетной палаты Воронежской области, по состоянию на май 2011 года доля таких общеобразовательных учреждений составляла 67 %, одной из причин этого являлось отсутствие учебников, разработанных по новым стандартам.

Специалисты отмечают ряд недостатков и проблем внедрения ФГОС для начальной школы.

Прежде всего это трудность понимания формулировок ФГОС, связанная с тем, что он содержит отдельные понятия и термины, которые незнакомы учителю, неоднозначно трактуются в учебно-методической и научной литературе и могут пониматься современным учителем не так, как это представлено в стандарте, например: «метапредметные результаты», «универсальные учебные действия», «основная образовательная программа» и другие.

Важной составляющей учебного процесса является наличие учебно-методических средств обучения, в первую очередь учебников. Однако введение стандарта в довольно сжатые сроки не позволило в полном объеме решить задачу разработки новых качественных учебников, соответствующих требованиям ФГОС.

Кроме того, стандарт выдвинул перед школой ряд задач, которые образовательные учреждения никогда не решали: новые подходы к контролю и оценке достижений учащихся; самостоятельное создание учебных планов, программ воспитания и развития, учебных предметов, а также внеурочной деятельности, что приводит к тому, что задачи, поставленные ФГОС, реализуются в ряде случаев формально.

Также необходимо отметить, что материально-техническая база российских общеобразовательных учреждений по большей части не соответствует требованиям, предъявляемым к современным условиям обучения. Немало специалистов отмечают, что введение ФГОС в полном объеме возможно только в школах-новостройках, соответствующих всем предъявляемым требованиям. Так, согласно ФГОС начального образования материально-техническая база реализации основной образовательной программы должна соответствовать действующим санитарным и противопожарным нормам, нормам охраны труда работников образовательных учреждений, предъявляемым (в том числе) к:

зданию образовательного учреждения (высота и архитектура здания, необходимый набор и размещение помещений для осуществления образовательного процесса, их площадь, освещенность, расположение и размеры рабочих, игровых зон и зон для индивидуальных занятий в учебных кабинетах, для активной деятельности, сна и отдыха, структура которых

должна обеспечивать возможность для организации урочной и внеурочной учебной деятельности);

помещениям библиотек (площадь, размещение рабочих зон, наличие читального зала, число читательских мест, медиатеки);

помещениям для питания обучающихся, для хранения и приготовления пищи, обеспечивающим возможность организации качественного горячего питания, в том числе горячих завтраков;

помещениям, предназначенным для занятий музыкой, изобразительным искусством, хореографией, моделированием, техническим творчеством, естественнонаучными исследованиями, иностранными языками, актовому залу, спортивным залам, бассейнам, игровому и спортивному оборудованию;

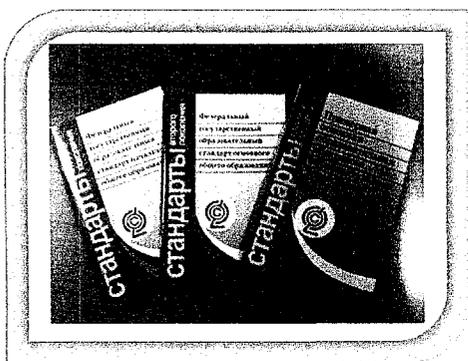
помещениям для медицинского персонала;

мебели, офисному оснащению и хозяйственному инвентарю

и т.д.

Кроме того, по мнению ряда специалистов, введение ФГОС может привести к еще большей перегрузке учащихся и в результате - к нарушению здоровья школьников.

Наличие проблем внедрения ФГОС начального образования подтверждается материалами контрольно-счетных палат Воронежской, Магаданской, Брянской и Кировской областей, Счетной палаты Республики Дагестан.



*Таким образом, в исследуемый период в Российской Федерации ФГОС были закреплены законодательно; были разработаны и утверждены ФГОС начального и ФГОС основного общего образования; образовательный процесс по ФГОС не осуществлялся.*

*Общеобразовательные учреждения не в полной мере подготовлены к переходу на новые стандарты.*

*Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют подкритериям 4.1.1 и 4.1.3 не в полной мере.*

*Разработка и внедрение ФГОС осуществлялись с нарушением установленных сроков и без достаточного нормативного правового обеспечения. Фактические данные, полученные по результатам аудита, не соответствуют подкритерию 4.1.2.*

**Критерий 4.2. Система общего образования обеспечена квалифицированными кадрами.**

**Подкритерии 4.2.1-4.2.6. Подготовка и повышение квалификации педагогических кадров отвечают потребностям общего образования. Общеобразовательные учреждения, в том числе расположенные в сельской местности, укомплектованы квалифицированными кадрами, необходимыми для осуществления образовательного процесса. Установлены критерии оценки уровня квалификации педагогических работников. Установлен порядок формирования федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических кадров образовательных учреждений и работников органов, осуществляющих управление в сфере общего образования. Система подготовки педагогических кадров для общего образования удовлетворяет потребности отрасли. Система повышения квалификации и аттестации работников общего образования создана и обеспечивает общее образование квалифицированными кадрами.**

Квалифицированные кадры - ключевой вопрос реализации государственной политики в области образования. Его решение может быть только комплексным и, безусловно, требует значительного времени.

В 2010 году численность работников общеобразовательных учреждений составляла 2 159 483 человека, из них в сельской местности - 948 518 человек, или 43,9 %. В школах работало 1 052 975 учителей (48,8 % от общей численности работников), из них 441 851 человек (42,0 %) - в сельской местности. По сравнению с 2005 годом численность учителей уменьшилась на 28,1 %.

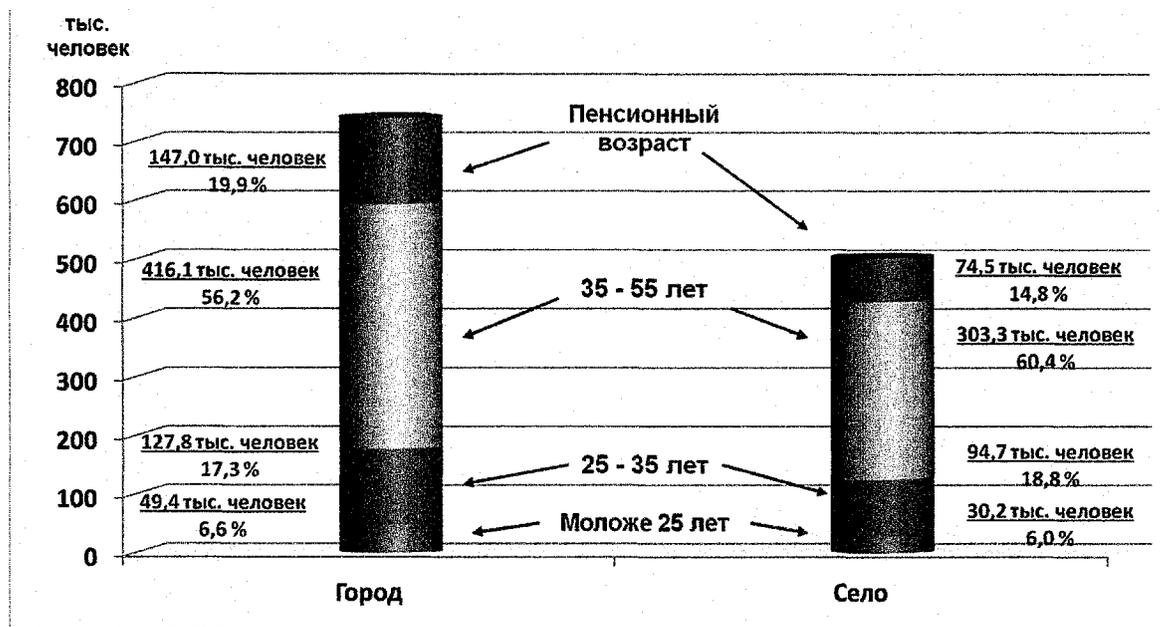
Возрастной состав работников общеобразовательных учреждений характеризуется следующими показателями: моложе 25 лет - 5,6 %, 25-35 лет - 17,1 %, 35-55 лет - 58,4 %, пенсионного возраста - 18,9 %. Возрастной состав педагогических работников практически такой же: моложе 25 лет - всего 6,4 %, в возрасте 25-30 лет - 17,9 %, 35-55 лет - 57,9 %, пенсионеры составляют 17,8 %.

Следует отметить, что молодежь (особенно мужчины) в школу по-прежнему идет неохотно. Основной контингент работников общеобразовательных учреждений составляют женщины: 83,2 % от общей численности работников общеобразовательных учреждений и 88,2 % от численности педагогических работников.

Приток в школу молодых специалистов невелик, стаж до 2 лет имеют только 5,5 % работников, что свидетельствует о непрестижности специальности учителя и отсутствии резерва для пополнения педагогического корпуса. От 2 до 10 лет педагогического стажа имеют 15,5 % педагогических работников, от 10 до 20 лет - 26,5 %, более 20 лет - 52,5 %.

**Диаграмма 6**

**Возрастной состав педагогических работников общеобразовательных учреждений в 2010 году**



Согласно статистическим данным<sup>69</sup> в 2010 году число вакантных должностей в общеобразовательных учреждениях составило 11 826 человек, из них: руководящих работников - 671 человек, учебно-вспомогательного персонала - 989 человек, обслуживающего персонала - 4 813 человек. Следует отметить, что в статистике отсутствуют данные о вакантных должностях по педагогическим работникам, включая учителей. Таким образом, статистика не в полной мере характеризует потребность общеобразовательных учреждений в квалифицированных кадрах. Расчетным путем установлено, что в 2010 году число вакансий педагогических работников составляло 5 353 единицы.

Однако следует отметить, что в статистических формах, отражающих вакантные должности, учитываются данные согласно штатным расписаниям общеобразовательных учреждений, которые в большинстве случаев подверглись существенным сокращениям в связи с оптимизацией расходов.

Результаты контрольных мероприятий и материалы, предоставленные контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, свидетельствуют о нехватке квалифицированных педагогических работников в общеобразовательных учреждениях.

<sup>69</sup> Форма статистического наблюдения № 83-РИК «Сведения о численности и составе работников учреждения, реализующего программы общего образования».

В связи с недостатком финансовых ресурсов во многих общеобразовательных учреждениях было осуществлено сокращение штатов, при этом были сокращены (частично или полностью) ставки воспитателей, библиотекарей, педагогов дополнительного образования.

Так, в материалах Контрольно-счетной палаты Карачаево-Черкесской Республики отмечена нехватка в регионе учителей химии, биологии, английского языка, физкультуры, вакантные должности замещены за счет внутреннего и внешнего совместительства. Эти проблемы характерны и для других субъектов Российской Федерации.

В исследуемый период определение уровня квалификации работников образовательных учреждений регламентировалось Положением о порядке аттестации педагогических и руководящих работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, утвержденным приказом Минобрнауки Российской Федерации от 26 июня 2000 г. № 1908. Согласно установленному порядку основанием для проведения аттестации педагогических работников на высшую, первую и вторую квалификационные категории являлось заявление работника; по результатам аттестации аттестационной комиссией выносились решения о соответствии или несоответствии заявленной квалификационной категории. При этом какие-либо критерии оценки уровня квалификации педагогических работников нормативными правовыми документами установлены не были.

С 1 января 2011 года введен в действие новый порядок аттестации педагогических работников образовательных учреждений (утвержден приказом Минобрнауки России от 24 марта 2010 г. № 209). Этим порядком установлены две квалификационные категории (высшая и первая) и требования, предъявляемые к педагогическим работникам при установлении им этих категорий.

Так, высшая квалификационная категория может быть установлена педагогическим работникам, которые имеют установленную первую квалификационную категорию; владеют современными образовательными технологиями и методиками и эффективно применяют их в практической профессиональной деятельности; имеют стабильные результаты освоения обучающимися, воспитанниками образовательных программ и показатели динамики их достижений выше средних в субъекте Российской Федерации, в том числе с учетом результатов участия обучающихся и воспитанников во всероссийских, международных олимпиадах, конкурсах, соревнованиях; вносят личный вклад в повышение качества образования на основе совершенствования методов обучения и воспитания, инновационной деятельности, в освоение новых образовательных технологий и активно распространяют собственный опыт в области повышения качества образования и воспитания.

В 2010 году в рамках ФЦПРО была разработана методика оценки уровня квалификации педагогических работников, которая была направлена Минобрнауки России в субъекты Российской Федерации для использования в

работе. Методика оценки работы руководящих работников образовательных учреждений не разрабатывалась.

В 2010 году работники общеобразовательных учреждений имели следующие квалификационные категории: высшую квалификационную категорию - 16,5 % от общей численности; первую квалификационную категорию - 24,8 %; вторую квалификационную категорию - 12,7 %; не имеют категории 46,0 %.

Следует отметить, что квалификация работников общеобразовательных учреждений в городских школах существенно выше, чем в сельских. Так, в 2010 году высшую квалификационную категорию имели 22,3 % работников городских школ и лишь 9,1 % работников сельских школ.

