

## **СВОДНАЯ АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**

### **об использовании средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации приоритетного национального проекта «Образование» в 2006 году**

**Основание для подготовки аналитической записки:** пункт 2.11.9 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год, переходящий из Плана работы на 2006 год (пункт 3.1.2.7).

#### **Цель исследования**

Анализ использования средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации приоритетного национального проекта «Образование» (далее - ПНПО) в 2006 году.

#### **Предмет исследования**

Нормативные правовые документы, регламентирующие реализацию ПНПО, меры, принимаемые федеральными и региональными органами исполнительной власти, учебными учреждениями для реализации ПНПО, ход и результаты его реализации в 2006 году.

#### **Объекты исследования**

Министерство образования и науки Российской Федерации; Федеральное агентство по образованию; государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования: Белгородский государственный университет (г. Белгород, Белгородская область), Кемеровский государственный университет (г. Кемерово, Кемеровская область), Сибирский государственный индустриальный университет (г. Новокузнецк, Кемеровская область), Таганрогский государственный радиотехнический университет (г. Таганрог, Ростовская область); федеральное государственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Академия повышения квалификации и профессиональной подготовки работников образования»; государственные органы управления образованием Белгородской, Ивановской, Калининградской, Псковской, Ростовской, Кемеровской, Тамбовской областей и Приморского края.

В процессе работы над аналитической запиской исследованы документы, подтверждающие исполнение Федерального закона от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» в части финансирования направлений и мероприятий ПНПО; нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, обосновывающие операции со средствами федерального бюджета; платежные и иные первичные документы, бухгалтерская отчетность, подтверждающая совершение операций со средствами федерального бюджета; конкурсная документация, государственные контракты, заключенные в рамках реализации мероприятий ПНПО, материалы мониторинга Федерального агентства по образованию, статистические данные Росстата и Рособразования, ряд материалов, опубликованных в средствах массовой информации.

В аналитической записке освещено исполнение федерального бюджета на 2006 год по направлениям и мероприятиям ПНПО, дана краткая характеристика результатов проведенной работы, а также выявлены в ходе реализации проекта недостатки и проблемы, даны предложения, позволяющие, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, повысить результативность реализации ПНПО в 2007 году и последующие годы.

## 1. Предпосылки к проведению ПНПО

Приоритетный национальный проект «Образование» инициирован Президентом Российской Федерации в сентябре 2005 года<sup>1</sup>. Целью ПНПО является стимулирование системных изменений по основным направлениям развития российского образования. Образование в проекте рассматривается как важнейший стратегический фактор и ресурс развития общества и государства.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 года № 803 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2006-2010 годы» указывается, что основным условием усиления политической и экономической роли России и повышения благосостояния ее населения является обеспечение роста конкурентоспособности страны. Главное конкурентное преимущество высокоразвитой страны связано с возможностью развития ее человеческого потенциала, которая во многом определяется состоянием системы образования. Именно в этой сфере находится источник обеспечения устойчивого экономического роста страны в средне- и долгосрочной перспективе.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р, утвердившем Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), отмечается, что сложившаяся система образования не в полной мере соответствует потребностям рынка труда. В связи с этим приоритетными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации в сфере образования являются законодательное обеспечение модернизации российской системы образования, приведение содержания и структуры профессиональной подготовки кадров в соответствие с современными потребностями рынка труда, повышение доступности качественных образовательных услуг, создание системы независимой оценки контроля качества образования.

Следует также отметить, что для достижения вышеуказанной цели и решения задач необходимы усиление внимания государства и общества к сфере образования, повышение престижности и общественной значимости профессии учителя, уровня оплаты труда преподавателей.

Доля расходов на образование в консолидированном бюджете Российской Федерации ниже, чем у значительного количества как развитых, так и развивающихся стран, в том числе и стран СНГ: Россия - 10,2, Беларусь - 13,4, Украина - 12,7, Грузия - 13,1, Казахстан - 14,8, Латвия - 16,5, Литва - 17,7, Дания - 14,8, Израиль - 15,9, Таиланд - 21,4, Австралия - 14,7, Новая Зеландия - 18,7, США - 16,8, Канада - 14,8, Аргентина - 13,4, Чили - 18,1, Боливия - 19,7.

В советский период проводилась политика установления заработной платы в непроизводственных отраслях экономики ниже, чем в экономике в целом. Так, среднемесячная заработная плата в образовании составляла в 1970 году 90 % от уровня заработной платы в целом по народному хозяйству, постепенно понижаясь (до 67 % в 1990 году), и перед переходом экономики на рыночные отношения (в 1991 году) составила 71 %. В период проведения экономических реформ уровень оплаты труда в бюджетной сфере по сравнению с уровнем заработной платы в народном хозяйстве еще больше снизился. Так, в образовании в 1992 году он составил 61 % (минимальный показатель) и в 1996 году - 70 % (максимальный показатель).

---

<sup>1</sup> На встрече Президента Российской Федерации В. В. Путина с членами Правительства Российской Федерации, руководством Федерального Собрания Российской Федерации и членами президиума Государственного совета Российской Федерации, состоявшейся 5 сентября 2005 года, были поставлены задачи, сформулированные в дальнейшем в приоритетном национальном проекте «Образование».

В связи с введением с 2005 года новых показателей среднемесячной начисленной заработной платы статистическая информация содержит сопоставление уровня заработной платы работников бюджетной сферы с уровнем заработной платы в обрабатывающих производствах, который значительно ниже, чем в целом по народному хозяйству. В результате показатели уровня заработной платы работников бюджетных отраслей выглядят более благополучными. Например, в январе 2007 года уровень средней заработной платы в образовании по отношению к ее уровню в обрабатывающих производствах составил 69,1 %, а к уровню в целом по народному хозяйству - только 67,5 %. Поэтому было бы целесообразно уровень заработной платы в образовании, здравоохранении и в сфере предоставления социальных услуг сравнивать с ее уровнем в народном хозяйстве.

Низкий уровень заработной платы в образовании сказался на падении престижности труда преподавателей, особенно учителей общеобразовательных школ, качестве образования, старении кадров преподавателей. Средний возраст педагогических работников - более 40 лет. Так, количество учителей пенсионного возраста, работающих в 5-11 классах дневных общеобразовательных учреждений, в 2003 году составляло 15,7 %. Ощущается недостаток молодых преподавателей: количество учителей 1-4 классов, стаж работы которых не превышает 5 лет, в 2003 году составило 8,5 %, 5-11 классов - 14,2 процента.

Материально-техническая база в отрасли «Образование» стареет. По данным Минобрнауки России, степень износа основных фондов в 2003 году составила 32 %. В аварийном состоянии в 2003/2004 учебном году находилось 4,1 % дневных общеобразовательных учреждений (3,3 % - в городах и поселках городского типа, 4,4 % - в сельской местности). В капитальном ремонте в этом учебном году нуждалось 36,9 % общеобразовательных учреждений. Стареет учебное и производственное оборудование, объемы ввода в эксплуатацию зданий и сооружений образовательных учреждений за последние 15 лет сократились на порядок. Например, в 1990 году было введено в эксплуатацию общеобразовательных учреждений на 514,6 тыс. мест, а в 2005 году - только на 73,6 тыс. мест, учреждений начального профессионального образования - на 14,3 тыс. мест и на 0,3 тыс. мест, соответственно.

В Бюджетном послании о бюджетной политике в 2006 году Президент Российской Федерации поставил задачу повышения результативности бюджетных расходов, обеспечения доступности и качества услуг образования, восстановления престижности и общественной значимости профессии учителя, создания условий для привлечения в образование квалифицированных кадров, технического перевооружения отрасли. В целях решения этой задачи Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) предусматривается провести реструктуризацию сети образовательных учреждений, изменить систему бюджетного финансирования путем перехода на нормативно-подушевое финансирование и внедрение образовательных кредитов, а также повысить контроль за эффективностью использования внебюджетных средств.

Основные усилия Правительства Российской Федерации в среднесрочной перспективе предусматривается направить на реализацию приоритетного национального проекта в сфере образования.

## **2. Организационное обеспечение реализации ПНПО**

Для управления реализацией ПНПО в конце 2005 года на федеральном, региональном и муниципальном уровнях были созданы соответствующие организационные структуры.

Указом Президента Российской Федерации от 21 октября 2005 года № 1226 «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных националь-

ных проектов и демографической политике» (в редакции от 13 июля 2006 года) был образован Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике<sup>2</sup> (далее - Совет при Президенте Российской Федерации, Совет).

Для решения текущих вопросов деятельности Совета сформирован президиум Совета в следующем составе: первый заместитель председателя Совета, заместители председателя Совета, секретарь Совета и члены Совета - руководители палат Федерального Собрания Российской Федерации, помощники Президента Российской Федерации, соответствующие федеральные министры и начальники управлений Президента Российской Федерации. Состав президиума Совета утвержден Президентом Российской Федерации.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 24 января 2006 года № 24-рп (в редакции от 21 августа 2006 года) «О межведомственных рабочих группах при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» при Совете образована межведомственная рабочая группа по приоритетному национальному проекту «Образование» (далее - МРГ «Образование»), и утвержден ее состав. Руководителем МРГ «Образование» назначен А. А. Фурсенко - Министр образования и науки Российской Федерации (согласно отчету Минобрнауки России, в рамках организационного обеспечения реализации ПНПО состоялось 9 заседаний МРГ «Образование»).

Рособразование как главный распорядитель средств федерального бюджета является ответственным за исполнение практически всех направлений и мероприятий ПНПО. Для реализации организационно-технических и оперативных мероприятий ПНПО в Рособразовании специально сформирован штаб.