Из числа руководящих работников высшую квалификационную категорию имели 30,8 %, первую - 49,2 %, вторую - 2,7 %, не имеют категории 17,3 % руководящих работников.

**Диаграмма 7**

**Структура руководящих работников общеобразовательных учреждений по квалификационным категориям**



Структура педагогических кадров общеобразовательных учреждений в разрезе квалификационных категорий следующая: высшую квалификационную категорию имеют 23,8 % от общего числа педагогических работников, первую - 35,1 %, вторую - 21,3 %, не имеют категории 19,5 %.

**Диаграмма 8**

**Структура педагогических работников общеобразовательных учреждений по квалификационным категориям**



Таким образом, общеобразовательные учреждения, в том числе расположенные в сельской местности, укомплектованы квалифицированными кадрами не в должной мере.

Установление порядка формирования федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических кадров образовательных учреждений и работников органов, осуществляющих управление в сфере образования, отнесено к полномочиям Минобрнауки России.

Однако результаты контрольного мероприятия показали, что порядок формирования федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических кадров образовательных учреждений и работников органов, осуществляющих управление в сфере образования, не был установлен.

В исследуемый период периодичность повышения квалификации для педагогических работников до 2010 года законодательно не была установлена.

С 1 января 2011 года вступили в силу изменения, внесенные в Закон Российской Федерации «Об образовании», согласно которым педагогические работники образовательного учреждения имеют право проходить не реже чем один раз в пять лет профессиональную переподготовку или повышение

квалификации в соответствии с федеральными государственными требованиями к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы и уровню профессиональной переподготовки педагогических работников, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Однако на время проведения контрольного мероприятия указанные федеральные государственные требования не были установлены, на сайте Минобрнауки России был размещен только проект этого документа.

Совершенствование системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров является одной из важнейших задач, решение которой непосредственно влияет на повышение эффективности и качества российского образования и является необходимым условием реализации основных положений национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» и Послания Президента Российской Федерации Д.А.Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации в части создания школы будущего.

Анализ состояния подготовки и повышения квалификации педагогов, осуществленный специалистами РАО, выявил наличие существенных объективных противоречий между:

возрастающими требованиями общества к уровню профессиональной компетентности педагогических работников и недостаточным ее соответствием требованиям модернизации системы образования, в том числе требованиям целенаправленной подготовки педагога к дифференцированной работе с одаренными детьми, детьми с девиантным поведением, разработке здоровьесберегающих технологий, взаимодействию с родителями, организации исследований для принятия адекватных педагогических решений и др.,

идеями открытой, интегрированной в мировое образовательное пространство системы образования, разработкой федеральных образовательных стандартов на основе компетентного подхода и традиционно сложившейся малопродуктивной системой содержания, методов, технологий педагогического образования, характеризующейся замкнутостью, малой реактивностью, практическим отсутствием последипломного, послекурсового сопровождения педагога в процессе педагогической практики;

разработкой и реализацией новых направлений, форм и моделей педагогического образования, развитием практики подготовки педагога в непрофильных учебных заведениях и отсутствием единого алгоритма экспертизы инноваций, позволяющего провести исследования оценки качества педагогического образования на основе компетентного подхода, учитывающего готовность педагога к решению задач образовательной политики;

реальными запросами, потребностями педагогических работников в повышении квалификации с учетом задач модернизации образования, их мотивами к самообразованию, саморазвитию и определенной архаичностью

содержания, форм, технологий, организации, управления дополнительным образованием, недостаточной разработанностью нормативных документов, организационных форм, технологий реализации нелинейных вариативных подходов в практике повышения квалификации, переподготовки учителей.

Эти противоречия, по мнению ученых, обусловлены нестабильностью общих условий подготовки и деятельности педагогов, снижением социального статуса педагога; разрешение этих проблем не может произойти без существенных системных институциональных изменений в сфере научно-организационного и нормативно-методического обеспечения развития непрерывного педагогического образования.

Принципы открытости, доступности, непрерывности и качества должны выступать ведущими при организации повышения квалификации педагогов. Следует совершенствовать систему научно обоснованного выявления, поддержки и распространения опыта лучших учителей и школ. Необходима разработка нормативной базы для внедрения накопительной системы повышения квалификации, в том числе в дистанционных формах. Параметры качества системы подготовки и повышения квалификации должны быть соотнесены с требованиями к аттестации учителя. Для решения этих задач требуется объединение усилий науки и практики.

Подготовку педагогических кадров с высшим образованием для общего образования учителей традиционно осуществляют педагогические вузы. За последние годы их число в связи с процессами оптимизации сократилось наполовину (со 103 до 51). При этом значительно расширилась подготовка педагогов в непрофильных вузах и их филиалах.

В 2010/11 учебном году подготовка специалистов по укрупненной группе специальностей и направлений 05 «Образование и педагогика» осуществлялась в 171 подведомственном Минобрнауки России образовательном учреждении высшего профессионального образования, из них в 56 педагогических вузах, 61 государственном университете и в 53 вузах технического, технологического и других профилей<sup>70</sup>.

В исследуемый период прием граждан на обучение в вузы за счет средств федерального бюджета по укрупненной группе специальностей и направлений 05 «Образование и педагогика» ежегодно сокращался. Контрольные цифры приема были установлены Минобрнауки России в следующих объемах: 2005 год - 92,7 тыс. человек, 2006 год - 84,6 тыс. человек, 2007 год - 79,3 тыс. человек, 2008 год - 76,0 тыс. человек, 2009 год - 67,7 тыс. человек, 2010 год - 56,4 тыс. человек, 2011 год - 53,0 тыс. человек.

Определенную нишу по подготовке педагогических кадров для школ традиционно занимают средние профессиональные учебные заведения. Их сеть составляют около 340 педагогических училищ и колледжей.

---

<sup>70</sup> Данные статистической формы № ВПО-1 «Сведения об образовательном учреждении, реализующем программы высшего профессионального образования».

Реальная ежегодная потребность общеобразовательных учреждений в квалифицированных кадрах составляет, по подсчетам аналитиков, порядка 20-25 тыс. человек. В то же время выпуск в 2010/11 учебном году по направлению 05 «Образование и педагогика» составил 115,4 тыс. человек. Однако после завершения обучения в систему образования идут 10-15 % выпускников.

Остается невысоким порог качества приема в вузы по укрупненной группе специальностей и направлений - 53 балла (показатель среднего балла ЕГЭ при зачислении в вузы составляет от 70,2 до 86 баллов), что свидетельствует о низком образовательном уровне абитуриентов и желании педагогических вузов заполучить студентов любой ценой.

Следует отметить, что в последние годы в педагогических вузах осуществляется подготовка специалистов по непрофильным специальностям и направлениям подготовки («Физико-математические науки», «Культура и искусство», «Информационная безопасность», «Сельское и рыбное хозяйство», «Транспортные средства», «Автоматика и управление», «Информатика и вычислительная техника», «Воспроизводство и переработка лесных ресурсов», «Технология продовольственных продуктов и потребительских товаров», «Безопасность жизнедеятельности, природообустройство и защита окружающей среды» и др.).

Совершенно очевидно просматривается тенденция открытия профессиональных образовательных программ педагогического профиля в классических университетах и их филиалах. Подготовку кадров по педагогическим специальностям открывают и другие - непедагогические вузы. Чаще всего обучение в таких вузах ведется по 1-2 образовательным программам педагогического профиля, количество обучающихся невелико.

Вопрос о качестве подготовки педагогов в непрофильных вузах и их филиалах, а также о трудоустройстве выпускников на работу в образовательную сферу нуждается в дополнительном изучении.

Бюджетные затраты на одного студента, обучающегося на педагога, составляют около 80 тыс. рублей в год. В 2010/11 учебном году обучалось 489,5 тыс. студентов, следовательно, бюджетные затраты на их обучение составляли свыше 39 млрд. рублей.

Таким образом, на протяжении последних лет: прослеживается неэффективность бюджетных затрат на подготовку педагогических кадров; ухудшается качество подготовки выпускников педагогических вузов; «размывается» само понятие педагогического образования; происходит постепенное сокращение количества педагогических вузов и количества студентов, обучающихся в них. Из вышеизложенного очевидно, что система педагогического образования в Российской Федерации нуждается в модернизации.

В настоящее время в целях качественного улучшения и пополнения кадрового состава преподавателей разрабатываются и реализуются механизмы привлечения перспективных выпускников вузов для работы в школах, в

которых востребованы педагогические кадры, в том числе через систему грантов.

Так, в 2010 году на федеральном уровне было реализовано мероприятие по привлечению перспективных выпускников высших учебных заведений для работы в государственных общеобразовательных учреждениях субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждениях. В рамках этого мероприятия на основании конкурсного отбора был определен список перспективных молодых специалистов в количестве 703 человек, каждому из которых в течение 2 лет будет выплачено по 444,9 тыс. рублей (без учета налоговых платежей).<sup>71</sup> Однако следует отметить, что рассматриваемое мероприятие имеет разовый, несистемный характер.

Таким образом, общеобразовательные учреждения, в том числе расположенные в сельской местности, укомплектованы квалифицированными кадрами не в полной мере. Системы подготовки работников общего образования, повышения их квалификации и аттестации созданы, но не в полной мере обеспечивают общее образование квалифицированными кадрами и требуют совершенствования, в том числе в части нормативного правового обеспечения.

*Фактические данные, полученные по результатам аудита, не в полной мере соответствуют установленным критерию и подкритериям.*

**Критерий 4.3. Уровень оплаты труда работников общеобразовательных учреждений, в том числе педагогов, способствует повышению престижа труда учителя, привлечению в общеобразовательные учреждения квалифицированных кадров и повышению качества образования.**

**Подкритерии 4.3.1-4.3.6. Система оплаты труда работников общеобразовательных учреждений, в том числе педагогов, регламентирована. Введение новой системы оплаты труда регламентировано на федеральном уровне и субъектами Российской Федерации. Общеобразовательные учреждения перешли на НСОТ. Уровень оплаты труда работников общеобразовательных учреждений, в том числе педагогов, ежегодно увеличивается и сопоставим со средним уровнем оплаты труда в экономике. Оплата труда работников общеобразовательных учреждений, в том числе педагогов, в разрезе различных регионов страны, муниципальных образований, общеобразовательных учреждений сопоставима, находится на одном уровне. Уровни оплаты труда руководителей, учителей и административно-управленческого персонала сопоставимы.**

Согласно Трудовому кодексу Российской Федерации системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с федеральными законами и иными

---

<sup>71</sup> На основании поручения Президента Российской Федерации (от 3 февраля 2010 г. № Пр-259).

нормативными правовыми актами. Системы оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений устанавливаются с учетом единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих, единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, а также с учетом государственных гарантий по оплате труда, рекомендаций Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и мнения соответствующих профсоюзов (объединений профсоюзов) и объединений работодателей.

Законом Российской Федерации «Об образовании» 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 том числе в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, отнесено к полномочиям субъекта Российской Федерации (статья 29); установление штатного расписания, заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования относится к компетенции образовательного учреждения (статья 32).

Результаты контрольного мероприятия показали, что в субъектах Российской Федерации установлены региональные системы оплаты труда работников общеобразовательных учреждений, предусматривающие различные доплаты и надбавки компенсационного и стимулирующего характера.

В исследуемый период в целях укрепления кадрового потенциала общего образования рядом государственных программных документов<sup>72</sup> были предусмотрены введение НСОТ работников образовательных учреждений, ориентированной не только на объем учебной нагрузки, но и на число учеников, учет всех видов деятельности учителя и качественных показателей его работы, и повышение заработной платы учителей на основе внедрения НСОТ.

Для федеральных бюджетных учреждений введение НСОТ установлено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 583 «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и федеральных государственных органов а также гражданского персонала воинских частей, учреждений и подразделений федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная и приравненная к ней служба, оплата труда которых в настоящее время осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате

---

<sup>72</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, и Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р.

труда работников федеральных государственных учреждений».

В регионах введение НСОТ, включая его регламентацию нормативными правовыми документами, осуществляется самостоятельно.

В 2007-2009 годах внедрение НСОТ было апробировано в 31 субъекте Российской Федерации в рамках ПНПО по мероприятию КПО. Определенную методическую помощь субъектам Российской Федерации оказывало Минобрнауки России, в регионы были направлены рекомендации по внедрению НСОТ (письма Минобрнауки России от 13 сентября 2006 г. № АФ-213/03 и от 26 ноября 2007 г. № ИК-244/03). Другие методические материалы по вопросам внедрения НСОТ в субъекты не направлялись.

Счетной палатой Российской Федерации ранее было отмечено, что введение НСОТ работников общего образования недостаточно регламентировано на федеральном уровне, что оказывает отрицательное влияние на состояние и развитие российского общего образования, а также на обеспечение конституционного права граждан на получение общего образования;<sup>73</sup> в ходе реализации КПО отдельными субъектами Российской Федерации были допущены нарушения их обязательств по разработке и нормативному закреплению механизмов реализации ключевых принципов НСОТ.<sup>74</sup>

Результаты проведенного аудита эффективности также подтвердили недостаточность нормативного правового обеспечения введения НСОТ в отдельных субъектах Российской Федерации и, как следствие, неполный переход общеобразовательных учреждений на НСОТ.

Так, согласно статистическим данным<sup>75</sup> в 2010 году на НСОТ переведены 43 966 общеобразовательных учреждений (87,5 %); 57 регионов (68,7 %) полностью перешли на НСОТ, в разрезе регионов введение НСОТ характеризуется следующим образом: в 14 регионах переведены на НСОТ более 90 % школ, в 3 субъектах - от 50 % до 90 % школ, в 3 субъектах - от 10 % до 50 % школ, в 5 субъектах - менее 10 % (Иркутская область - 0,8 %, Республика Хакасия - 4,5 %, Ненецкий автономный округ - 7,7 %, Рязанская область - 8,7 %, Чеченская Республика - 9,6 %). В образовательных учреждениях г. Москвы НСОТ не была введена.

Следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации введение НСОТ не привело к увеличению уровня заработной платы работников общеобразовательных учреждений. Так, например, согласно материалам Контрольно-счетной палаты Волгоградской области в проверенных общеобразовательных учреждениях введение НСОТ было осуществлено с нарушениями требований Трудового кодекса Российской Федерации в части уведомления работников о предстоящих изменениях. Трудовые договоры

<sup>73</sup> Сводный отчет от 25 декабря 2009 года.

<sup>74</sup> Сводная аналитическая записка от 13 марта 2009 года.

<sup>75</sup> Сведения о количестве образовательных учреждений, переведенных на НСОТ, включены в форму статистической отчетности № ОШ-2 «Сведения о финансировании и расходах учреждений, реализующих программы общего образования» с 2009 года.

заклучались несвоевременно, допускалось подписание договоров задним числом. Допущенные нарушения установленного в регионе порядка привели как к установлению и выплатам необоснованных надбавок, так и невыплатам или выплатам не в полном объеме ряда надбавок. Уровень оплаты труда ряда педагогических работников снизился. Таким образом, введение НСОТ не привело к росту заработной платы, а только изменило ее структуру: оклады несколько увеличились, а надбавки уменьшились.

В 2007-2009 годах в рамках реализации 31 субъектом Российской Федерации КПМО регионами были приняты обязательства по повышению средней заработной платы учителей в 1,4 - 2,0 раза.

В ходе реализации мероприятия средняя заработная плата учителей во всех регионах, внедряющих КПМО, увеличилась. Рост заработной платы в различных регионах варьировался от 1,7 до 3,2 раза. Отмечалась необоснованно большая дифференциация уровня заработной платы учителей в разрезе регионов (от 8,6 тыс. рублей в Тамбовской области и Республике Мордовия до 26,4 тыс. рублей в Московской области и 25,6 тыс. рублей в Республике Саха (Якутия)). В разрезе отдельных школ и/или муниципальных образований размер заработной платы педагогов имел также большие различия. По показателю «Рост номинального значения средней зарплаты учителя за счет введения НСОТ по отношению к уровню 2006 года (по образовательным учреждениям, перешедшим на НСОТ)» в 2009 году 29 регионов выполнили свои обязательства, не в полной мере выполнили свои обязательства 2 региона: Калужская область (69,63 % при плане 80,7 %), Чувашская Республика (77,8 % при плане 95 %).<sup>76</sup>

Анализ уровня заработной платы работников общеобразовательных учреждений за 2005-2010 годы<sup>77</sup> показал следующее.

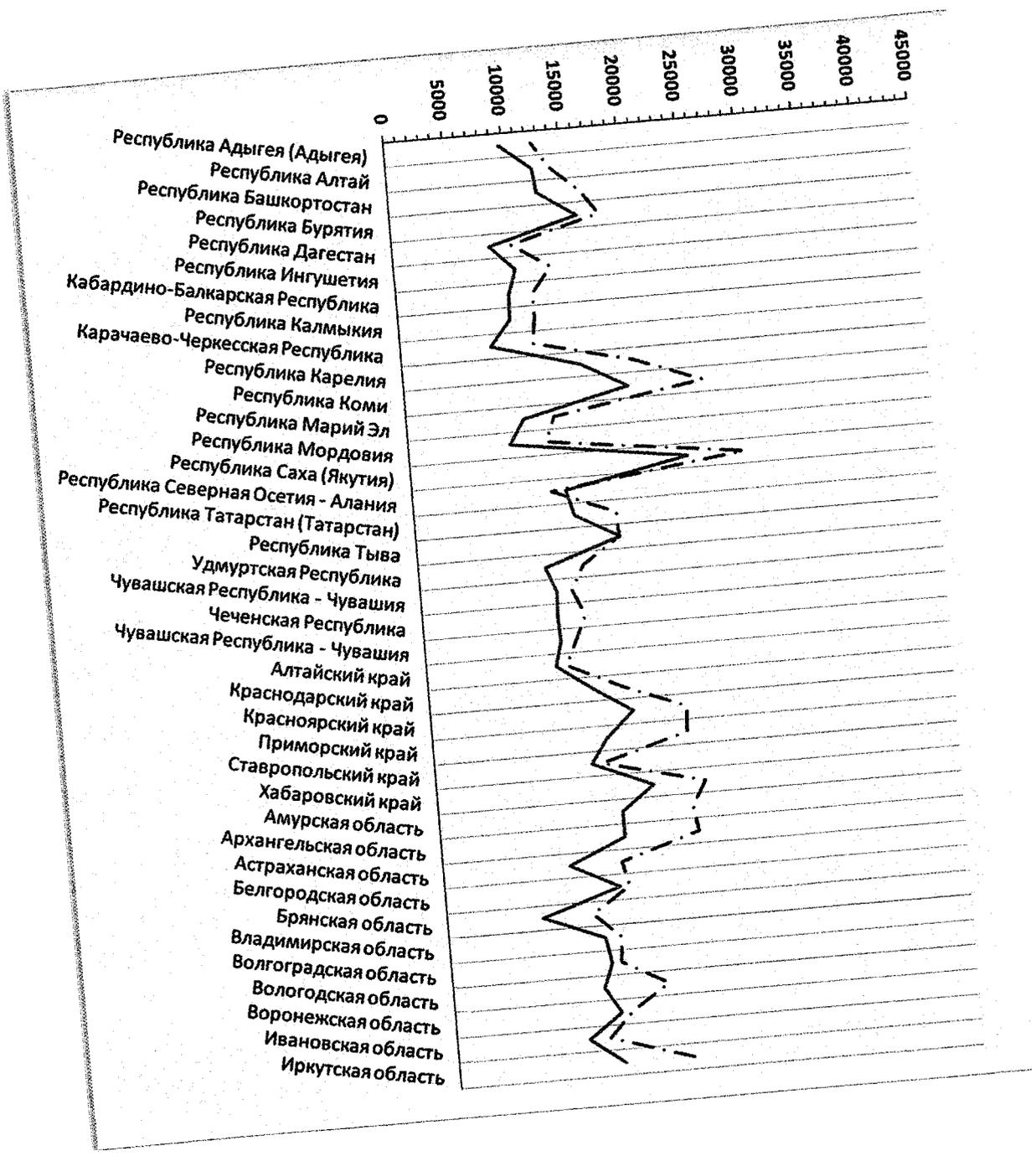
Среднемесячная заработная плата работников общеобразовательных учреждений с 2005 по 2010 год выросла в 3,5 раза, педагогов - в 3,2 раза, в экономике - в 2 раза, однако заработная плата работников общеобразовательных учреждений по-прежнему далека от среднего уровня оплаты труда в экономике. Так, среднемесячная заработная плата работников общеобразовательных учреждений в целом по стране в 2005 году составила 3 795 рублей (44,4 % от среднего уровня оплаты труда в экономике), в 2006 году - 5 844 рубля (55,0 %), в 2007 году - 7 426 рублей (54,6 %), в 2008 году - 10 421 рубль (60,7 %), в 2009 году - 12 190 рублей (65,4 %), в 2010 году - 13 360 рублей (63,0 %).<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Сводный отчет от 25 декабря 2009 г.

<sup>77</sup> Форма федерального статистического наблюдения № ОШ-2 «Сведения о финансировании и расходах учреждений, реализующих программы общего образования».

<sup>78</sup> Анализируются данные по заработной плате работников общеобразовательных учреждений за счет бюджетных средств; объемы заработной платы за счет внебюджетных источников незначительны, составляют менее 1 % от общей заработной платы.



Уровень заработной платы

учителей в 2010 году

114

Диаграмма 9

- Иркутская область
- Калининградская область
- Калужская область
- Камчатский край
- Кемеровская область
- Кировская область
- Костромская область
- Курганская область
- Курская область
- Ленинградская область
- Липецкая область
- Магаданская область
- Московская область
- Мурманская область
- Нижегородская область
- Новгородская область
- Новосибирская область
- Омская область
- Оренбургская область
- Орловская область
- Пензенская область
- Пермский край
- Псковская область
- Ростовская область
- Рязанская область
- Самарская область
- Саратовская область
- Сахалинская область
- Свердловская область
- Смоленская область
- Тамбовская область
- Тверская область
- Томская область
- Тульская область
- Тюменская область
- Ульяновская область
- Челябинская область
- Забайкальский край
- Ярославская область
- Москва
- Санкт-Петербург
- Еврейская автономная область

— . . . Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата в экономике

— Заработная плата учителей

В 2010 году среднемесячная заработная плата работников общеобразовательных учреждений превысила уровень заработной платы в

целом по экономике лишь в одном регионе - Республике Северная Осетия-Алания (102,2 %). В 6 регионах среднемесячная заработная плата работников общеобразовательных учреждений составила 80-90 % от уровня заработной платы в целом по экономике региона (Ставропольский край - 89,1 %, Вологодская область - 58,8 %, Кемеровская область - 86,3 %, Московская область - 89,1 %, Новгородская область - 89 %, Москва - 84,6 %), в 28 регионах - 70-80 %, в 29 регионах - 60-70 %, в 15 регионах - 50-60 %, в Тюменской области - 37,8 %.

Среднемесячная заработная плата учителей в 2005 году составила 4 692 рубля (54,8 % от среднего уровня оплаты труда в экономике), в 2006 году - 7 147 рублей (67,2 %), в 2007 году - 8 904 рубля (65,5 %), в 2008 году - 12 477 рублей (72,2 %), в 2009 году - 14 172 рубля (76,0 %), в 2010 году - 15 394 рубля (72,6 %).

Показатель отношения уровня среднемесячной заработной платы учителей к среднемесячной заработной плате работающих в экономике в 2010 году составил: в 3 регионах свыше 100 % (в Республике Северная Осетия-Алания - 110,1 %, в Республике Тыва - 100,7 %, в Московской области - 102,7 %), в 13 регионах - 90-100 %, в 53 регионах - 70-90 %, в 10 регионах - 60-70 % (в Карачаево-Черкесской Республике - 68,1 %, Приморском крае - 68,3 %, Брянской области - 66,2 %, Кировской области - 68,8 %, Курской области - 60,7 %, Оренбургской области - 66,2 %, Пензенской области - 61,4 %, Рязанской области - 65,9 %, Смоленской области - 66,6 %, Челябинской области - 61,8 %), в Тюменской области - 41,2 %.

Следует отметить, что, по данным мониторинга, осуществляемого Минобрнауки России, средняя заработная плата работников общеобразовательных учреждений и средняя заработная плата учителей составили в 2010 году соответственно 11 924 рубля и 13 884,5 рубля, то есть существенно (на 11-12 %) отличаются от статистических данных.

В 2010 году по-прежнему наблюдалась значительная дифференциация уровня заработной платы учителей в разрезе субъектов Российской Федерации (от 7 725 рублей в Карачаево-Черкесской Республике, 8 251 рубля в Брянской области, 8 423 рублей в Курской области до 40 230 рублей в г. Москве, 42 765 рублей в Ямало-Ненецком автономном округе, 46 056 рублей в Чукотском автономном округе). По мнению ряда исследователей, учителя различных субъектов Российской Федерации получают необоснованно различающуюся заработную плату за одинаковый объем работы.

Кроме того, необходимо отметить, что в 2010 году в 44 регионах страны показатель отношения заработной платы учителей к среднемесячной номинальной заработной плате в экономике снизился по сравнению с аналогичными показателями в 2009 году. В отдельных субъектах Российской Федерации снижение весьма существенно: в Москве - на 17,2 процентного пункта, в Саратовской области - на 9,7 процентного пункта, Чувашской Республике - на 9,4 процентного пункта.