Как показали проверки Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, аналогичная структура управления ПНПО принята на региональном и муниципальном уровнях, где нормативными документами руководителей органов исполнительной власти были созданы советы, комиссии, штабы или рабочие группы по реализации ПНПО. В указанные органы управления, как правило, вошли депутаты законодательных органов власти, представители общественных и профсоюзных организаций. Например, в Кемеровской области создан региональный родительский комитет, члены которого контролируют расходование областных и федеральных средств, выделенных на реализацию ПНПО. Ответственность за реализацию ПНПО в субъектах Российской Федерации возложена на руководителей соответствующих органов исполнительной власти.

Необходимо отметить, что реализация ПНПО способствовала формированию открытости системы образования, расширению общественного участия в управлении образованием. Так, заявку на участие в конкурсе лучших учителей и школ, внедряющих инновационные образовательные программы, подает орган государственного управления школы или профессиональное сообщество учителей. Это, в частности, расширит практику создания в школах попечительских, управляющих и иных советов. Например, в Ивановской области попечительские советы, родительские комитеты, профессиональные союзы, советы учреждений явились одними из заявителей участия конкретных общеобразовательных учреждений в конкурсе.

---

<sup>2</sup> Совет является совещательным органом при Президенте Российской Федерации, созданным в целях обеспечения взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов и демографической политикой.

В целях организации проведения работы и мониторинга реализации ПНПО, в результате конкурсных торгов, проведенных Рособразованием, были определены федеральные операторы. Так, по блоку объявленных на конкурс направлений «Высшее образование» и «Информатизация образования» со сроком выполнения работ в течение 2006-2007 годов, с предельным объемом финансирования по 60 млн. рублей на каждый год федеральным оператором определен Национальный фонд подготовки кадров; по направлению «Общее образование» со сроком выполнения работ в течение 2006-2007 годов, с предельным объемом финансирования по 43 млн. рублей на каждый год - федеральное государственное образовательное учреждение дополнительного профессионального образования «Академия повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования» (далее - АПКИППРО, Академия).

Рособразованием был заключен с АПКИППРО государственный контракт от 14 апреля 2006 года № П4 на выполнение работ по осуществлению функций оператора ПНПО по лоту «Отбор оператора приоритетного национального проекта «Образование» по направлению «Общее образование» на общую сумму 40,0 млн. рублей.

В ходе проверки, проведенной Счетной палатой в АПКИППРО, установлено, что юридический статус Академии как федерального оператора ПНПО не определен ни правовыми актами Правительства Российской Федерации, ни нормативными либо распорядительными документами Минобрнауки России.

Конкурсные торги по отбору федерального оператора ПНПО и заключение государственного контракта с АПКИППРО (от 14 апреля 2006 года) были осуществлены Рособразованием раньше принятия соответствующих постановлений Правительства Российской Федерации и до издания приказов Минобрнауки России, регламентирующих порядок реализации ПНПО<sup>3</sup>.

Анализ заключенного сторонами государственного контракта показал, что его условия не в полной мере учитывали действующие нормы бюджетного и гражданского законодательства Российской Федерации.

По условиям государственного контракта (пункт 6.3.1) исполнитель был вправе с согласия заказчика привлекать в качестве соисполнителей юридических лиц. В нарушение условий государственного контракта к исполнению работ Академией привлекались по договорам физические лица, в том числе штатные сотрудники Академии. Вследствие отсутствия сметы к государственному контракту оплата работ (услуг) указанных физических лиц осуществлялась по ставкам, предусмотренным в «Положении о размере базовых ставок вознаграждения за выполнение работ и услуг по государственному контракту П-4 от 14 апреля 2006 года», утвержденном ректором Академии Э. М. Никитиным. При этом часовая ставка составляла от 1500 до 5000 рублей.

В нарушение Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (статья 17) имели место случаи заключения договоров с работниками, замещающими государственные должности. Так, по договорам, заключенным в сентябре-октябре 2006 года с Ю. А. Березой, начальником организационного отдела управления делами Росспорта, было выплачено

---

<sup>3</sup> В том числе: постановлений Правительства Российской Федерации от 5 мая 2006 года № 269 «О порядке распределения и предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату денежного поощрения лучших учителей»; от 27 мая 2006 года № 311 «О премиях для поддержки талантливой молодежи»; приказов Минобрнауки России: от 9 июня 2006 года № 146 «О премиях для поддержки талантливой молодежи»; от 10 мая 2006 года № 102 «Об утверждении Правил проведения конкурса на получение денежного поощрения лучших учителей»; от 4 июля 2006 года № 181 «Об утверждении формы отчета об использовании субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на денежное поощрение лучших учителей».

30,0 тыс. рублей; по договору, заключенному в декабре 2006 года с В. С. Запалацкой, заведующей отделом реализации общенациональных проектов образования и целевых программ Минобразования Московской области, было выплачено 10,0 тыс. рублей; по договорам, заключенным в июле, августе 2006 года с В. Р. Зиннатуллин, инспектором Фельдъегерской службы Российской Федерации, выплачено 13,15 тыс. рублей; по договорам, заключенным в сентябре, октябре 2006 года с М. В. Сметкиной, экспертом отдела кадров Росспорта, выплачено 30,0 тыс. рублей; по договорам, заключенным в сентябре-декабре 2006 года с А. И. Чесноковым, заместителем начальника управления делами Росспорта, выплачено 54,6 тыс. рублей.

### **3. Нормативное правовое обеспечение реализации ПНПО**

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 1926-р утвержден План подготовки первоочередных актов по реализации приоритетных национальных проектов, решения по которым необходимо было принять в 2005 году и в I квартале 2006 года.

Минобрнауки России приказом от 28 ноября 2005 года № 292 на этот период был утвержден ведомственный План подготовки первоочередных актов по реализации ПНПО.

В целях придания планового характера реализации и проведения контроля за ходом реализации ПНПО по поручению Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2005 года Минобрнауки России приказом от 5 октября 2005 года № 250 был утвержден Сетевой план, с указанием пошаговых мероприятий, сроков их выполнения, ответственных исполнителей, объемов финансирования и контрольных показателей реализации проекта.

Необходимо отметить, что указанный План был утвержден с нарушением установленного срока. Кроме того, Сетевой план переутверждался приказами от 23 декабря 2005 года № 316; от 6 января 2006 года № 1; от 14 апреля 2006 года № 95. При этом в каждой последующей редакции Сетевого плана изменялись наименования мероприятий, сроки их выполнения и ответственные исполнители, и сам Сетевой план стал называться Сетевым графиком. Все это затрудняло реализацию ПНПО, сказалось на качестве проводимых мероприятий.

Проверками Счетной палаты в Минобрнауки России установлены нарушения сроков подготовки и утверждения нормативных и распорядительных документов, установленных Сетевым графиком, что объясняется продолжительными сроками их согласования между различными ведомствами (Минобрнауки России, Минэкономразвития России и Минфином России), а также отсутствием единой концепции ПНПО.

Например, Указ Президента Российской Федерации № 324 «О денежном поощрении лучших учителей» был издан 6 апреля 2006 года. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке предоставления субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на поощрение лучших учителей» направлен Минобрнауки России в Правительство Российской Федерации 1 февраля 2006 года или с задержкой на 1,5 месяца против установленного Сетевым графиком срока, а принято оно было только 5 мая 2006 года за № 269, то есть с нарушением сроков Сетевого графика на 5 месяцев.

В связи с отсутствием утвержденных нормативных и распорядительных документов в I квартале 2006 года не были заключены соглашения с регионами по направлению в бюджеты субъектов Российской Федерации средств федерального бюджета на выплату ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство и внедрение инновационных образовательных программ в общеобразовательных учреждениях, что привело к несвоевременному и некачественному исполнению указанных мероприятий.

Распоряжением Правительства Российской Федерации представление проектов нормативных актов по государственной поддержке талантливой молодежи в Правительство Российской Федерации предусматривалось в январе-марте, а утверждены они были только в апреле - конце мая 2007 года. Позднее принятие нормативных правовых документов послужило одной из причин неоднократного внесения изменений в приказ Минобрнауки России об утверждении списков лауреатов конкурсов.

Соглашение между Рособразованием и администрациями субъектов Российской Федерации о сотрудничестве по централизованной закупке учебного и учебно-наглядного оборудования для оснащения школ было подписано с нарушением плановых сроков из-за длительного отсутствия нормативных документов и квоты на поставку учебного оборудования.

Так, в Ленинградской области из предусмотренных на оснащение школ 172 единиц учебного, учебно-наглядного оборудования за 11 месяцев 2006 года было поставлено только 34 единицы (20 %). В Тверской области поставка лабораторного оборудования за счет федеральных средств по состоянию на декабрь 2006 года вообще не производилась.

В целом, как показали проверки Счетной палаты Российской Федерации в Минобрнауки России, в 2006 году из 11 проектов нормативных правовых актов 6 внесены в Правительство Российской Федерации с нарушением сроков, установленных Планом подготовки первоочередных актов, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 1926-р (с изменениями от 27 февраля 2006 года № 260-р и от 2 октября 2006 года № 1369-р). Позднее внесение нормативных правовых документов привело к нарушению сроков исполнения непосредственно самих мероприятий ПНПО.

Задержка с принятием нормативных правовых актов на федеральном уровне не позволила своевременно утвердить соответствующие документы на уровне субъектов Российской Федерации, в результате чего вносились как оперативные, так и существенные коррективы в процесс, а также в сроки выдвижения и отбора лучших школ, учителей, представителей способной и талантливой молодежи.

В ходе реализации ПНПО в 2006 году также возникла необходимость дополнительной проработки вопросов государственной поддержки учреждений начального профессионального образования и начального профессионального образования военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Минобрнауки России разработаны два новых направления ПНПО на 2007 год и последующие годы: «Государственная поддержка начального и среднего профессионального образования» и «Региональные комплексные проекты модернизации образования», которые были одобрены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации (протокол заседания от 27 июня 2006 года № 8). В Федеральном законе от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» предусмотрено финансирование «Государственной поддержки подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств» по подразделу «Начальное профессиональное образование» в сумме 300 млн. рублей и «Внедрение комплексных мер модернизации образования» по подразделу «Финансовая помощь бюджетам других уровней» в сумме 3850 млн. рублей.

Направления и мероприятия ПНПО были утверждены в разделе 5 «Развитие человеческого капитала и повышение качества жизни», подразделе «Модернизация образования» Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)<sup>4</sup>. Кроме того, в этой програм-

---

<sup>4</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р.

ме предусмотрены переход на новую систему оплаты труда педагогов и внедрение новых механизмов финансирования учебных заведений на основе нормативно-душевого и программного принципов.

#### **4. Формирование механизмов реализации ПНПО**

Проверками Счетной палаты Российской Федерации в Министерстве образования и науки Российской Федерации выявлен ряд серьезных недостатков в механизме реализации ПНПО.

Так, Минобрнауки России четко не определены статус и роль коллегиального органа субъекта Российской Федерации, ответственного за своевременность и достоверность информации, представляемой в Минобрнауки России. В связи с некачественной и несвоевременной подготовкой регионами документов Минобрнауки России неоднократно вносились изменения в приказы с утверждением списков победителей и лауреатов конкурсов (лучших учителей, лауреатов конкурсов и олимпиад способной и талантливой молодежи), что в совокупности с поздним принятием нормативных документов стало причиной несвоевременной выплаты поощрений.

В целях отработки механизма взаимодействия с субъектами Российской Федерации по реализации ПНПО распоряжением Минобрнауки России от 21 марта 2006 года № Р-6<sup>5</sup> утверждена форма типового соглашения Минобрнауки России и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее - Соглашение о взаимодействии).

Соглашением о взаимодействии определены направления и предмет взаимодействия сторон, порядок предоставления субъектами Российской Федерации отчетных материалов о ходе реализации и результатах выполнения мероприятий ПНПО, а также обязанности сторон.

Минобрнауки России на основании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по Соглашению о взаимодействии определяет механизмы реализации мероприятий ПНПО и утверждает соответствующие правовые акты, организует оказание субъектам Российской Федерации информационной и методической поддержки по вопросам реализации мероприятий ПНПО, а также контроль за ходом реализации и результатами выполнения мероприятий ПНПО.

До настоящего времени не разработаны индикаторы результативности ПНПО, которые позволили бы оценить эффективность использования выделяемых на его реализацию средств.

Необходимо отметить, что в ходе реализации ПНПО не удалось увязать мероприятия ПНПО с программами развития муниципалитетов и регионов, особенно это касается программ развития села.

Недостаточно проработаны вопросы обобщения и распространения опыта работы образовательных учреждений, учителей, выявленного в ходе реализации ПНПО.

В Минобрнауки России отсутствуют расчеты и обоснования объемов финансирования на сумму 280,0 млн. рублей, предусмотренных на реализацию мероприятия «Методологическое обеспечение и информационная поддержка».

В Методических рекомендациях об осуществлении функций классного руководителя, утвержденных Минобрнауки России приказом от 3 февраля 2006 года № 21, в качестве критериев оценки работы классного руководителя устанавливаются результа-

---

<sup>5</sup> Распоряжением Минобрнауки России от 21 марта 2006 года № Р-6 «Об организации взаимодействия с субъектами Российской Федерации по реализации ПНПО» утверждена форма типового соглашения с установлением Порядка взаимодействия Минобрнауки России и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации ПНПО.

тивность и деятельность, которые имеют формальный характер. Так, в качестве критерия результативности принят абстрактный показатель - «уровень общей культуры и дисциплины обучающихся, их гражданской зрелости», и не предложен какой-либо механизм контроля уровня культуры и гражданской зрелости обучающихся. Отсутствует также четкий механизм оценки и по критерию деятельности, который определяется как «организация воспитательной работы с обучающимися; взаимодействие с педагогическими работниками, работающими с обучающимися в данном классе, и другими участниками образовательного процесса, а также учебно-вспомогательным персоналом общеобразовательного учреждения, родителями обучающихся и общественностью по воспитанию, обучению, творческому развитию обучающихся».

Типовая инструкция о порядке составления и представления отчетности о реализации национальных проектов, одобренная решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по реализации ПНПО (протокол от 28 февраля 2006 года № 4), не прошла регистрацию в Минюсте России. Однако эта инструкция была направлена Минобрнауки России письмом от 4 апреля 2006 года № АФ-76/03 руководителям органов управления образованием субъектов Российской Федерации. Из всех форм отчетности зарегистрирована в Минюсте России только одна форма ежемесячного отчета о расходах бюджета субъекта Российской Федерации на выплату вознаграждения за классное руководство, утвержденная приказом Минобрнауки России от 18 января 2006 года № 5.

Проведенными проверками установлено, что методическая поддержка реализации ПНПО, порученная АПКИППРО как федеральному оператору ПНПО, осуществлялась не на должном уровне.

Методические рекомендации по реализации ПНПО, разработанные федеральным оператором, не были утверждены или одобрены соответствующим приказом Минобрнауки России и, следовательно, не имели правовой силы. Размещенные в справочно-правовой системе «Гарант» методические рекомендации не содержат указаний на работавшую их организацию.

Как показали проверки Счетной палаты в ряде субъектов Российской Федерации, результаты проведенного федеральным оператором мониторинга реализации ПНПО на территории субъектов Российской Федерации в виде официального документа не доводились до органов исполнительной власти и руководителей органов управления образованием проверенных регионов. В этих случаях эксперты федерального оператора ПНПО ограничивались устным обсуждением результатов мониторинга с руководителями органов управления образованием в регионах.

## **5. Реализация приоритетного национального проекта «Образование»**

### **5.1. Использование средств федерального бюджета на реализацию мероприятий ПНПО**

Федеральный закон от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» в части средств, предусмотренных на реализацию ПНПО, в целом исполнен в сумме 25096,9 млн. рублей, или 85,7 % от запланированных на эти цели 29290,6 млн. рублей, в том числе:

- по разделу 0700 «Образование» - 9404,8 млн. рублей (69,2 %) при плане 13598,2 млн. рублей;

- по подразделу 1101 «Финансовая помощь бюджетам других уровней» - 15680,0 млн. рублей (100 процентов).

Использование средств федерального бюджета на реализацию ПНПО по направлениям представлено в таблице:

(млрд. руб.)

|   | Утверждено ФЗ<br>«О федеральном<br>бюджете на 2006 года» | Исполнено в 2006 г. |
|---|--|---------------------|
| Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования | 9,20   | 9,20                |
| Внедрение современных образовательных технологий                | 3,80   | 2,32                |
| Создание федеральных университетов и бизнес-школ                | 3,00   | 0,50                |
| Повышение уровня воспитательной работы в школах                 | 11,71  | 11,71               |
| Развитие системы профессиональной подготовки в армии            | 0,30   | 0,10                |
| Сельский школьный автобус                                       | 1,00   | 1,00                |

Использование средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий ПНПО в 2006 году в разрезе направлений и мероприятий, представлено в таблице:

(млн. руб.)

| Мероприятия   | Рз/ПР | Утверждено<br>ФЗ «О феде-<br>ральном<br>бюджете на<br>2006 года» | Исполнено в<br>2006 г. |       |
|---|-------|--|------------------------|-------|
|   |       |  | сумма                  | %     |
| Поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования   |       |  |                        |       |
| Стимулирование вузов, активно внедряющих инновационные образовательные программы  | 0706  | 5000,0   | 5000,0                 | 100,0 |
| Стимулирование общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы   | 1101  | 3000,0   | 3000,0                 | 100,0 |
| Предоставление грантов талантливой молодежи   | 0709  | 200,0  | 198,3                  | 99,2  |
| Поощрение лучших учителей   | 1101  | 1000,0   | 1000,0                 | 100,0 |
| Внедрение современных образовательных технологий  |       |  |                        |       |
| Подключение школ к сети Интернет, обеспечение трафика   | 0709  | 1500,0   | 1000,0                 | 66,7  |
| Оснащение школ учебными и учебно-наглядными пособиями и оборудованием по физике, химии, географии, биологии, интерактивными аппаратными комплексами | 0709  | 2300,0   | 1321,8                 | 57,5  |
| Создание федеральных университетов и бизнес-школ  | 0706  | 3000,0   | 500,0                  | 16,7  |
| Создание университетов в Южном и Сибирском федеральных округах  | 0706  | -  | -                      |       |
| Создание бизнес-школ в Московском регионе и г. Санкт-Петербурге   | 0706  | -  | 500,0                  |       |
| Повышение уровня воспитательной работы в школах (вознаграждение за классное руководство)<br>федерального ведения                                    | 0702  | 30,6   | 29,5                   | 96,4  |
| регионального и муниципального ведения  | 1101  | 11680,0  | 11680,0                | 100,0 |
| Развитие системы профессиональной подготовки в армии  | 0703  | 300,0  | 95,3                   | 31,8  |
| Сельский школьный автобус (приобретение автобусов)  | 0709  | 1000,0   | 999,1                  | 99,9  |
| Методическое обеспечение и организационная поддержка ПНПО   | 0709  | 280,0  | 272,9                  | 97,5  |
| Итого   |       | 29290,6  | 25096,8                | 85,7  |
| в том числе:  |       |  |                        |       |
| образование   | 0700  | 13598,2  | 9404,8                 | 69,2  |
| межбюджетные трансферты   | 1101  | 15680,0  | 15680,0                | 100,0 |

Из представленной таблицы следует, что Федеральный закон от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» исполнен не в полном объеме по следующим мероприятиям:

- создание федеральных университетов и бизнес-школ по подразделу 0706 «Высшее профессиональное образование». Исполнение составило 500,0 млн. рублей, или 16,7 %;
- развитие системы профессиональной подготовки в армии по подразделу 0703 «Начальное профессиональное образование». Исполнение составило 65,3 млн. рублей, или 31,8 %;
- оснащение школ учебными и учебно-наглядными пособиями и оборудованием по физике, химии, географии, биологии, интерактивными аппаратными комплексами по подразделу 0709 «Другие вопросы в области образования». Исполнение составило 1321,8 млн. рублей, или 57,5 %;

- внедрение современных образовательных технологий (подключение школ к сети Интернет, обеспечение трафика) по подразделу 0709 «Другие вопросы в области образования». Исполнение составило 1000 млн. рублей, или 66,7 %;

- повышение уровня воспитательной работы в школах (вознаграждение за классное руководство в учреждениях общего образования федерального ведения) по подразделу 0702 «Общее образование». Исполнение составило 29,5 млн. рублей, или 96,4 %;

- методическое обеспечение и организационная поддержка ПНПО по подразделу 0709 «Другие вопросы в области образования». Исполнение составило 272,9 млн. рублей, или 97,5 %;

- предоставление грантов талантливой молодежи по подразделу 0709 «Другие вопросы в области образования». Исполнение составило 198,3 млн. рублей, или 99,2 %;

- приобретение школьных автобусов по подразделу 0709 «Другие вопросы в области образования». Исполнение составило 999,1 млн. рублей, или 99,9 процента.