В 38 субъектах Российской Федерации отмечен рост показателя отношения заработной платы учителей к среднемесячной номинальной заработной плате в экономике в 2010 году по отношению к аналогичному показателю в 2009 году (в Республике Ингушетия - на 16,8 процентного пункта, Брянской области - на 14,4 процентного пункта, Чеченской Республике - на 12,6 процентного пункта, Республике Татарстан - на 11,8 процентного пункта, Тверской области - на 10,7 процентного пункта, Чукотском автономном округе - на 10,5 процентного пункта).

В 2010 году в целом по Российской Федерации среднемесячная зарплата руководящих работников общеобразовательных учреждений составила 21 853 рубля (увеличилась по сравнению с 2005 годом в 3,8 раза), учителей - 15 717 рублей (увеличилась в 3,3 раза), обслуживающего персонала - 7 136 рублей (увеличилась в 3,8 раза).

Сравнительный анализ среднемесячной зарплаты учителей и среднемесячной зарплаты руководящих работников свидетельствует об ухудшении положения учителей по сравнению с руководящим составом. Так, отношение среднемесячной зарплаты учителей к среднемесячной зарплате руководящих работников составило в 2005 году 83,8 %, в 2010 году - 71,9 %, то есть снизилось на 11,9 процентного пункта.

В разрезе субъектов Российской Федерации наблюдаются существенные различия в значениях показателя отношения заработной платы учителей к заработной плате руководящих работников.

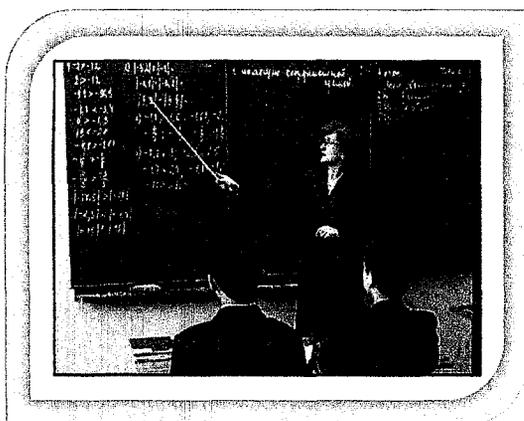
В 2010 году согласно статистике в 2 регионах средняя заработная плата учителя превысила среднюю заработную плату руководителей (в Чеченской Республике - 180,2 % и в г. Москве - 101,1 %). В 11 регионах средняя заработная плата учителя составила 80-90 % от средней заработной платы руководителей, в 58 регионах - 60-80 %, в 9 регионах - 50-60 % (Кабардино-Балкарская Республика - 54,8 %; Республика Северная Осетия-Алания - 55,3 %; Чувашская Республика - 58,6 %; Ивановская область - 58,1 %; Камчатский край - 57,2 %; Нижегородская область - 58,3 %; Пензенская область - 55,9 %; Тамбовская область - 59,7 %; Кировская область - 54,4 %).

С 2011 года по инициативе Председателя Правительства Российской Федерации В.В.Путина реализуется мероприятие по модернизации региональных систем общего образования. Одним из условий предоставления субъекту Российской Федерации субсидии из средств федерального бюджета на реализацию мероприятия является доведение уровня среднемесячной заработной платы учителей до среднего уровня заработной платы в экономике региона. На реализацию указанного мероприятия из средств федерального бюджета в 2011 году выделено 20,0 млрд. рублей, предусмотрено на 2012 год 60 млрд. рублей, на 2013 год 40 млрд. рублей.

Мониторинг реализации проекта модернизации региональных систем

общего образования, проводимый Минобрнауки России,<sup>79</sup> показал, что в октябре 2011 года в 50 субъектах Российской Федерации средний уровень заработной платы учителей доведен до среднего значения заработной платы по экономике, в 31 регионе средний уровень заработной платы учителей увеличен не менее чем на 30 % по сравнению с аналогичным показателем в I квартале 2011 года.

Однако следует отметить, что в российском законодательстве отсутствуют какие-либо нормы по уровню заработной платы учителей и по его отношению к уровню средней заработной платы в экономике. Так как помощь из федерального бюджета предусмотрена только на 3 года, без законодательного закрепления таких норм и механизмов их реализации существуют риски, что в последующие годы не все регионы смогут продолжить финансирование фонда оплаты труда общеобразовательных учреждений на прежнем уровне.



*Таким образом, система оплаты труда работников общеобразовательных учреждений, в том числе педагогов, в основном регламентирована. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют подкритерию 4.3.1.*

*Имеют место недостатки введения НСОТ и его нормативного правового обеспечения. Показатели отношения заработной платы учителей к заработной плате руководящих работников в разрезе отдельных регионов страны различны. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют подкритериям 4.3.2, 4.3.3 и 4.3.6 не в полной мере.*

*В 2005-2010 годах уровень оплаты труда работников общеобразовательных учреждений, в том числе педагогов, ежегодно увеличивался, но по-прежнему оставался значительно ниже среднего уровня оплаты труда в экономике, что не способствовало повышению престижа труда учителя, привлечению в общеобразовательные учреждения квалифицированных кадров и повышению качества образования. Уровень оплаты труда работников общеобразовательных учреждений в разрезе различных регионов страны, муниципальных образований, отдельных общеобразовательных учреждений необоснованно дифференцирован. Фактические данные, полученные по результатам аудита, не соответствуют подкритериям 4.3.4 и 4.3.5.*

<sup>79</sup> Материалы заседания координационной группы Минобрнауки России по вопросу модернизации региональных систем образования и повышения заработной платы учителей 28 ноября 2011 года

**Критерий 4.4. Права педагогических работников образовательных учреждений на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади реализуются.**

До 2011 года статьей 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» педагогическим работникам образовательных учреждений предоставлялось право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) и на первоочередное предоставление жилой площади.

Следует отметить, что Жилищным кодексом Российской Федерации право педагогических работников на первоочередное предоставление жилой площади не предусмотрено и, соответственно, в законодательстве Российской Федерации отсутствует механизм его реализации.

С 2011 года в соответствии с изменениями, внесенными в Закон Российской Федерации «Об образовании», субъекты Российской Федерации получили право производить замену натуральных льгот, полагавшихся педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), денежной компенсацией расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения; также педагогические работники указанной группы потеряли право на «первоочередное предоставление жилой площади». Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки педагогическим работникам федеральных государственных образовательных учреждений, должны устанавливаться законодательством Российской Федерации и обеспечиваться за счет средств федерального бюджета, а педагогическим работникам образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений - законодательством субъектов Российской Федерации и обеспечиваться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. При этом установлено, что нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не могут снижать объем мер социальной поддержки после вступления в силу данного документа.<sup>80</sup>

Следует отметить, что системная информация о реализации прав педагогических работников на льготы отсутствует. Согласно мониторингу, осуществленному Минобрнауки России в 2010 году, в котором приняли участие 52 региональные (межрегиональные) профсоюзные организации:

нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации устанавливаются ограничения для педагогических работников по предоставлению мер социальной поддержки, в частности, льготы по оплате жилья и коммунальных услуг предоставляются только педагогическим

---

<sup>80</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 439 «О внесении изменений в статьи 52.2 и 55 Закона Российской Федерации «Об образовании».

работникам без учета членов семьи (Республики Ингушетия, Марий Эл, Тыва, Удмуртская и Чеченская Республики, Амурская, Омская, Орловская и Томская области) или в виде частичной денежной компенсации расходов (Пермский край - 80 % от фактических затрат, Костромская область - 73 %, Орловская область - 559 рублей, Ставропольский край - 546 рублей, Чеченская Республика - 360 рублей); а также другие ограничения, например, производится оплата расходов, связанных только с отоплением (Республика Тыва, Вологодская, Новосибирская, Челябинская и Ивановская области);

установленная компенсация предоставляется не в полном объеме в нарушение положений законодательств субъектов Российской Федерации (так, например, в Республиках Алтай и Мордовия, Краснодарском крае - в виде частичной компенсации, в Республике Карелия льготы предоставляются только в половине муниципальных районов, в Республике Тыва в 2010 году в 9 из 19 муниципальных районов льготы не предоставлялись).

В ходе контрольного мероприятия в Московской области было установлено, что одной из проблем региональной системы образования являются трудности с привлечением молодых специалистов в связи с низким уровнем заработной платы и отсутствием жилья. За последние четыре года лишь два педагога из 241 получили жилую площадь по программе «Молодые специалисты на селе» и три педагога по льготной очереди. В отдельных муниципальных образованиях Московской области предусмотрены меры по предоставлению служебного жилья молодым специалистам и закреплению молодых педагогов по месту работы, которые позволили сократить уход молодых специалистов в течение первого года работы из образовательных учреждений Московской области в среднем на 8 %. Молодым педагогам выделяется жилье по социальному найму, предоставляются места в общежитиях, вне очереди - места в дошкольных учреждениях, производятся дополнительные выплаты.

Согласно материалам аудита Контрольно-счетной палаты Кировской области право педагогов на первоочередное предоставление жилой площади в регионе не реализуется. В муниципальных образованиях отсутствуют нормативные правовые акты, регламентирующие реализацию права педагогических работников на первоочередное получение жилья, улучшение жилищных условий. Если в сельских поселениях имеются муниципальные квартиры для обеспечения молодых специалистов, то в районных центрах не имеется жилых помещений, предоставляемых по договору социального найма; строительство нового жилья за счет бюджетных средств не ведется.

*Таким образом, системная информация о реализации прав педагогических работников на льготы отсутствует. Результаты аудита эффективности свидетельствуют о том, что в исследуемый период права педагогических работников на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) и на первоочередное предоставление жилой площади не реализовывались в полной*

*мере. С 2011 года в законодательство внесены изменения, исключившие право педагогических работников на первоочередное предоставление жилой площади. Фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленному критерию не в полной мере.*

**Критерий 4.5. Образовательный процесс обеспечен необходимыми качественными учебниками и учебными пособиями в достаточном количестве.**

**Подкритерии 4.5.1-4.5.4. Обеспечение учебного процесса качественными учебниками и учебными пособиями регламентировано нормативными правовыми документами. Учебники, включенные в федеральные перечни, соответствуют современным требованиям. В общеобразовательном учреждении используются учебники, включенные в федеральные перечни учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе. Выделяемые из средств субъектов Российской Федерации субвенции обеспечивают потребности учащихся общеобразовательных учреждений в учебниках и учебных пособиях.**



Законодательно установлено, что образовательный процесс осуществляется с использованием учебников согласно перечню учебников, который формируется общеобразовательным учреждением на основании федерального перечня учебников, рекомендуемых или допускаемых к использованию в образовательном процессе.

Федеральный перечень учебников ежегодно утверждается Минобрнауки России на основе экспертизы, проведение которой регламентируется также Минобрнауки России. При исполнении профессиональных обязанностей педагогические работники имеют право на свободу выбора и использование учебников в соответствии с образовательной программой, утвержденной образовательным учреждением.

Организация обеспечения учебниками в соответствии с федеральными перечнями учебников и учебными пособиями, допущенными к использованию в образовательном процессе, отнесена к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.<sup>81</sup>

Результаты аудита эффективности показали, что в последние годы Минобрнауки России был предпринят ряд мер по совершенствованию процедуры формирования федеральных перечней учебников, а также улучшению процесса экспертизы учебников.

Так, Министерством был установлен порядок проведения экспертизы учебников,<sup>82</sup> согласно которому экспертиза проводилась РАН, РАО и иными организациями, имеющими в своем штате специалистов соответствующего

<sup>81</sup> Статьи 28, 29, 32, 55 Закона Российской Федерации «Об образовании».

<sup>82</sup> Приказы Минобрнауки России от 8 апреля 2005 г. № 107 и от 11 января 2007 г. № 4.

профиля и квалификации, обладающих опытом проведения экспертизы учебных и научных материалов.

В 2010 году в связи с введением ФГОС начального общего образования Минобрнауки России было разработано новое положение о порядке проведения экспертизы учебников, согласно которому в проведении экспертизы учебников участвуют РАН и РАО, а также иные организации на основании своих уставов, утвержденных Правительством Российской Федерации, в которых закреплены соответствующие полномочия.<sup>83</sup> Фактически экспертизу учебников вправе осуществлять только РАН и РАО, так как Правительством Российской Федерации полномочия по проведению экспертизы закреплены только в уставах этих организаций. По мнению ряда специалистов, сужение числа экспертных организаций до двух привело к отстранению от экспертизы учебников специалистов вузов и институтов повышения квалификации работников образования, которые, как никто другой, понимают, какими должны быть средства обучения школьников.

Следует отметить, что в положениях Минобрнауки России о порядке проведения экспертизы учебников не указано, осуществляют ли РАН и РАО экспертизу своими силами или привлекают в качестве экспертов специалистов из академических институтов, педагогических вузов, учителей, методистов и т.д.; не конкретизирован процесс проведения экспертизы учебников (например: количественный состав экспертов; определение экспертов; наличие рецензентов, участвующих в проведении экспертизы; форма экспертного заключения; процедура доработки учебников). И РАН, и РАО самостоятельно разрабатывают и утверждают ведомственные акты, регулирующие и регламентирующие проведение экспертизы, определяют формы экспертных заключений и т.д. Какой-либо контроль за деятельностью экспертных организаций нормативными правовыми документами не предусмотрен и не осуществляется.

Кроме того, существующий в настоящее время порядок экспертизы учебников имеет еще одну особенность, правильность которой вызывает у ряда специалистов сомнения. Это нововведение связано с включением в перечень задач экспертизы учебника установление его принадлежности к системе учебников, обеспечивающих достижение требований к результатам освоения основной образовательной программы соответствующей ступени общего образования.<sup>84</sup>

С одной стороны, распространение систем учебных изданий является перспективным. Однако, с другой стороны, такой подход к формированию перечней учебников играет на руку крупным издателям учебников, имеющим в своем «портфеле» учебники по большинству учебных предметов. Издательства,

---

<sup>83</sup> Приказ Минобрнауки России от 23 апреля 2010 г. № 428.

<sup>84</sup> Система учебников представляет собой завершённую предметную линию учебников, рассчитанную на все годы обучения на соответствующей ступени общего образования.

специализирующиеся на выпуске учебной литературы, не откажутся от этой деятельности и в короткие сроки начнут формировать системы учебных изданий. Это может привести к увеличению числа «случайных», непрофессиональных авторов, которые не имеют опыта написания учебников для школы, и к снижению качества выпускаемой учебной литературы.

Также высказываются опасения, что, в случае если система учебников включает все учебники для соответствующей ступени образования, очень скоро на педагогическом рынке появятся десятки новых учебных книг по таким предметам, как «Физическая культура», «Технология», «Музыка», «Изобразительное искусство», что затруднит выбор учителя, да и целесообразность наличия 5-10 учебников, к примеру, по физкультуре или рисованию вызывает сомнения. Вопрос о целесообразности учебников по предметам ярко выраженной практической направленности («Физическая культура», «Технология», «Музыка», «Изобразительное искусство») дискутируется много лет. Многие педагоги, психологи, гигиенисты убеждены, что по этим предметам достаточно хорошего методического пособия для учителя, тогда дети будут рисовать, петь, танцевать, заниматься физическими упражнениями и спортивными играми, а не читать вместо этого учебники.

По мнению специалистов, уже наметилась тенденция, когда региональные власти «не рекомендуют» (а фактически не разрешают) работать по предметным линиям учебников, а предлагают (добровольно-принудительно) образовательным учреждениям выбирать только учебники, входящие в системы. Это, во-первых, вольно или невольно приводит к лоббированию интересов ряда издательств, во-вторых, отрицательно влияет на процесс и результаты обучения, так как каждый учитель, имея определенные предпочтения в выборе учебников, должен быстро переключаться на то, что ему «рекомендуют».

В целях обеспечения образовательного процесса учебными пособиями и в соответствии с требованиями законодательства<sup>85</sup> Минобрнауки России установлен порядок отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе.<sup>86</sup> 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. Приказами Минобрнауки России утвержден перечень организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Статья 28 Закона Российской Федерации «Об образовании».

<sup>86</sup> Приказ Минобрнауки России от 18 марта 2009 г. № 88.

<sup>87</sup> Приказ Минобрнауки России от 14 декабря 2009 г. № 729.

Аудитом эффективности установлено, что экспертиза учебных пособий, а также контроль качества изданных учебников и учебных пособий нормативными правовыми документами не предусмотрены и не осуществляются.

Проблема создания хорошего школьного учебника является сложной как в теоретическом, так и в практическом плане. Школьный учебник - это совершенно особый и очень специфичный жанр научной литературы, требующий особых личностных качеств автора и специальной подготовленности в области педагогики, психологии и частных методик. Хороший учебник может создать только коллектив авторов, который включает научного руководителя, сильного методиста, нескольких учителей из разных школ, педагога со стажем, психолога и т.п.

В проверяемый период федеральные перечни учебников, рекомендованных и допущенных к использованию в образовательном процессе в школах, ежегодно утверждались приказами Минобрнауки России.

В федеральные перечни на 2006/07 учебный год включены 1 240 учебников, на 2007/08 учебный год - 1 120 учебников, на 2008/09 учебный год - 1 104 учебника, на 2010/11 учебный год - 1 470 учебников, на 2011/12 учебный год - 1 872 учебника, изданных в 34 издательствах. Наибольшее количество учебников, включенных в федеральный перечень, издано в издательствах «Просвещение», «Дрофа», «Вентана-Граф», «Баллас», «Мнемозина», «Русское слово».

В федеральный перечень на 2011/12 учебный год включены: 16 учебников по литературному чтению для 1 класса, 14 учебников по истории для 6 класса, 14 учебников по истории для 7 класса, 19 учебников по истории для 8 класса, 14 учебников по истории для 9 класса, 16 учебников по природоведению для 5 класса, 14 учебников по физике для 7 класса, 14 учебников по физике для 8 класса, 13 учебников по химии для 8 класса, 13 учебников по химии для 9 класса, 17 учебников по химии для 10 класса, 17 учебников по химии для 11 класса.

В 2009 году в РАО была проведена экспертиза 168 учебников. В качестве заказчиков экспертизы этих учебников выступали 20 издательств. На основании результатов экспертизы были приняты следующие решения: 60 учебников (35,7 % от общего числа рассмотренных) были направлены в издательства для редакторской и издательской доработки и были дополнительно рассмотрены после устранения замечаний; 21 учебник (13,9 %) был признан не соответствующим федеральному компоненту ГОС общего образования, возрастным и психологическим особенностям учащихся; 7 учебников для специальных (коррекционных) образовательных учреждений (41,1 %) не соответствовали обязательному минимуму содержания действующих основных образовательных программ специальных (коррекционных) образовательных учреждений соответствующего вида, возрастным и психологическим особенностям учащихся.

Эксперты выделили ряд критических замечаний, характерных для рассмотренных ими учебных материалов: перегруженность труднодоступным теоретическим материалом и сложными научными понятиями; несоответствие возрастным и психологическим особенностям учащихся распределения учебного материала по ступеням образования и форм его подачи; слабую ориентацию на развитие познавательной и творческой активности учащихся; недостаточное внимание к формированию мировоззрения школьников; слабую ориентацию на персонификацию обучения, на личность учащегося и др.

Результаты аудита эффективности свидетельствуют о том, что учебники и учебные пособия, используемые в образовательном процессе, не всегда хорошего качества.

При проверке в Минобрнауки России были проанализированы обращения граждан, поступившие в 2010 году и содержащие жалобы на качество учебников. В письмах обращалось внимание, в частности, на допущенные в учебниках ошибки, качество подборки литературных произведений и их изложение («отрезанные куски» произведений разных иностранных авторов без смысловой нагрузки), а также на использование в учебниках отдельных терминов и определений («порнография», «вульгарно-натуралистическое», «непристойное», «половая жизнь» и другие).

Недостатки качества школьных учебников и учебных пособий зачастую являются предметом обсуждения в средствах массовой информации. Указывается на наличие ошибок в учебниках, как фактических, так и справочного характера, неточностей, устаревшей информации, на неоправданное своеобразие подбора материалов.

Например, на обложке учебного пособия по географии для старшеклассников, преподавателей и абитуриентов вузов была изображена карта Российской Федерации без Калининградской области и Курильских островов.<sup>88</sup>

В учебнике Э.Э.Кац «Литературное чтение» для 1 класса (издательство «Астрель», 2011 год) литературный материал, рассчитанный на детей 4-5 лет, содержит считалки, песенки и загадки для маленьких, при этом в учебнике отсутствуют стихотворения классиков русской литературы. Задания к текстам данного учебника крайне своеобразны. Так, на странице 43 появляются «необычные вещи», в частности чайник на колесах, надо описать, какое у него настроение; на странице 46 задания сформулированы следующим образом: «Почему юле кажется, что она сума сошла?», «Сравни чувства юлы и телефона». Применяются такие понятия, как «карачун» и «окочуриться», и даются пояснения по этим словам («карачун» - внезапная смерть, «окочуриться» - просто умереть).<sup>89</sup>

<sup>88</sup> <http://www.smi.ru>, «Новые известия» от 17 ноября 2005 г., Елена Денисова.

<sup>89</sup> <http://www.r-komitet.ru>. Э.Э.Кац «Литературное чтение» для 1 класса, издательство «Астрель», 2011 год.

Некоторые школьные учебники дезинформируют, сведения, полученные из них, на практике могут навредить здоровью. Так, в учебнике «Биология. 8 класс» (авторы А.Г.Драгомилов, Р.Д.Маш, М., Вентана-Граф, 2008 г.) написано: «...первая помощь при термических ожогах - промыть холодной водой, протереть спиртом или одеколоном, марганцовкой ...». Правильная первая помощь при ожогах - охладить поврежденный участок кожи под струей холодной воды в течение 15-20 минут, вплоть до потери чувствительности, наложить стерильную повязку<sup>90</sup>.

Таким образом, несмотря на то, что существует федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе, проблема качества этих учебников, а следовательно, и качества образования в полной мере не решена.

Введение ФГОС весьма осложнило ситуацию с обеспечением учебного процесса учебниками, соответствующими новым требованиям. В основном осуществлялась доработка старых учебников. По мнению экспертов, создать качественный новый учебник в сжатые сроки, в течение которых необходимо было провести доработку учебников с учетом совершенно новых требований к содержанию обучения, полной смены стратегии начального образования (вместо формирования у младших школьников предметных знаний-умений стандарт установил приоритет формирования учебной деятельности и универсальных учебных умений), фактически невозможно. Ряд специалистов считает, что остается актуальной проблема конкретизации и расшифровки требований стандартов к основным средствам обучения, в том числе учебникам.

Кроме того, необходимо отметить, что вследствие того, что учебники, соответствующие новым стандартам, разрабатывались в очень короткие сроки, случаев педагоги не были своевременно ознакомлены с этими учебниками, что в определенной мере осложняет организацию процесса обучения.

По результатам контрольного мероприятия с использованием предоставленных контрольно-счетными органами субъектов Федерации, показал, что в образовательном процессе в основном используются учебники, включенные в федеральные перечни учебников.

В то же время установлен ряд нарушений соблюдения законодательства Федерации в части использования в общеобразовательных учреждениях учебников и учебных пособий.

Это факты отсутствия в школах предусмотренных списков учебников, используемых в образовательном процессе, а также факты использования учебников, не включенных в федеральный перечень.

Х  
ли  
мы  
для  
рации  
льных  
о всех  
ебников

010 году  
ебниками,  
нениями к  
выделено  
г 325,3 млн.

Республики  
деляемая на  
олном объеме  
ических средств  
ых нужд.  
умы установлено,  
школ обеспечены  
финансированы из  
часть учебников

подготовка лиц, привлекаемых к проведению ГИА, организация информирования общественности о ходе и результатах проведения ГИА.

Вопросы оценки качества обучения требуют дальнейшей разработки, поскольку оценка качества образования не может сводиться только к оценке результатов обучения, а должна включать и оценку других аспектов качества образования, в том числе определенных ФГОС, - оценку условий обучения, включая качество преподавания, а также материально-технических и иных условий, структуры образовательных программ.

В 2011 году по поручению Правительства Российской Федерации Минобрнауки России был подготовлен доклад о реализации мероприятий по созданию общероссийской системы оценки качества образования<sup>94</sup>. Однако доклад содержал информацию в основном в части профессионального образования, а в части общего образования только сведения о проведении ЕГЭ и апробации ГИА-9. Выполнение установленного на 2009-2012 годы перечня мероприятий по созданию общероссийской системы оценки качества образования<sup>95</sup> в докладе в полной мере отражения не нашло. При этом установлено, что рекомендации по созданию систем оценки качества образования на федеральном и региональном уровнях и рекомендации по проведению процедур оценки качества образования, разработка которых предусматривалась перечнем мероприятий, до настоящего времени отсутствуют.

В 2007-2009 годах в рамках КПМО в 31 субъекте Российской Федерации осуществлялась разработка региональных систем оценки качества образования (далее - РСОКО). По результатам мероприятия было отмечено, что в ряде субъектов Российской Федерации отсутствовали реально действующие системы оценки качества образования и наблюдалось поверхностное отношение к его оценке.

Имеет место и положительный опыт разработки и реализации РСОКО. Так, Контрольно-счетная палата Воронежской области сообщила, что РСОКО в регионе сформирована и в основном реализуется, начинают отрабатываться на практике методики независимой оценки знаний учащихся 4 и 8 классов. В Московской области разработана и внедрена кластерная модель оценки состояния образовательной системы в регионе, которая заключается в оценке трех основных составляющих качества образования - результата, процесса и условий. Кроме того, в Московской области разработана и применяется оригинальная система критериев и показателей качества и результативности труда педагогических работников. Согласно материалам Счетной палаты Республики Татарстан на территории республики обеспечен контроль качества образования с использованием разработанных в республике методик,

---

<sup>94</sup> Письмо Минобрнауки России от 22 марта 2011 г. № МОН-П-608.