Согласно Федеральному закону от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» (статья 84) остатки средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2007 года на счетах Федерального казначейства, образовавшиеся в связи с неполным использованием бюджетных ассигнований, утвержденных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год», предусмотренных Рособразованию:

- на «Внедрение современных образовательных технологий» и «Оснащение общеобразовательных учреждений учебным оборудованием», направляются на те же цели в 2007 году в качестве дополнительных бюджетных ассигнований (500 млн. рублей и 978,2 млн. рублей, соответственно);

- на «Развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений» в сумме 1000 млн. рублей направляются в качестве дополнительных бюджетных ассигнований на те же цели в 2007 году;

- на «Государственную поддержку подготовки рабочих кадров и специалистов для высокотехнологичных производств» - в сумме 1500 млн. рублей.

Кроме того, вышеуказанной статьей предусмотрено, что остатки средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2007 года на счетах Федерального казначейства, образовавшиеся в связи с неполным использованием Минобороны России бюджетных ассигнований по виду расходов «Начальное профессиональное образование военнослужащих, проходящих военную службу по призыву» подраздела «Начальное профессиональное образование» раздела «Образование» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, направляются Рособразованию в качестве дополнительных бюджетных ассигнований по виду расходов «Субсидии бюджетам на государственную поддержку внедрения комплексных мер модернизации образования» подраздела «Финансовая помощь бюджетам других уровней» раздела «Межбюджетные трансферты».

## **5.2. Выполнение направлений и мероприятий ПНПО**

### **5.2.1. Государственная поддержка высших и общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы**

#### **5.2.1.1. Образовательные учреждения высшего профессионального образования, внедряющие инновационные образовательные программы**

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2006 года № 89 «О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы» установлен конкурсный порядок отбора вузов, реализующих комплекс мероприятий по созданию и внедрению

новых, качественно усовершенствованных технологий, методов и форм обучения, для осуществления государственной поддержки.

Порядком и критериями конкурсного отбора<sup>6</sup> определены процедуры организации и проведения конкурсного отбора вузов. В соответствии с Порядком создана и утверждена конкурсная комиссия в количестве 35 человек, председателем которой является Министр образования и науки Российской Федерации А. А. Фурсенко.

Рособразованием создана и утверждена экспертная комиссия в количестве 19 человек (председатель А. В. Рождественский - заместитель руководителя Рособразования). В свою очередь, экспертная комиссия утвердила список сторонних экспертов в количестве 132 человек.

На участие в открытом конкурсе среди вузов поступило 200 заявок, или 19,3 % от общего числа высших учебных заведений (1036 вузов), аккредитованных в 2006 году. По федеральным округам показатели приблизительно равны: от 19,1 % в Центральном федеральном округе до 22,7 % в Уральском федеральном округе. Исключение составил Южный федеральный округ, в котором количество вузов, подавших заявки на конкурс, составило 13 %. В конкурсе приняли участие вузы Минобрнауки России (174), Минздравсоцразвития России (6), Минсельхоза России (14), МПС России (4), Минтранса России (2). Наибольшее число заявок поступило от классических (28 %) и технических (21 %) университетов. При этом условие конкурса, предусматривающее обязательное привлечение из внебюджетных средств вуза (софинансирование) не менее 20 % от полного запрашиваемого объема финансирования из федерального бюджета, стало существенным ограничением для участия в конкурсе вузов гуманитарного и педагогического профиля. Конкурсной комиссией был утвержден список из 197 вузов, допущенных к экспертизе.

По итогам экспертного заключения приказом Минобрнауки России от 19 мая 2006 года № 118 утверждены 17 вузов-победителей и объемы их государственной поддержки на 2006 год на общую сумму 5000,0 млн. рублей.

В ходе проверки установлено, что механизм проведения конкурса среди вузов, внедряющих инновационные образовательные программы, несовершенен и имеет целый ряд недостатков.

Так, конкурсной комиссией экспертиза и балльная оценка представленных вузами заявок по критерию 1 «Качество и результативность представленной инновационной образовательной программы вуза» осуществлялись только по 5 из 7 утвержденных показателей. Представленные вузами инновационные программы не были оценены экспертами по показателям: «ожидаемые эффекты в экономической, социальной и научной сферах», «эффективность организационной и финансовой поддержки инновационной программы внешними партнерами вуза». В подавляющей части экспертных заключений отсутствовали конкретные обоснования снижения баллов по критериальным показателям.

Рейтинговые места устанавливались вузам в отсутствие разработанных и утвержденных Минобрнауки России методических рекомендаций по определению степени значимости каждого из двух критериев в общей рейтинговой оценке вуза. По итогам конкурсного отбора предпочтение было отдано заявкам тех вузов, которые заняли высшее место в рейтинге по критерию 1.

Конкурсная комиссия провела отбор вузов-победителей после предварительных отборов «лидирующих вузов» и «вузов-финалистов», нарушив при этом пункты 9 и 13 Порядка. Фактически процедура отбора свелась к тому, чтобы каждый федеральный округ

---

<sup>6</sup> Порядок и критерии конкурсного отбора образовательных учреждений высшего профессионального образования, внедряющих инновационные образовательные программы (далее - Порядок), утвержден приказом Минобрнауки России от 2 марта 2006 года № 44.

был представлен определенным количеством вузов, внедряющих инновационные образовательные программы, однако изначально такая задача при отборе вузов не ставилась.

Следует отметить, что недостаточная отработка конкурсной документации в части определения влияния каждого из критериев на рейтинговую оценку вуза, а также поэтапный отбор вузов, проведенный конкурсной комиссией, позволили стать победителями конкурса вузам, рейтинги которых при условии равенства критериев были бы намного ниже. Это относится к таким вузам, как Кубанский государственный аграрный университет, Нижегородский государственный университет, Пермский государственный университет, Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет), Самарский государственный аэрокосмический университет и Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники.

В ходе проверки Счетной палаты в Минобрнауки России на основе анализа процедуры конкурсного отбора проведен расчет рейтинговых мест вузов с использованием двух критериев, учтенных в равной степени. Для выполнения расчета использовались наилучшие места, которые установлены экспертной комиссией вузам по каждому из критериев. В результате выполненного расчета распределение вузов (из 197), вошедших по итогам конкурса в «первую десятку», представлено в таблице:

| Наименование вузов согласно занимаемому месту                         | Сумма заявки, млн. руб. | Наилучшее место по результатам экспертизы заявок (критерий 1) | Наилучшее место по оценке инновационного потенциала (критерий 2) | «Среднее место» по двум критериям | Занятое место по порядку |
|---|-------------------------|---|--|-----------------------------------|--------------------------|
| МГУ имени М. В. Ломоносова**  | 1000,00                 | 1   | 1  | 1                                 | 1                        |
| Московский государственный институт электронной техники**             | 840,00                  | 4   | 1  | 2                                 | 2                        |
| Московская медицинская академия**                                     | 980,00                  | 2   | 6  | 4                                 | 3                        |
| МГТУ имени Н. Э. Баумана**  | 610,00                  | 3   | 11   | 7                                 | 4                        |
| Санкт-Петербургский государственный университет**                     | 1000,00                 | 20  | 1  | 10                                | 5                        |
| Московский государственный институт стали и сплавов**                 | 404,86                  | 15  | 11   | 13                                | 6                        |
| Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов* | 418,47                  | 12  | 15   | 13                                | 6                        |
| Томский политехнический университет *                                 | 900,00                  | 23  | 9  | 16                                | 7                        |
| Таганрогский государственный радиотехнический университет**           | 364,80                  | 12  | 21   | 16                                | 7                        |
| МФТИ**  | 430,00                  | 40  | 1  | 20                                | 8                        |
| Общая сумма заявки по 10 лучшим вузам                                 | 6948,13                 |   |  |                                   |                          |
| Томский государственный университет**                                 | 700,00                  | 12  | 28   | 20                                | 8                        |
| Государственный университет - Высшая школа экономики**                | 572,45                  | 33  | 9  | 21                                | 9                        |
| Дальневосточный государственный университет**                         | 900,00                  | 9   | 38   | 23                                | 10                       |
| Новосибирский государственный университет*                            | 905,00                  | 26  | 20   | 23                                | 10                       |
| Итого сумма заявки на 10 лучших мест, занятых 14 вузами               | 10025,58                |   |  |                                   |                          |

\* Вузы, которые по итогам конкурса не вошли в список вузов-победителей.