<sup>95</sup> Утвержден приказом Минобрнауки России от 3 марта 2009 г. № 71 во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2009 г. № АЖ-П44-751.

показателей и индикаторов оценки качества образования, механизмов оценки качества образования, в том числе индивидуальных достижений обучающихся, оценки профессиональной деятельности педагогических работников и общеобразовательного учреждения.

С целью получения объективной информации о качестве образования в России в сопоставлении с другими национальными системами образования Российская Федерация принимает участие в международных сравнительных исследованиях (TIMSS - 4 и 8 классы по математике и естественнонаучным предметам, PIRLS - 3-4 классы по чтению и пониманию текста, PISA - достижения учащихся 15-летнего возраста).

Анализ результатов международных исследований по функциональной грамотности учащихся 15-летнего возраста (читательской, математической и естественнонаучной) показал, что по всем трем направлениям исследования PISA Россия находится в группе стран, средний балл которых значительно ниже среднего балла по странам Организации экономического сотрудничества и развития (далее - ОЭСР).

Так, средний балл российских учащихся по читательской грамотности в 2009 году составил 459 баллов по 1000-балльной шкале (средний балл по странам ОЭСР - 493 балла). Российские учащиеся по данной области занимают 41-43 места из 65. Российские четвероклассники обладают высоким уровнем готовности к чтению для обучения, однако к 9-10 классу читательская грамотность российских учащихся оказывается существенно ниже мировых стандартов.

На невысоком уровне (от 468 до 479 баллов) находятся и результаты российских учащихся по математической и естественнонаучной грамотности. Причины таких результатов кроются в крайностях реализации академической направленности школьного курса математики, что приводит к уменьшению внимания к практической составляющей обучения математике в школе.

За период с 2000 по 2009 год в функциональной грамотности российских 15-летних учащихся, а именно в их способности использовать полученные в школе знания, умения и опыт для решения широкого диапазона жизненных задач в повседневной жизни, в ситуациях лично и социально значимых, выходящих за пределы чисто учебных, не зафиксировано никаких значительных изменений.

Анализ результатов исследований дает возможность принимать обоснованные решения о реформировании содержания российского образования. Сравнение результатов России с другими странами явно показывает отличие приоритетов отечественного образования от приоритетов, которые выявляются в международных исследованиях и разделяются многими странами. Обеспечивая учащихся значительным багажом предметных знаний, о чем свидетельствуют исследования качества математического и естественнонаучного образования, российская система общего образования не способствует развитию у них умения выходить за пределы учебных ситуаций, в

которых формируются эти знания, в связи с чем не вырабатывается функциональная грамотность российских учащихся.

Одним из показателей качества обучения является прохождение выпускниками основной и средней (полной) общей школы ГИА, в том числе в форме ЕГЭ. Анализ организации и проведения ЕГЭ показал следующее.

Организуют и проводят ЕГЭ Рособрнадзор и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие управление в сфере образования, совместно с органами местного самоуправления и образовательными учреждениями. В исследуемый период проведена большая работа по нормативно правовому обеспечению и организации проведения ЕГЭ на федеральном и региональном уровнях (функционируют 4 федеральных и 83 региональных ресурсных информационных центра, в которых сформированы федеральные и региональные базы данных: об участниках ЕГЭ и их результатах; выпускниках школ; абитуриентах и образовательных учреждениях), сформирована система общественного наблюдения как одна из основных форм общественного контроля за соблюдением объективности и прозрачности процедур проведения ЕГЭ.

В то же время ежегодно проведение ЕГЭ сопровождалось скандалами, связанными с многочисленными нарушениями, о которых открыто говорили сами выпускники и учителя. Ученики выкладывали экзаменационные варианты в Интернете, покупали решения в социальных сетях, учителя и студенты помогали школьникам списывать, во время экзаменов использовались (несмотря на официальное запрещение) мобильные телефоны.

В 2011 году по результатам проведенного на федеральном уровне мониторинга интернет-контента идентифицированы 72 участника ЕГЭ из 31 субъекта Российской Федерации, которые опубликовали варианты своих контрольных измерительных материалов ЕГЭ по разным общеобразовательным предметам, включая математику, в сети Интернет. Государственными экзаменационными комиссиями 28 субъектов Российской Федерации приняты решения об аннулировании результатов 54 работ участников ЕГЭ, в том числе по 6 работам - без права пересдачи в текущем году.

Также отмечались следующие нарушения: использование неразрешенных устройств и материалов; допуск участников ЕГЭ в пунктах проведения экзаменов без подтверждающего документа; допуск к сдаче ЕГЭ выпускников текущего года в дополнительные сроки без документов, подтверждающих уважительные причины пропуска основного срока сдачи экзамена; ошибки при инструктаже и заполнении бланков, сканировании, верификации, загрузке экзаменационных работ, нарушения порядка обеспечения участников ЕГЭ экзаменационными материалами и др.

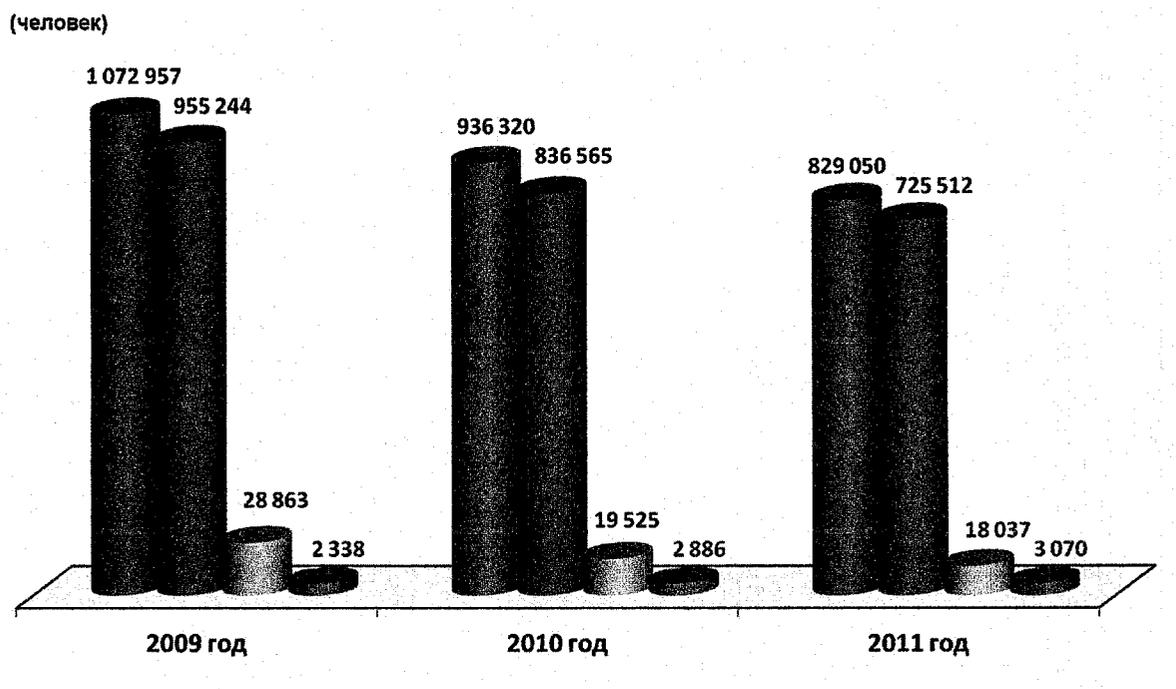
Следует отметить, что в 2011 году число выявленных нарушений несколько сократилось по сравнению с 2009 и 2010 годами, уменьшилось количество соответствующих обращений граждан. Однако, несмотря на это, остаются актуальными вопросы совершенствования нормативных правовых

актов, направленных на профилактику разного рода нарушений и противодействие им при проведении ЕГЭ, технологического обеспечения ЕГЭ, приведения контрольно-измерительных материалов ЕГЭ в соответствие с требованиями ФГОС, повышения эффективности деятельности субъектов Российской Федерации в части профилактики нарушений при организации и проведении ЕГЭ и оперативного реагирования на выявляемые факты нарушений.

В связи с демографическим спадом число участников ЕГЭ ежегодно сокращалось (в 2009 году - 1 072 957 человек, в 2010 году - 936 320 человек, в 2011 году - 829 050 человек). По данным статистической формы № 76-рик «Сведения о дневных общеобразовательных учреждениях», общее число участников ЕГЭ в 2009 году составило 815 637 человек, в 2010 году - 721 161 человек. Между данными Рособрнадзора и статистическими данными имеется существенное расхождение по числу участников ЕГЭ, что обусловлено тем, что в данные Рособрнадзора включены участники ЕГЭ, сдавшие экзамен в основные и дополнительные сроки, а также досрочно, а данные формы № 76-рик включают сведения о выпускниках школ, сдававших ЕГЭ только в основные сроки. Представляется целесообразным урегулировать указанное несоответствие набора показателей.

Диаграмма 10

Результаты ЕГЭ за 2009-2011 годы



- Общая численность участников ЕГЭ
- Общая численность выпускников
- Численность лиц, не получивших аттестат о среднем (полном) общем образовании
- Общая численность количества участников ЕГЭ, набравших 100 баллов

В 2010 году по сравнению с 2009 годом уменьшилось число выпускников школ, получивших по обязательным предметам (русскому языку и математике) количество баллов ниже установленной минимальной границы: в 2009 году - 3,0 % выпускников общеобразовательных учреждений не получили аттестаты, в 2010 году - 2,3 %, в 2011 году - 2,5 %. Наибольшее количество таких выпускников в 2010 году приходится на Чеченскую Республику (10,6 %), Республику Алтай (7,9 %), Владимирскую область (7,4 %), Приморский край (6,9 %), Иркутскую область (5,5 %), Забайкальский край (5,1 %), Амурскую область (5,0 %).

Общее количество участников ЕГЭ, набравших 100 баллов, в 2009 году составило 2 338 человек, в 2010 году - 2 886 человек, в 2011 году - 3 070 человек. Таким образом, прослеживается тенденция увеличения числа стобалльников на фоне сокращения общего числа участников ЕГЭ.

Продолжает ежегодно увеличиваться доля лиц, получивших более 200 баллов совокупно по трем общеобразовательным предметам. В 2009 году она составила 13,6 % от общего числа участников ЕГЭ, в 2010 году - 14,9 %, в 2011 году - 19,5 %.

По сравнению с 2009 годом сократилось количество субъектов Российской Федерации, результаты которых по ЕГЭ рассматривались как аномальные. В 2009 году было 15 таких регионов. В 2011 году количество высокобалльников (лиц, получивших по результатам ЕГЭ от 81 до 100 баллов) было в 2 раза больше, чем в среднем по России, в Республике Ингушетия, Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, г. Москве, Брянской и Липецкой областях.

В проверяемый период в Российской Федерации были продолжены апробация новой независимой формы ГИА-9, разработка нормативных правовых и организационно-технологических моделей проведения ГИА, а также формирование контрольно-измерительных материалов по общеобразовательным предметам; начата организационная работа по апробации процедур оценки качества начального общего образования.

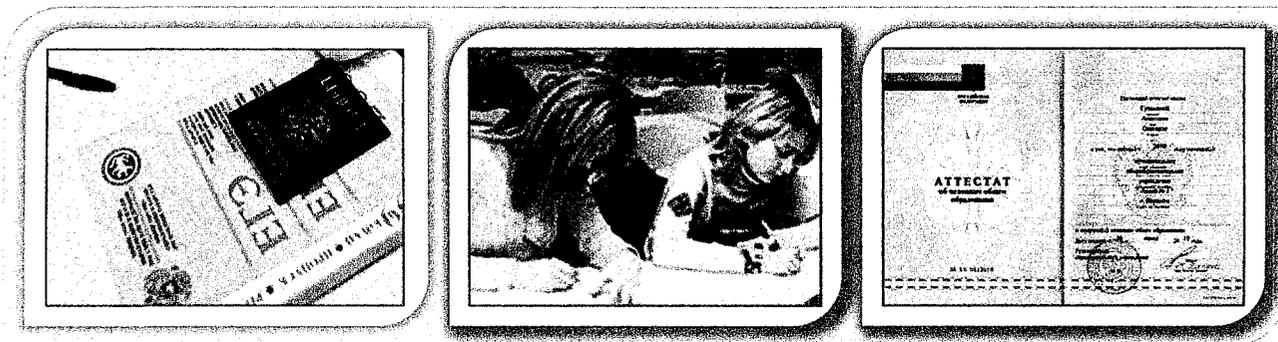
В субъектах Российской Федерации проводятся социологические опросы, задачей которых является получение объективной информации об уровне удовлетворенности качеством основного общего и среднего (полного) общего образования. Показатель удовлетворенности населения качеством общего образования в Российской Федерации в 2007 году составил 66,1 %, в 2008 году - 63,8 %, в 2009 году - 64,0 %, в 2010 году - 64,6 %.

По результатам проведенного в г. Москве анкетирования выявлено несоответствие качества образования запросам и потребностям родителей и обучающихся. Среди наиболее часто встречающихся претензий отмечаются недостаточность школьной подготовки по некоторым учебным предметам и необходимость занятий с репетиторами для успешной сдачи ЕГЭ; межличностные отношения обучающихся с учителями (наличие конфликтов, отсутствие доброжелательного отношения) и другими школьниками;

невовлеченность обучающихся в различные школьные мероприятия, а их родителей в процессы школьного самоуправления.

Согласно материалам Контрольно-счетной палаты Воронежской области проблемами в системе общего образования, влияющими на его доступность и качество, являются: отсутствие реальной возможности выбора школы; перегрузка учащихся в сельских школах и, как следствие, снижение интереса к обучению, недостаток времени для совершенствования знаний учащихся, несоответствие скорости мыслительной деятельности учащихся и объема изучаемого материала, превышающего физические возможности детей; медленное внедрение в педагогическую деятельность новых образовательных технологий из-за недостаточного уровня компьютерной грамотности учителей, низкого уровня владения информационно-коммуникационными технологиями, недостаточного уровня обеспеченности школ компьютерами и их морального износа, низкой скорости доступа в Интернет. Следует отметить, что перечисленные проблемы характерны и для других субъектов Российской Федерации.

*Таким образом, фактические данные, полученные по результатам аудита, соответствуют установленному критерию не в полной мере.*



**Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия.**

По результатам аудита эффективности, проведенного Счетной палатой Российской Федерации, составлено 9 актов.

Акт проверки в Минобрнауки России подписан с замечаниями. На замечания дано соответствующее заключение Счетной палаты.

**Выводы.**

Оценка эффективности использования бюджетных средств, направленных в 2005-2010 годах на государственную поддержку учреждений общего образования, проведенная по 38 критериям, из которых 8 содержат 43 подкритерия, всего - по 81 показателю, показала следующие результаты.

По основной части установленных показателей (71 критерий и подкритерий, или 87,8 % показателей) фактические данные, полученные по результатам контрольного мероприятия, не в полной мере соответствуют установленным критериям и подкритериям.

Фактические данные соответствуют установленным критериям и подкритериям лишь по 2 показателям (2.6.4 и 4.3.1) и не соответствуют по 8 показателям (1.2, 2.1.6, 2.1.8, 2.6.5, 4.1.2, 4.3.4, 4.3.5 и 4.5.4).

Результаты аудита эффективности использования бюджетных средств, направленных в 2005-2010 годах на государственную поддержку учреждений общего образования, показали следующее.

**1. Обеспеченность деятельности и развития сети общеобразовательных учреждений, в том числе расположенных в сельской местности, необходимой нормативной правовой базой в соответствии с приоритетами государственной политики в сфере образования.**

1.1. Основная цель государственной политики в сфере общего образования - обеспечение доступности качественного бесплатного образования - до настоящего времени не достигнута. Нормативное правовое и методическое обеспечение деятельности и развития сети российских общеобразовательных учреждений требует постоянного изучения, анализа и совершенствования.

В 2005-2010 годах цели, задачи и направления деятельности в области общего образования были закреплены в различных документах концептуального и программного характера. Однако в полном объеме эти задачи не были решены и установленные цели не были достигнуты.

ФЦПРО не выполняет в должной мере функции организационной основы государственной политики Российской Федерации в области образования, как это предусмотрено Законом Российской Федерации «Об образовании». Перечни мероприятий ФЦПРО на 2005-2010 годы и ФЦПРО на 2011-2015 годы не обеспечивают решения ряда поставленных задач, в ряде случаев программные мероприятия и ожидаемые результаты их реализации не увязаны между собой.

В каждом программном, концептуальном и отчетном документе используется своя система показателей состояния и развития системы общего образования, что не в полной мере обоснованно. Показатели и их значения (плановые и целевые) меняются в ходе реализации этих программ; значения многих показателей отличны друг от друга в разных источниках информации и даже в одном и том же источнике, в ряде случаев недостоверны.

На протяжении длительного периода остается нерешенным вопрос нормативного закрепления отдельных видов общеобразовательных учреждений

(центры образования, базовые школы, ресурсные центры профильного обучения, агрошколы, школы-детские сады и другие), что ведет к бессистемности при принятии решений в отношении этих учебных заведений.

Новый федеральный закон об образовании в Российской Федерации, который призван снять ряд имеющихся в нормативном правовом поле российской школы противоречий и пробелов, до настоящего времени не доработан и не принят. Государственная программа «Развитие образования» также находится в стадии разработки.

1.2. Первостепенное значение в вопросах состояния и развития российской системы общего образования имеет распределение полномочий федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований в этой сфере.

Основные полномочия по содержанию и развитию общеобразовательных учреждений закреплены за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Полномочиями федеральных органов государственной власти в сфере общего образования являются разработка и реализация государственной политики в этой области, принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, разработка и реализация федеральных целевых и международных программ и некоторые другие.

При этом, реализуя свои полномочия, федеральный орган исполнительной власти в сфере образования в пределах Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования в пределах своих регионов не располагают исчерпывающей информацией о состоянии и развитии системы общего образования.

Децентрализованное управление образованием требует более совершенного и полного нормативно-правового, методического, материального и финансового обеспечения деятельности российских школ в целях обеспечения в полной мере конституционных прав на получение образования.

1.3. Выявляются многочисленные нарушения действующих нормативных правовых актов, за которые ответственны как руководители образовательных учреждений, так и их учредители. В 2010 году почти в трети проверенных органов местного самоуправления было установлено неисполнение полномочий, отнесенных к их компетенции, в каждом пятом проверенном органе местного самоуправления - нарушения организации приема в образовательные учреждения, в каждом десятом - нарушался порядок выдачи, учета и хранения документов государственного образца об образовании. В образовательных учреждениях устанавливаются факты несоответствия содержания уставов законодательству Российской Федерации, нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации в области образования, предъявляемых к содержанию локальных актов, регламентирующих деятельность образовательных учреждений, нарушения

лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности.

1.4. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере общего образования согласно утвержденным методикам осуществляется исходя исключительно из экономической составляющей, без учета других критериев, например качества, доступности и бесплатности образования.

При этом экономическая эффективность оценивается только по двум показателям (соотношение численности учителей (прочего персонала) и численности учеников; наполняемость классов).

В целях улучшения значений этих показателей проводится повсеместная оптимизация сети общеобразовательных учреждений, основными формами которой являются закрытие школы и изменение ее вида (средней - в основную, основной - в начальную). При этом допускаются многочисленные нарушения. В первую очередь это, безусловно, касается малокомплектных сельских школ.

1.5. Совершенствование правового положения государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений путем создания казенных, бюджетных и автономных учреждений не имеет должного нормативного правового и методического обеспечения. Переход в системе общего образования на такие рыночные понятия, как, например, «оказание услуг», способствует дальнейшей коммерциализации российской школы и фактически сводит на нет воспитательную компоненту образовательного процесса.

1.6. В настоящее время продолжается становление единой системы государственного контроля и надзора в сфере образования, что требует дальнейшего развития нормативного правового и методического обеспечения этих вопросов на федеральном и региональном уровнях.

## **2. Организация государственной поддержки системы общего образования.**

2.1. За 2005-2010 годы расходы консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов на общее образование увеличились в 2,3 раза и составили 827 410,6 млн. рублей. Основная часть расходов на общее образование (более 99,0 %) осуществлялась из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Расходы на общее образование составляли от 4,7 % до 5,7 % общих расходов консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В процентах от ВВП на общее образование расходовалось от 1,7 % до 2,0 %.

Опережающие темпы роста расходов на образование в общем объеме государственных расходов, предусмотренные государственными программными документами, в 2005-2010 годах не были достигнуты.

Учет и анализ расходования средств по уровням бюджетной системы не налажены. Так, Минобрнауки России и органы исполнительной власти в сфере образования большинства субъектов Российской Федерации не располагают

сведениями о расходовании средств бюджетов муниципальных образований на общее образование. В то же время расходы муниципальных образований составляют значительную часть в общих расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на общее образование.

2.2. Переход на нормативное подушевое финансирование общеобразовательных учреждений не завершен. Нормативное правовое обеспечение этого вопроса в ряде субъектов Российской Федерации и его методическое сопровождение на федеральном уровне недостаточны.

Введение нормативного подушевого финансирования обострило проблему «выживания» малокомплектных сельских школ. Понятие малокомплектности школы и критерии отнесения общеобразовательного учреждения к малокомплектному на федеральном уровне не установлены. Регионы по-разному трактуют понятие «малокомплектная школа». Имеются субъекты Российской Федерации, в которых критерии отнесения школ к малокомплектным не установлены. В субъектах Российской Федерации не всегда находятся эффективные решения проблемы обеспечения прав детей, проживающих в сельской местности, отдаленных и труднодоступных поселениях, на получение качественного образования.

2.3. В 2005-2010 годах размеры финансирования государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений не обеспечивали 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, направлялись на оплату труда работников общеобразовательных учреждений.

Фактически повсеместно к оплате обучения привлекались средства семей учеников, что противоречит конституционным положениям о бесплатном общем образовании. При этом федеральный и региональные органы исполнительной власти в области образования данными о расходах семей учеников на получение общего образования, а также о количестве и деятельности благотворительных фондов, созданных при общеобразовательных учреждениях, не располагают, фактически узаконивая этим повсеместные денежные поборы с родителей обучающихся под видом благотворительной помощи.

2.4. За период с 2005 по 2010 год численность обучающихся в российских школах сократилась на 12,7 % и составила 13 641,0 тыс. человек. Количество общеобразовательных учреждений уменьшилось на 19,7 % и составило 50 734 школы. В значительно большей степени сокращение численности обучающихся и сети общеобразовательных учреждений коснулось села. Так, численность обучающихся в городе уменьшилась на 10,0 %, а в сельской местности - на 19,1 %; количество городских школ уменьшилось на 10,7 %, а сельских - на 24,8 %. Доля школьников, обучающихся в сельской местности, уменьшилась с 30,2 % до 27,9 % от общей численности обучающихся, а доля

школ, расположенных в сельской местности, - с 64,4 % до 60,4 % от общего количества общеобразовательных учреждений.

Основную часть российских школ составляют государственные и муниципальные общеобразовательные учреждения (98,7 %). Количество негосударственных общеобразовательных учреждений сократилось (на 8,4 %) и в 2010 году составило 665 единиц (обучалось 73,5 тыс. человек).

Статистический и ведомственный учет в области общего образования организован и осуществляется, однако требует совершенствования.

Во многих субъектах Российской Федерации имеются серьезные недоработки в работе по учету детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях.

2.5. За 2005-2010 годы в рамках оптимизации сети общеобразовательных учреждений прекратило существование 12 377 школ, из них 10 089 школ (81,5 %) - в сельской местности. Проводимая оптимизация не имела достаточного научного и экономического обоснования, была не в полной мере регламентирована нормативными правовыми актами и нередко осуществлялась с грубыми нарушениями законодательно установленных норм (закрытие школ без согласия схода жителей населенных пунктов, без предварительной экспертной оценки последствий).

Закрытие, реорганизация и изменение назначения общеобразовательных учреждений в сельской местности в ряде случаев оказывали отрицательное влияние на развитие села, а также на обеспечение доступности образования.

2.6. Несмотря на принятие комплексных мер по организации подвоза детей к общеобразовательным учреждениям и обеспечению его безопасности, в этих вопросах по-прежнему наблюдаются серьезные проблемы и недоработки.

Следует отметить, что в СанПиН 2.4.2.2821-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к условиям и организации обучения в общеобразовательных учреждениях», введенном с 1 сентября 2011 года, по сравнению с ранее действовавшим СанПиН 2.4.2.1178-02 «Гигиенические требования к условиям обучения в общеобразовательных учреждениях» уровень требований к удаленности общеобразовательного учреждения от места проживания школьника значительно снижен.

2.7. Одним из показателей расчета эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в сфере общего образования является показатель наполняемости классов. Однако рекомендованные показатели наполняемости классов в количестве 25 человек в городской местности и 14 человек в сельской местности научно не обоснованы, особенно применительно к сельским школам. Положительное влияние такой наполняемости классов на качество обучение не доказано.

2.8. Техническое состояние зданий школ и материально-техническое обеспечение учебного процесса остаются по-прежнему не вполне удовлетворительными. В 2010 году в аварийном состоянии находилось 1,6 %

школ; каждая пятая школа требовала капитального ремонта; более четверти школ не располагали всеми видами благоустройства (39 % сельских школ). Не решены в должной мере проблемы безопасности нахождения в общеобразовательных учреждениях, в том числе проблемы пожарной безопасности.

В 2010 году 4,2 % школ осуществляли учебный процесс при отсутствии лицензии на право ведения образовательной деятельности. Основной причиной отсутствия лицензий являлось несоответствие состояния общеобразовательных учреждений требованиям органов государственного пожарного надзора и Роспотребнадзора.