\*\* Вузы, которые вошли в список вузов-победителей в соответствии с приказом Минобрнауки России. Кроме них, в состав вузов-победителей включены Кубанский государственный аграрный университет, Нижегородский государственный университет, Пермский государственный университет, Санкт-Петербургский государственный горный институт, Самарский государственный аэрокосмический университет, Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники.

В таблице представлены 10 лучших мест, занятых 14 вузами, выбранными из 197 вузов, участвовавших в конкурсе, на основе наилучших мест, установленных по каждому из критериев, без учета результатов предварительных отборов.

Представленные в таблице расчетные данные ставят под сомнение объективность результатов конкурсного отбора вузов-победителей.

Кроме того, в результате конкурсного отбора вузов-победителей из списка не были исключены Санкт-Петербургский государственный горный институт (технический университет) с заявкой на 220 млн. рублей и Таганрогский государственный радиотехнический университет с заявкой на 364,8 млн. рублей как не соответствующие условию, установленному пунктом 2 Порядка и объявленному распоряжением Минобрнауки России от 15 марта 2006 года № Р-5: размер заявки должен быть не ниже 400 млн. рублей.

В нарушение абзаца 6 пункта 9 Порядка конкурсной комиссией (протокол от 19 мая 2006 года № П-3) по двум вузам процент сокращения объема субсидий по сравнению с заявкой превысил 5 % (по Московской медицинской академии - на 25,67 %, Пермскому государственному университету - на 25,47 %). Также в нарушение минимального порога субсидии, установленного пунктом 2 Порядка, осуществлено утверждение субсидии для Пермского государственного университета в сумме 395,0 млн. рублей (заявка - 530,0 млн. рублей).

Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» Рособразованию на реализацию данного мероприятия ПНПО предусмотрено 5000,0 млн. рублей по разделу 0700 «Образование», подразделу 0706 «Высшее профессиональное образование», целевой статье 4360000 «Мероприятия в области образования», виду расходов 286 «Внедрение инновационных образовательных программ», предметной статье 241 «Безвозмездные и безвозвратные перечисления государственным и муниципальным организациям».

Порядок финансирования вузов-победителей утвержден приказами Минобрнауки России от 11 апреля 2006 года № 83 и от 9 июня 2006 года № 143 с нарушением срока (I квартал 2006 года), установленного пунктом 38 постановления Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2006 года № 101 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год».

Соответственно, Рособразование заключило договоры с вузами позже установленного срока, утвержденного приказом Минобрнауки России от 19 мая 2006 года № 118.

Рособразованием направлены вузам-победителям (по 17 договорам) субсидии в объеме годовых бюджетных назначений (5000,0 млн. рублей).

Средства субсидий в вузы поступали неравномерно. Основной объем субсидий на II квартал перечислен в первых числах III квартала (3-4 июля), на III квартал - 27 сентября, на IV квартал - 27 октября 2006 года.

В результате несвоевременного направления средств федерального бюджета в вузы (60 % средств в период с октября по декабрь 2006 года), отсутствия методических рекомендаций по их использованию 92 % субсидий было освоено вузами в IV квартале 2006 года. Проверкой Таганрогского государственного радиотехнического университета установлено, что в IV квартале 2006 года университетом освоено 182,3 млн. рублей, или 99,9 % полученных субсидий, поскольку контракты на поставку лабораторного оборудования были заключены в октябре 2006 года.

Согласно отчету Рособразования, за 2006 год кассовое исполнение по разделу/подразделу 0706 «Высшее профессиональное образование», целевой статье 4360000 «Мероприятия в области образования», виду расходов 286 «Внедрение инновационных образовательных программ», предметной статье 241 «Безвозмездные и

безвозвратные перечисления государственным и муниципальным организациям» составило 5000 млн. рублей.

Фактическое освоение субсидий вузами за 2006 год составило 4997,9 млн. рублей, или 99,96 % от полученных средств.

В целях реализации инновационных программ вузами в 2006 году были привлечены внебюджетные средства в общем объеме 1644,6 млн. рублей, что составило 33 % от объемов субсидий, направленных в вузы из федерального бюджета в объеме 5000,0 млн. рублей.

Использование средств субсидий и внебюджетных средств вуза (софинансирование) в разрезе направлений представлено в таблице:

| Направления<br>расходования средств                                | 2006 г.                                       |                                | Доля<br>внебюджетных<br>средств к общей<br>сумме субсидий, % |
|--|---|--------------------------------|--|
|  | размер субсидий из<br>федерального<br>бюджета | внебюджетные<br>средства вузов |  |
| Приобретение лабораторного оборудования                            | 3584,6  | 452,6                          | 13   |
| Приобретение программного<br>и методического обеспечения           | 1207,5  | 270,7                          | 22   |
| Модернизация аудиторного фонда                                     | -   | 847,8                          | 100  |
| Повышение квалификации и<br>профессиональная переподготовка кадров | 207,9   | 73,5                           | 35   |
| Всего  | 5000,0  | 1644,6                         | 33   |

Так, в 2006 году на внедрение инновационных образовательных программ вузами фактически направлено с учетом внебюджетных средств 6642,5 млн. рублей (4997,9 + 1644,6). Доля внебюджетных средств, направленных 11 вузами (из 17 вузов-победителей) на реализацию инновационных программ, значительно превысила 20-процентный уровень. Из общей суммы внебюджетных средств вузы направили на модернизацию аудиторного фонда большую часть внебюджетных средств (52 %), поскольку условиями договора субсидии из федерального бюджета на эти цели не предусмотрены.

#### **5.2.1.2. Общеобразовательные учреждения, внедряющие инновационные образовательные программы**

Конкурсный отбор общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации проводился конкурсными комиссиями в регионах на основании 10 критериев отбора. Сформированные по результатам конкурсного отбора рейтинги учреждений и списки учреждений-победителей конкурса, одобренные коллегиальным органом в субъектах Российской Федерации, подлежали направлению в Минобрнауки России в срок не позднее 15 июня 2006 года. Однако в нарушение пункта 4.8 Порядка, утвержденного приказом Минобрнауки России от 7 марта 2006 года № 46, 7 субъектов Российской Федерации представили списки учреждений-победителей конкурса после 15 июня 2006 года. Список учреждений-победителей по г. Москве представлен в Минобрнауки России 26 июня 2006 года, в то время как приказ, утвердивший данный список, издан 23 июня 2006 года за № 162.

Согласно данным Рособразования, в конкурсном отборе общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы, приняло участие 7480 общеобразовательных учреждений, из них 4488 - городских школ, 2992 - сельские школы. Конкурсы проведены в период с 16 апреля по 15 июня 2006 года. По итогам конкурсного отбора победителями были признаны 3 тыс. общеобразовательных учреждений, в том числе 1697 городских школ и 1303 сельские школы.

Приказом Минобрнауки России от 7 июня 2006 года № 135<sup>7</sup> утверждены 3 тыс. общеобразовательных учреждений-победителей конкурса из 89 субъектов Российской Федерации. При этом приложением 24 к Федеральному закону от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» субсидии Эвенкийскому АО и Таймырскому (Долгано-Ненецкому) АО не предусмотрены, поскольку изменился их статус: в соответствии с Федеральным конституционным законом от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа образован новый субъект Российской Федерации - Красноярский край.

Ведомственной структурой к вышеуказанному Федеральному закону Рособразованию предусмотрены субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на внедрение инновационных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных школах в сумме 3000,0 млн. рублей по разделу 1100 «Межбюджетные трансферты», подразделу 1101 «Финансовая помощь бюджетам других уровней», целевой статье 5200000 «Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления», виду расходов 585 «Субсидии бюджетам на внедрение инновационных образовательных программ в государственных и муниципальных общеобразовательных школах».

Рособразованием субсидии из федерального бюджета в сумме 3000,0 млн. рублей распределены 87 субъектам Российской Федерации в полном объеме в срок с 9 июня по 7 июля 2006 года двумя траншами (в июне и июле).

При этом перечисление субсидий в июне 2006 года 79 субъектам Российской Федерации на общую сумму 914,3 млн. рублей (от 30 % до 33,3 % годовых бюджетных назначений) было осуществлено до утверждения приказами Минобрнауки России перечня школ-победителей конкурса.

В Рособразовании отсутствует информация о фактических объемах средств бюджетов субъектов Российской Федерации, направленных на стимулирование общеобразовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы, поскольку формой отчета<sup>8</sup> данные показатели не предусмотрены.

В разделе III «Организационная поддержка учреждений общего образования» доклада Минобрнауки России, направленного в Правительство Российской Федерации<sup>9</sup>, указывается на разработанный механизм предоставления региональных квот на поддержку инновационных образовательных учреждений. В финансово-экономическом обосновании к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы», направленном Минобрнауки России в Пра-

---

<sup>7</sup>Приказ Минобрнауки от 7 июня 2006 года № 135 «Об утверждении списка учреждений-победителей конкурса общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы, которым предоставляется государственная поддержка» (с изм. от 9 июня 2006 года № 148, от 15 июня 2006 года № 151, от 20 июня 2006 года № 155, от 21 июня 2006 года № 157, от 22 июня 2006 года № 160, от 23 июня 2006 года № 162, № 171).

<sup>8</sup> Форма отчета о расходовании средств и сроки представления отчетности (15 октября и 15 декабря) утверждены приказом Минобрнауки России от 4 сентября 2006 года № 218 «Об утверждении порядка предоставления отчета об использовании средств федерального бюджета, представленных в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на внедрение инновационных образовательных программ в общеобразовательных учреждениях субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждениях».

<sup>9</sup> Доклад Минобрнауки России в Правительство Российской Федерации «О механизмах государственной поддержки учреждений общего и высшего профессионального образования, активно внедряющих инновационные образовательные программы, а также о мерах по существенному повышению уровня вузовской науки, развитию ее инновационной инфраструктуры» (письмо от 31 октября 2005 года № МОН-П-1462).

вительство Российской Федерации (письмо от 27 января 2006 года № МОН-П-139), определено, что квоты субъектам Российской Федерации на поддержку учреждений установлены с учетом численности обучающихся в городской и сельской местности (одно учреждение примерно на шесть тысяч обучающихся в городской и одно учреждение примерно на три тысячи обучающихся в сельской местности).

В ходе проверки установлено, что Минобрнауки России указанный механизм не разработан. Вместо него при определении объемов бюджетных средств на поддержку инновационных общеобразовательных учреждений использовалась формула, не утвержденная Минобрнауки России. При этом следует отметить принципиальное несоответствие подходов к расчету региональных квот, содержащихся в формуле и в документах, послуживших финансово-экономическим обоснованием к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, активно внедряющих инновационные образовательные программы».

В результате применения такого подхода к определению победителей в 48 субъектах Российской Федерации процент школ-победителей от общего их количества в регионе значительно ниже среднего показателя (4,7 %) по стране.

Показатели количества школ-победителей от общего их количества в разрезе субъектов Российской Федерации представлены в таблице:

| Субъекты Российской Федерации | Объем субсидий, млн. руб. | Количество школ-победителей, ед. | Количество школ в субъекте Российской Федерации*, ед. | % школ-победителей от общего количества школ в субъекте Российской Федерации |
|-------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---|--|
| Всего по Российской Федерации | 3000,0                    | 3000                             | 63562   | 4,7  |
| в том числе:                  |                           |                                  |   |  |
| Тюменская область             | 32,0                      | 32                               | 1276  | 2,5  |
| Республика Мордовия           | 19,0                      | 19                               | 713   | 2,7  |
| Орловская область             | 17,0                      | 17                               | 602   | 2,8  |
| Тверская область              | 26,0                      | 26                               | 932   | 2,8  |
| Тамбовская область            | 24,0                      | 24                               | 823   | 2,9  |
| Усть-Ордынский Бурятский АО   | 7,0                       | 7                                | 239   | 2,9  |
| Курганская область            | 24,0                      | 24                               | 809   | 3,0  |
| Псковская область             | 13,0                      | 13                               | 435   | 3,0  |
| Рязанская область             | 23,0                      | 23                               | 760   | 3,0  |

\* Количество школ и учащихся приведено по данным Росстата за 2004 год.

При этом в 8 субъектах Российской Федерации процент школ-победителей значительно превышает средний по стране показатель.

Показатели количества школ-победителей от общего их количества в разрезе субъектов Российской Федерации приведены в таблице:

| Субъекты Российской Федерации       | Объем субсидий, млн. руб. | Количество школ-победителей, ед. | Количество школ в субъекте Российской Федерации, ед. | % школ-победителей от общего количества школ в субъекте Российской Федерации |
|-------------------------------------|---------------------------|----------------------------------|--|--|
| Всего по Российской Федерации       | 3000,0                    | 3000                             | 63562  | 4,7  |
| в том числе:                        |                           |                                  |  |  |
| Республика Ингушетия                | 15,0                      | 15                               | 112  | 13,4   |
| Чеченская Республика                | 51,0                      | 51                               | 460  | 11,1   |
| Ставропольский край                 | 67,0                      | 67                               | 724  | 9,3  |
| Республика Северная Осетия - Алания | 19,0                      | 19                               | 216  | 8,8  |
| Краснодарский край                  | 122,0                     | 122                              | 1409   | 8,7  |
| Республика Тыва                     | 15,0                      | 15                               | 176  | 8,5  |
| г. Санкт-Петербург                  | 58,0                      | 58                               | 727  | 8,0  |
| Ханты-Мансийский АО - Югра          | 31,0                      | 31                               | 387  | 8,0  |

Таким образом, приведенные в таблицах данные показывают, что в результате конкурсного отбора общеобразовательных учреждений победителем, например, в Республике Ингушетия стала каждая седьмая школа, в Чеченской Республике - каждая девятая; в то же время в таких регионах, как Орловская и Тверская области, - каждая тридцать пятая, а в Тюменской области - каждая сороковая школа.

Порядком и критериями конкурсного отбора установлено, что средства, полученные победителями конкурса в качестве государственной поддержки, расходуются на обеспечение реализации инновационных образовательных программ в части приобретения лабораторного оборудования, программного и методического обеспечения, модернизации материально-технической учебной базы и повышения квалификации и переподготовки педагогических работников общеобразовательных учреждений.

Результаты финансового мониторинга, проведенного (на 10 ноября 2006 года) федеральным оператором АПКИППРО, показывают, что средства, полученные образовательными учреждениями-победителями конкурса в объеме 3000,0 млн. рублей, были освоены в 2006 году в сумме 2897,4 млн. рублей, или 96,6 %. Эти средства были направлены на модернизацию материально-технической базы (2097,1 млн. рублей, или 72,4 %); на приобретение лабораторного оборудования (408,5 млн. рублей, или 14,1 %); на программное и методическое обеспечение (300,7 млн. рублей, или 10,4 %); на повышение квалификации и переподготовку педагогических кадров (91,1 млн. рублей, или 3,1 %). Кроме того, образовательным учреждениям-победителям было выделено 2235,2 млн. рублей из средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, которые в основном были направлены на модернизацию материально-технической базы.

В ряде регионов трудности с освоением школами выделенных средств возникли по следующим причинам. Во-первых, перечисленные средства поздно поступили на банковские счета школ, в результате не хватило времени на организацию закупок через конкурсные комиссии, во-вторых, производители и поставщики оказались не готовы к столь массовым закупкам школьного инвентаря, в-третьих, к масштабной реализации ПНПО оказались не готовы и общеобразовательные учреждения. В них не созданы условия для реализации инновационных мероприятий, не решены крайне важные для школ проблемы по ремонту зданий, оснащению их пожарной сигнализацией, закупке мебели и специальных тренажеров, предназначенных для физического развития учеников, освобожденных по состоянию здоровья от занятий физкультурой.

Средства федерального бюджета израсходованы школами-победителями в полном объеме в 74 субъектах Российской Федерации, от 70 % до 100 % - в 11 субъектах Российской Федерации, ниже 70 % - в 2 субъектах Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в конце марта 2007 года средства федерального бюджета (3000 млн. рублей) освоены в полном объеме.

Как показали проверки, аналогичные показатели прослеживаются и в субъектах Российской Федерации. Основная доля расходов была произведена общеобразовательными учреждениями на модернизацию материально-технической базы (в среднем более 80 %) и на приобретение лабораторного оборудования. Так, в Псковской области (на 15 октября 2006 года) из общей суммы средств федерального бюджета 2812,4 тыс. рублей было направлено: 2281,8 тыс. рублей (81 %) - на модернизацию материально-технической базы; 256,9 тыс. рублей (9 %) - на приобретение программного обеспечения; 79,7 тыс. рублей (3 %) - на приобретение лабораторного оборудования; 194,0 тыс. рублей (7 %) - на повышение квалификации и переподготовку кадров.

В Тамбовской области (на 1 ноября 2006 года) из общей суммы средств федерального бюджета 16587,9 тыс. рублей направлено: 14265,8 тыс. рублей (86 %) - на модер-

низацию материально-технической учебной базы; 995,3 тыс. рублей (6 %) - на программное и методическое обеспечение учебного процесса; 663,4 тыс. рублей (4 %) - на повышение квалификации и переподготовку педагогических кадров; 663 тыс. рублей (4 %) - на приобретение лабораторного оборудования.

### **5.2.2. Реализация комплекса мер по информатизации образования**

Межведомственный координационный совет по информатизации системы образования, рассмотрев вопрос о доработке комплекса мер по развитию современных образовательных технологий в рамках ПНПО и механизмов его реализации (протокол заседания от 18 января 2006 года № 6), признал основной целью проекта в части информатизации сферы образования доведение количества общеобразовательных учреждений, подключенных к сети Интернет, до 100 % с учетом того, что 57000 школ в 2006 году не имели широкополосного доступа к сети Интернет, а 7500 городских и поселковых школ и 22000 сельских школ не имели современных кабинетов информатики.

На совещании у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева 3 февраля 2006 года (протокол № ДМ-П44-бпр) было предложено в рамках ПНПО обеспечить централизованное подключение к сети Интернет всех общеобразовательных учреждений Российской Федерации, не имеющих широкополосного доступа, используя для этого средства федерального бюджета, предусмотренные на эти цели в 2006 году.

Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» Рособразованию предусмотрены средства в размере 1500,0 млн. рублей по разделу 07 «Образование», подразделу 0709 «Другие вопросы в области образования», целевой статье 436 «Мероприятия в области образования», виду расходов 287 «Внедрение современных образовательных технологий» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации для финансирования мероприятий по подключению учреждений к сети Интернет.

В соответствии с протоколом совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева (протокол от 23 июня 2006 года № ДМ-П45-50пр) был издан совместный приказ Минобрнауки России и Мининформсвязи России от 30 июня 2006 года № 176/85, утвердивший перечень образовательных учреждений, подключаемых к сети Интернет, и спецификацию автоматизированного рабочего места, предоставляемого субъектами Российской Федерации образовательным учреждениям, подключаемым к сети Интернет.

Минобрнауки России и Мининформсвязи России были утверждены техническое задание на оказание услуг сети Интернет и финансово-экономическое обоснование реализации проекта, предусматривающее подключение 52940 образовательных учреждений к сети Интернет. Согласно техническому заданию на проект «Обеспечение доступа к сети Интернет образовательным учреждениям Российской Федерации», утвержденному Минобрнауки России и Мининформсвязи России, до конца 2006 года к сети Интернет должно быть подключено не менее 18000 образовательных учреждений; на эти цели предполагается израсходовать 1000,0 млн. рублей. Остаток средств на конец 2006 года (500,0 млн. рублей) должен быть направлен в 2007 году согласно Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2007 год» на эти же цели.