Вводимыми в настоящее время ФГОС предусмотрены обновленные требования к материально-техническим условиям обеспечения образовательного процесса, которым имеющаяся материально-техническая база системы общего образования соответствует лишь частично.

2.9. За период с 2005 по 2010 год оснащенность общеобразовательных учреждений оборудованием улучшилась, однако по-прежнему не соответствует современным требованиям. Парк компьютерной техники в школах нуждается в существенном пополнении и обновлении. Не в полной мере решены вопросы подключения российских общеобразовательных учреждений к сети Интернет, качества этого подключения, установки систем контентной фильтрации.

2.10. Доля российских школ, имеющих библиотеки, уменьшилась с 96,9 % в 2005 году до 93,4 % в 2010 году (доля сельских школ с библиотеками уменьшилась с 96,0 % до 91,4 %). Во многих школах штатные единицы библиотекарей сокращены до 0,5 ставки или полностью в связи с недостаточным финансированием. Библиотечные фонды в большом количестве школ не пополнялись в течение многих лет, за исключением поставок учебной литературы, которые осуществлялись также в недостаточном объеме.

2.11. Условия обучения в общеобразовательных учреждениях не в полной мере благоприятны для здоровья школьников. Физкультурными залами располагают лишь 94,3 % городских школ и 73 % сельских школ. Школы с бассейнами составляют 5,7 % в городе и 0,6 % в сельской местности. Федеральные требования к образовательным учреждениям в части охраны здоровья обучающихся, воспитанников, утвержденные лишь в 2010 году, требуют доработки. Остаются нерешенными вопросы обеспечения общеобразовательных учреждений медицинскими кабинетами, их укомплектованности специалистами.

В стране насчитывается более 7 тысяч школ здоровья, в которых применяются различные здоровьесберегающие технологии, как правило не апробированные и не прошедшие какой-либо экспертизы. Порядок и механизм проведения таких экспертиз в нашей стране отсутствуют.

Проблема обеспечения школьников качественным питанием в полной мере также не решена.

### **3. Реализация мероприятий государственной поддержки общеобразовательных учреждений из средств федерального бюджета.**

Финансовая поддержка общеобразовательных учреждений из средств федерального бюджета не имеет системного характера. В 2005-2010 годах расходы федерального бюджета по подразделу 0702 «Общее образование» ежегодно составляли 0,05-0,06 % от общих расходов федерального бюджета.

Государственная поддержка общеобразовательных учреждений за счет средств федерального бюджета осуществлялась в рамках реализации мероприятий ПНПО и национальной образовательной инициативы «Наша новая школа», а также противоаварийных мероприятий, мероприятий, реализуемых за счет средств Резервного фонда Президента Российской Федерации и Резервного фонда Правительства Российской Федерации, и других мероприятий.

За 5 лет на реализацию мероприятий ПНПО и национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» в регионы было направлено 108 168,3 млн. рублей. ПНПО стал катализатором системных изменений в образовании, привлек внимание к проблемам отрасли как органов государственной власти всех уровней, так и общественности. Реализация ПНПО позволила заложить основы для повышения качества образования, адекватного современным и перспективным социальным и экономическим требованиям. Основные стратегические ориентиры развития системы общего образования, реализуемые в ходе ПНПО, получили свое дальнейшее развитие в рамках национальной образовательной инициативы «Наша новая школа».

Мероприятия государственной поддержки общеобразовательных учреждений, осуществляемой из средств федерального бюджета, способствуют укреплению материально-технической базы общеобразовательных учреждений, модернизации системы общего образования и повышению качества и доступности образования.

В то же время в ходе реализации мероприятий, финансируемых из средств федерального бюджета, имели место следующие недостатки и нарушения:

нормативные правовые и методические документы, необходимые для реализации мероприятий государственной поддержки общеобразовательных учреждений, разрабатывались и утверждались в ряде случаев с нарушением установленных сроков;

соглашения о предоставлении субсидии из средств федерального бюджета заключались с субъектами Российской Федерации не всегда своевременно. По многим мероприятиям соглашения о предоставлении субсидии из средств федерального бюджета не содержали всех необходимых положений;

имели место факты недостаточно обоснованного предоставления субъекту Российской Федерации субсидий из средств федерального бюджета;

финансирование мероприятий из средств федерального бюджета осуществлялось не всегда своевременно и в полном объеме. По ряду мероприятий средства федерального бюджета использовались не в полном объеме;

расходные обязательства по софинансированию мероприятий из средств субъектов Российской Федерации в ряде случаев не были установлены законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Софинансирование ряда мероприятий из средств субъектов Российской Федерации осуществлялось не в полном объеме;

при закупке товаров и услуг допускались нарушения требований законодательства о государственных закупках. В ряде случаев закупленные товары не в полной мере соответствовали установленным требованиям или не использовались по целевому назначению;

имели место факты несвоевременного представления отчетности по реализации мероприятий, а также ее недостоверности;

действенный контроль за выполнением обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по обеспечению доступа общеобразовательных учреждений к Интернету, оплате трафика не был организован;

по ряду мероприятий не были достигнуты установленные целевые показатели.

#### **4. Государственное регулирование системы общего образования.**

4.1. В 2005-2010 годах образовательный процесс в школах осуществлялся не по ФГОС, как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации, а в соответствии с ГОС-1998 и ГОС-2004. Разработка и внедрение ФГОС осуществлялись с нарушением установленных сроков. Общеобразовательные учреждения не в полной мере подготовлены к переходу на ФГОС.

4.2. Общеобразовательные учреждения, в том числе расположенные в сельской местности, укомплектованы квалифицированными кадрами не в полной мере. Системы подготовки работников общего образования, повышения их квалификации и аттестации созданы, но требуют совершенствования, в том числе в части нормативного правового обеспечения.

4.3. В 2005-2010 годах уровень оплаты труда работников общеобразовательных учреждений, в том числе педагогов, ежегодно увеличивался, но по-прежнему оставался значительно ниже среднего уровня оплаты труда в экономике, что не способствовало повышению престижа труда учителя, привлечению в общеобразовательные учреждения квалифицированных кадров и повышению качества образования. Имели место недостатки при введении новой системы оплаты труда и ее нормативного правового обеспечения.

Уровень оплаты труда работников общеобразовательных учреждений в разрезе различных регионов страны, муниципальных образований, отдельных общеобразовательных учреждений необоснованно дифференцирован.

4.4. В исследуемый период права педагогических работников на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа) и на первоочередное предоставление жилой площади не реализовывались в полной мере. Системная информация о реализации прав педагогических работников на социальные льготы отсутствует. С 2011 года в законодательство внесены изменения, исключившие право педагогических работников на первоочередное предоставление жилой площади.

4.5. Обеспечение учебного процесса учебниками и учебными пособиями регламентировано нормативными правовыми документами не в полной мере. В 2005-2010 годах образовательный процесс осуществлялся в основном с использованием учебников, включенных в федеральные перечни учебников, рекомендуемых или допускаемых к использованию в образовательном процессе. Имели место факты включения в федеральные перечни учебников невысокого качества, использования в учебном процессе учебников, не включенных в федеральные перечни и не соответствующих современным требованиям. Средства на приобретение учебников и учебных пособий выделялись субъектами Российской Федерации в недостаточных объемах.

4.6. Система контроля и надзора в области общего образования на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации установлена, но требует дальнейшего совершенствования.

В 2009-2010 годах предоставленные из федерального бюджета субвенции на выполнение переданных полномочий в области образования в части контроля и надзора использовались субъектами Российской Федерации не в полном объеме, имели место случаи использования средств не в соответствии с целевым назначением, а также нарушения субъектами Российской Федерации сроков представления отчетности.

4.7. Понятие «качество образования» и система показателей оценки качества образования не имеют нормативного правового закрепления. Система контроля качества образования требует дальнейшего совершенствования.

#### **Рекомендации.**

##### *Правительству Российской Федерации*

Рекомендовать рассмотреть вопросы деятельности и развития сети общеобразовательных учреждений, в том числе в части:

ускорения разработки и принятия нового федерального закона об образовании и государственной программы «Развитие образования» с учетом обеспечения выполнения в полной мере конституционных норм по доступности бесплатного качественного общего образования;

обеспечения выполнения Федеральной целевой программой развития образования функции организационной основы государственной политики Российской Федерации в сфере общего образования;

обеспечения идентичности показателей состояния и развития общего образования в различных концептуальных, программных и отчетных документах;

принятия мер по совершенствованию статистического и ведомственного учета в целях обеспечения полноты и достоверности данных, характеризующих систему общего образования;

обеспечения полноты выполнения федеральными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований своих полномочий в области общего образования;

учета при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере общего образования показателей, характеризующих качество, доступность и бесплатность образования;

усиления координационной и методической роли Минобрнауки России в вопросах деятельности и развития сети общеобразовательных учреждений;

обеспечения финансирования государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в объемах, полностью обеспечивающих реализацию основных общеобразовательных программ в соответствии с требованиями, предъявляемыми к организации учебного процесса;

принятия мер по недопущению неправомерного взимания платы с родителей обучающихся за прием детей в государственные и муниципальные общеобразовательные учреждения, сумм на содержание общеобразовательных учреждений и организацию образовательного процесса;

продолжения государственной поддержки общего образования из средств федерального бюджета на принципах системности и комплексности предоставления, четкого определения направлений использования бюджетных средств;

обеспечения проведения оптимизации сети общеобразовательных учреждений в соответствии с требованиями действующих нормативных правовых норм и с соблюдением конституционных прав граждан на доступность качественного образования;

продолжения на федеральном уровне работы по решению проблем материально-технического состояния государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений и созданию условий обучения, благоприятных для здоровья школьников;

разработки и принятия конкретных мер по совершенствованию кадрового обеспечения системы общего образования в части качественного состава преподавательского корпуса (повышение квалификации, привлечение к работе в школе молодежи и учителей-мужчин);

повышения роли воспитательной компоненты образовательного процесса, базовых духовных и семейных ценностей, учета указанных вопросов на всех уровнях системы образования – при реализации Минобрнауки России,

органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, общеобразовательными учреждениями деятельности по регулированию и осуществлению образовательного процесса;

закрепления в программных документах и нормативных правовых актах понятия «качество образования» и системы показателей качества образования, исходя из принципов общедоступности для понимания, возможности измерения и сопоставления показателей.

*Министерству образования и науки Российской Федерации*

принять меры по выполнению в полном объеме возложенных на него полномочий по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, в том числе в части:

- комплексного, взаимоувязанного, научно обоснованного нормативного правового и методического обеспечения деятельности и развития сети общеобразовательных учреждений, в том числе расположенных в сельской местности, в соответствии с основными целями государственной политики в области образования, уделив при этом особое внимание:

доработке и утверждению в установленном порядке нового федерального закона об образовании в Российской Федерации и государственной программы «Развитие образования»;

методической обеспеченности по вопросам, отнесенным к полномочиям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также к компетенции общеобразовательных учреждений;

- выполнения ФЦПРО функций организационной основы государственной политики Российской Федерации в области образования, как это предусмотрено Законом Российской Федерации «Об образовании»;

- организации и осуществления системного сбора и анализа исчерпывающей и достоверной информации о состоянии и развитии системы общего образования в субъектах Российской Федерации в полном объеме, в том числе в части:

нормативного правового и методического обеспечения системы общего образования в регионах и муниципальных образованиях, его полноты, а также соответствия основным целям государственной политики в области образования и положениям федеральных нормативных правовых актов;

объемов финансирования общеобразовательных учреждений по уровням бюджетной системы и в разрезе других источников, достаточности этого финансирования для обеспечения реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с требованиями законодательства;

других вопросов;

- обеспечения дальнейшего становления и развития единой системы государственного контроля и надзора в сфере образования;

- дальнейшего совершенствования системы контроля качества

образования.

*Высшим исполнительным органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов*

в целях обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования рекомендовать рассмотреть вопросы комплексного решения проблем деятельности и развития общеобразовательных учреждений в регионе, в том числе расположенных в сельской местности, в части:

нормативного правового и методического обеспечения их деятельности;  
обеспеченности общеобразовательных учреждений финансовыми, материально-техническими и кадровыми ресурсами;  
развития региональной сети общеобразовательных учреждений.

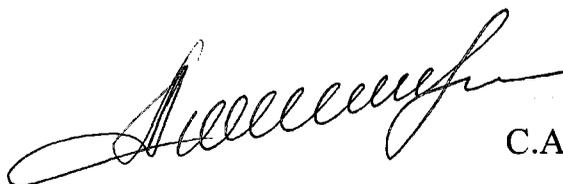
**Предложения.**

1. Направить информационное письмо с приложением отчета в Правительство Российской Федерации.

2. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочным представителям Президента Российской Федерации в федеральных округах, в Министерство образования и науки Российской Федерации, Российскую академию образования, Государственный университет - Высшую школу экономики, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации.

Приложение: Оценка критериев контрольного мероприятия на 4 л. в 1 экз.

Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации



С.А.Агапцов