Согласно отчету Минобрнауки России о ходе реализации ПНПО по итогам IV квартала 2006 года, направленному в Правительство Российской Федерации (письмо от 18 января 2007 года № МОН-П-86), в рамках направления «Внедрение современных образовательных технологий» доступ к сети Интернет 18000 образовательным учреждениям был обеспечен. Работы, проведенные по подключению образовательных учре-

ждений к сети Интернет, профинансированы в 2006 году из средств федерального бюджета в объеме 1000,0 млн. рублей.

Реализация проекта «Обеспечение доступа к сети Интернет образовательных учреждений Российской Федерации в рамках мероприятия «Развитие технической основы современных информационных образовательных технологий» направления «Внедрение современных образовательных технологий» была поручена Рособразованию (приказ Минобрнауки России от 13 сентября 2006 года № 229).

Минобрнауки России 14 сентября 2006 года утверждена форма соглашения между Рособразованием и субъектами Российской Федерации «Об организации проведения работ по подключению образовательных учреждений к сети Интернет в рамках реализации мероприятия «Развитие технической основы современных информационных образовательных технологий» направления «Внедрение современных образовательных технологий». В типовом соглашении предусмотрено оказание Рособразованием информационной и методической поддержки субъектам Российской Федерации в вопросах реализации мероприятий по обеспечению доступа образовательных учреждений к сети Интернет.

Рособразованием после предварительного согласования проекта конкурсной документации по мероприятию ПНПО «Развитие технической основы современных информационных образовательных технологий» с Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации на предмет ее соответствия ФАС России заключен государственный контракт от 13 сентября 2006 года № 369 с ОАО «РТКомм. ру» на сумму 3000,0 млн. рублей (включая НДС).

Оказание услуг по условиям государственного контракта подлежит осуществлению в пять этапов, в соответствии с которыми до конца 2007 года должны быть обеспечены подключение 52940 образовательных учреждений к сети Интернет и круглосуточный неограниченный доступ к информации. Предусмотренная стоимость работ - 3000,0 млн. рублей - включает все затраты, издержки и иные расходы исполнителя, связанные с исполнением государственного контракта.

Необходимо отметить, что в 2006 году при общем выполнении плана подключения образовательных учреждений к сети Интернет выполнены полностью контракты только по двум федеральным округам (в Уральском - на 123,8 % и Приволжском - на 108,4 %) из семи.

Рособразование письмом от 17 ноября 2006 года № 15-58-909ин/01-11 проинформировало ОАО «РТКомм. ру» о том, что по результатам экспертизы документов, представленных исполнителем для закрытия первого этапа государственного контракта, были выявлены многочисленные нарушения. Так, исполнителем не представлены все оригиналы протоколов приемо-сдаточных испытаний (далее - ПСИ); во всех представленных протоколах ПСИ отсутствует документальное подтверждение оказания услуги ОАО «РТКомм. ру» по подключению образовательных учреждений к сети Интернет; в отдельных случаях подключение осуществлялось в необорудованных помещениях. Оформление протоколов исполнителем осуществлялось на бланках неустановленной формы, в них не были указаны технические характеристики оборудования, в ряде образовательных учреждений в установленном оборудовании (модем) отсутствовала система защиты от хакеров и вирусов (файрвол).

Этим же письмом Рособразование предлагало ОАО «РТКомм. ру» в кратчайшие сроки устранить все недостатки в представленной документации, привести ее в соответствие с требованиями государственного контракта и действующего законодательства Российской Федерации и повторно представить ее для завершения экспертизы.

В ходе проверок в субъектах Российской Федерации выявлены нарушения государственного контракта в части сроков установки оборудования. Так, в Ивановской облас-

ти из предусмотренных на 1 октября 2006 года к подключению 80 образовательных учреждений с нарушениями установленных сроков было подключено 54; в Псковской области из 287 образовательных учреждений по состоянию на 1 декабря 2006 года были подключены только 95.

Согласно информации, предоставленной субъектами Российской Федерации, общее количество планируемых к подключению образовательных учреждений сократилось с 52940 до 52752. Сокращение учреждений (на 188) было утверждено в совместном приказе Минобрнауки России и Мининформсвязи России от 31 января 2007 года № 38/14<sup>10</sup> без соответствующего изменения стоимости государственного контракта от 13 сентября 2006 года № 369. Общая стоимость государственного контракта осталась прежней, поскольку были согласованы отклонения фактических параметров стоимости подключения и ежемесячной оплаты услуг от ранее представленных прогнозных значений, рассчитанных по данным I квартала 2006 года, обусловленные динамикой инфляционной составляющей и изменениями ситуации на рынке услуг связи к моменту начала исполнения государственного контракта в сентябре 2006 года.

Не все школы оказались готовы к внедрению современных образовательных технологий, предусматривающих размещение в открытом доступе в сети Интернет информационных образовательных ресурсов, подключение школ к сети Интернет, приобретение и поставку в общеобразовательные учреждения компьютерного оборудования. С наибольшими трудностями при подключении к сети Интернет столкнулись начальные и коррекционные школы, в которых компьютерная база устарела и в основном не соответствует требованиям, необходимым для подключения к сети Интернет.

### **5.2.3. Развитие системы национальных университетов и создание бизнес-школ для подготовки управленческих кадров**

Общенациональная задача по развитию вузовской науки и крупных научно-образовательных центров, поставленная в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год, получила конкретную реализацию в рамках ПНПО в качестве самостоятельного направления.

Это направление ПНПО включает два мероприятия:

- создание к 2008 году в России двух национальных университетов в Южном и Сибирском федеральных округах (не менее чем на 30 тыс. мест каждый);
- создание двух бизнес-школ в Московском регионе и Санкт-Петербурге (по 500 мест каждая).

#### **5.2.3.1. Создание национальных университетов**

Национальные университеты создаются для достижения следующих целей: обеспечения эффективности государственной поддержки системы высшего профессионального образования; подготовки специалистов высокой квалификации; укрепления научно-образовательных и производственно-технологических связей с зарубежными странами; повышения конкурентоспособности ведущих отраслей экономики Сибирского и Южного федеральных округов.

---

<sup>10</sup> Приказ Минобрнауки России и Мининформсвязи России от 31 января 2007 года № 38/14 «О внесении изменений в перечень образовательных учреждений, подключаемых к сети Интернет в рамках приоритетного национального проекта «Образование» по направлению «Внедрение современных образовательных технологий» в 2006-2007 годах», утвержденный приказом Минобрнауки России и Мининформсвязи России от 30 июня 2006 года № 176/85 «Об организации подключения к сети Интернет образовательных учреждений, не имеющих такого доступа».

Разработанные Минобрнауки России концепции создания университетов в Южном и Сибирском федеральных округах одобрены на заседании МРГ при Совете при Президенте Российской Федерации 24 апреля 2006 года (протокол № 3).

Планы первоочередных мероприятий по созданию Южного и Сибирского федеральных университетов утверждены Министром образования и науки Российской Федерации А. А. Фурсенко и губернаторами Ростовской области В. Ф. Чубом (26 июня 2006 года) и Красноярского края А. Г. Хлопониным (23 июня 2006 года).

Проверкой установлено, что реализация мероприятия Сетевого графика по направлению «Создание университетов в Южном и Сибирском федеральных округах» с большим отставанием от утвержденных сроков в значительной степени стала причиной несвоевременного выполнения плана по созданию федеральных университетов. Так, разработка концепции и проектных материалов, согласование их с руководством федеральных округов и субъектов Российской Федерации должны были осуществляться в период с 1 ноября 2005 года по 1 апреля 2006 года. Рассмотрение и принятие проектов распоряжений Правительством Российской Федерации планировалось провести в период с 1 по 16 июня 2006 года, а к 15 июня 2006 года планировалось завершить разработку учредительных документов создаваемых университетов и утвердить их. Кроме того, до 31 октября 2006 года должна была завершиться разработка примерных образовательных программ университетов, и должно было быть произведено их финансирование.

Однако распоряжения Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 года № 1518-р «О создании Сибирского федерального университета» и от 23 ноября 2006 года № 1616-р «О создании Южного федерального университета» вышли с нарушением установленного срока (на 5 месяцев), и, как следствие, финансирование не было произведено.

По информации Рособразования по состоянию на 31 января 2007 года, осуществляемая государственная регистрация созданных федеральных университетов. Росимущественно совместно с Рособразованием проводится работа по оформлению в оперативное управление за вновь созданными государственными образовательными учреждениями относящегося к федеральной собственности имущества реорганизованных образовательных учреждений.

Таким образом, задача по созданию учебных заведений интеграционного типа на базе вузов и академических научных центров в целом не решена.

Предусмотренные Рособразованию Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» по разделу 0700 «Образование», подразделу 0706 «Высшее профессиональное образование», целевой статье 4300000 «Высшие учебные заведения», виду расходов 290 «Развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений» ассигнования в объеме 2000,0 млн. рублей на создание национальных университетов в Сибирском и Южном федеральных округах в 2006 году использованы не были.

#### **5.2.3.2. Создание бизнес-школ**

Протокольным поручением, данным на совещании у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева (протокол от 18 января 2006 года № ДМ-П44-4-пр), на Минэкономразвития России была возложена проработка механизмов участия государства и частных инвесторов в создании и обеспечении деятельности бизнес-школ в Московской области и г. Санкт-Петербурге; за Минобрнауки России закреплены вопросы, связанные с обеспечением образовательной деятельности создаваемых бизнес-школ.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2006 года № 140-р и изменениями, внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2006 года № 1409-р, в перечень строек и объ-

ектов для федеральных государственных нужд на 2006 год, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных на реализацию ФАИП на 2006 год, включены средства Санкт-Петербургскому государственному университету в сумме 150,0 млн. рублей на реконструкцию зданий дворцово-паркового ансамбля «Михайлова дача» для размещения Высшей школы менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета (в том числе на проектно-изыскательские работы) по разделу 0700 «Образование», подразделу 0706 «Высшее профессиональное образование», целевой статье 1080000 «Реконструкция зданий дворцово-паркового ансамбля «Михайлова дача» в г. Санкт-Петербурге», виду расходов 214 «Строительство объектов общегражданского назначения».

Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» Рособразованию предусмотрены средства на создание двух бизнес-школ в объеме 1000,0 млн. рублей, в том числе:

- 850,0 млн. рублей по разделу 0700 «Образование», подразделу 0706 «Высшее профессиональное образование», целевой статье расходов 4300000 «Высшие учебные заведения», виду расходов 290 «Развитие сети национальных университетов и других образовательных учреждений»;

- 150,0 млн. рублей по разделу 0700 «Образование», подразделу 0706 «Высшее профессиональное образование», целевой статье 1080000 «Реконструкция зданий дворцово-паркового ансамбля «Михайлова дача» в г. Санкт-Петербурге», виду расходов 214 «Строительство объектов общегражданского назначения».

Бизнес-школа в г. Санкт-Петербурге организована на базе факультета менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета (далее - СПбГУ) распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2006 года № 576-р.

Проверкой установлено, что Рособразованием средства федерального бюджета, предусмотренные на 2006 год в рамках ПНПО на создание данной бизнес-школы, перечислены СПбГУ в полном объеме (в сумме 500,0 млн. рублей).

На заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации (протокол от 17 марта 2006 года № 5) был рассмотрен вопрос о концепции создания бизнес-школ и дано поручение Минэкономразвития России и Минобрнауки России с учетом состоявшегося обсуждения подготовить с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций проекты нормативных правовых актов о создании бизнес-школ в Московской области и г. Санкт-Петербурге, предусмотрев при этом направление средств федерального бюджета преимущественно на формирование учебных программ и развитие системы образовательных кредитов.

Правительством Российской Федерации поддержана инициатива некоммерческого партнерства «Московская школа управления» о создании бизнес-школы «Московская школа управления «Сколково», а также дано поручение от 21 сентября 2006 года № МФ-П44-4449 Минэкономразвития России и Минобрнауки России оказывать необходимое содействие созданию и развитию бизнес-школы «Московская школа управления «Сколково».

Минобрнауки России письмом от 18 января 2007 года № МОН-П-86 направило в Правительство Российской Федерации проект доклада Президенту Российской Федерации о ходе реализации ПНПО по итогам IV квартала 2006 года, из которого следует, что создание Московской школы управления «Сколково» осуществляется без финансового участия государства. Минэкономразвития России и Минобрнауки России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти оказывают необходимое содействие созданию и развитию бизнес-школы «Московская школа управления «Сколково».

Таким образом, средства федерального бюджета в сумме 500,0 млн. рублей, предусмотренные на создание Московской школы управления «Сколково», не использованы. Намеченное на 2006 год в рамках ПНПО мероприятие в части создания Московской бизнес-школы не осуществлено, распоряжение Правительства Российской Федерации о создании бизнес-школы не принято. В целом по данному направлению ПНПО средства федерального бюджета, предусмотренные на создание федеральных университетов и бизнес-школ по подразделу 0706 «Высшее профессиональное образование» в объеме 3000,0 млн. рублей, освоены в 2006 году в сумме 500,0 тыс. рублей, или на 16,5 процента.

#### **5.2.4. Государственная поддержка способной и талантливой молодежи**

Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 года № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» установлено для талантливой молодежи 14-25 лет ежегодное присуждение 5350 премий победителям и призерам международных (60,0 тыс. рублей), всероссийских олимпиад и иных конкурсных мероприятий (30,0 тыс. рублей), проводимых на конкурсной основе.

Нормативно-правовое обеспечение государственной поддержки талантливой молодежи до начала реализации ПНПО на федеральном уровне разработано не было, что во многом предопределило трудности реализации его мероприятий в 2006 году. Кроме того, позднее принятие нормативных правовых документов повлекло за собой некачественную подготовку списков лауреатов конкурсов способной и талантливой молодежи, срыв сроков проведения этапов мероприятий. Так, распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 1926-р представление проектов нормативных актов по государственной поддержке талантливой молодежи в Правительство Российской Федерации предусматривалось в январе 2006 года (проект указа Президента Российской Федерации) и марте 2006 года (проект постановления Правительства Российской Федерации), а утверждены они были только 6 апреля 2006 года за № 325 и 27 мая 2006 года за № 311, соответственно.

Приказ Минобрнауки России, которым утверждены правила присуждения премий для поддержки талантливой молодежи и порядок выплаты указанных премий, издан лишь 9 июня 2006 года. Только с получением этого приказа в регионах развернулась полномасштабная работа по оформлению результатов проведения конкурсов.

В ходе реализации данного мероприятия имели место такие организационные недостатки, как изменение количества и состава конкурсных мероприятий. Так, приказом Минобрнауки России от 9 июня 2006 года № 146 «О премиях для поддержки талантливой молодежи» первоначально было утверждено 257 федеральных конкурсных мероприятий, заявленных 33 различными организациями. Заявителями региональных и межрегиональных мероприятий выступали органы исполнительной власти 87 субъектов Российской Федерации, которые самостоятельно определяли механизм конкурсного отбора претендентов из числа талантливой молодежи.

Приказом Минобрнауки России от 4 октября 2006 года № 243 были внесены изменения в утвержденный перечень олимпиад и иных конкурсных мероприятий, а также произведено перераспределение квот между организациями и ведомствами. В результате количество конкурсных мероприятий уменьшилось до 238. Изменение количества конкурсных мероприятий произошло в связи со снятием рядом министерств и ведомств ранее заявленных конкурсов из-за позднего срока окончания конкурсов; отсутствием российского гражданства у претендентов на получение премии; невозможностью использовать предоставленные квоты вследствие отсутствия кандидатов, соответствующих возрастному цензу, определенному для участников конкурса, и в установленные сроки собрать требуемый пакет документов на кандидата.

Анализ протоколов отбора и экспертиза документов претендентов из числа талантливой молодежи для присуждения премии показал, что установленные сроки проведения экспертизы документов и представления списка лиц на премирование не соблюдались. Так, после установленного срока (до 5 октября 2006 года) была осуществлена экспертиза документов 2165 претендентов на премии, или 40,3 % от общего числа претендентов.

Списки лауреатов конкурсов из числа талантливой молодежи были утверждены приказами Минобрнауки России от 9 августа 2006 года № 208, от 11 сентября 2006 года № 224 и от 13 октября 2006 года № 253 и были размещены на сайте Минобрнауки России. После опубликования списков в эти приказы неоднократно вносились изменения (приказы от 7 декабря 2006 года № 302, от 4 октября 2006 года № 242).

Причинами внесения изменений в списки лиц - победителей конкурса - послужили как недостатки в организации работы, так и слабый контроль со стороны Минобрнауки России за соблюдением утвержденных правил присуждения премий на стадии проведения экспертизы. Так, в приказ Минобрнауки России от 9 августа 2006 года № 208 были включены 113 человек, на которых были представлены неполные пакеты личных документов, и 6 победителей, документы которых не прошли обязательную экспертизу. Кроме того, имели место случаи, когда письма с представлениями на внесение в списки победителей в канцелярии Минобрнауки России не регистрировались.

Всего с учетом внесенных приказами Минобрнауки России изменений утверждены победителями и призерами международных, всероссийских олимпиад и иных мероприятий, проводимых на конкурсной основе, 5350 человек, в том числе 1250 человек с вручением премии в размере 60,0 тыс. рублей и 4100 человек с вручением премии в размере 30,0 тыс. рублей.

Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» (приложение № 10) Рособразованию на государственную поддержку талантливой молодежи по разделу 0700 «Образование», подразделу 0706 «Высшее профессиональное образование», целевой статье расходов 4360000 «Мероприятия в области образования», виду расходов 288 «Государственная поддержка талантливой молодежи» предусмотрены расходы в сумме 200,0 млн. рублей. По письму Рособразования от 23 июня 2006 года № 10-52-4490/10-07 Минфином России было внесено изменение в бюджетную роспись расходов в части изменения подраздела и перечислены Рособразованию средства федерального бюджета по подразделу 0709 «Другие вопросы в области образования» и по тем же целевой статье и виду расходов в сумме 200,0 млн. рублей. Данное изменение утверждено Федеральным законом от 1 декабря 2006 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год».

Из общей суммы на премирование лауреатов конкурсов направлено 198,0 млн. рублей и 2,0 млн. рублей - на изготовление бланков дипломов.

При проверке установлено, что денежные средства, выделенные на премирование талантливой молодежи, были перечислены на счета победителей полностью. Однако по различным причинам, таким, как неправильное указание конкурсантами реквизитов депозитного счета или отделения Сбербанка, смена фамилии при заключении брака, премии 10 лауреатов конкурсов были возвращены на лицевой счет Рособразования.

Всего выплачено лауреатам конкурсов 1248 премий по 60,0 тыс. рублей и 4092 премии по 30,0 тыс. рублей, или в сумме 197,6 млн. рублей, что составляет 99,8 % от годовых бюджетных назначений. По сообщению Рособразования, в середине февраля 2007 года все 10 лауреатов получили причитающиеся им премии.

Следует отметить, что предельный срок перечисления средств на премирование лауреатов конкурсов нормативными документами Минобрнауки России не регламентирован.

Средства, выделенные на оплату услуг по изготовлению бланков дипломов, были использованы в объеме 0,7 млн. рублей, или 35 % от годовых бюджетных назначений. На эти средства изготовлено 6000 бланков дипломов (с учетом возможного брака при заполнении текста). Следует отметить, что расчетная стоимость (калькуляция) на изготовление и рассылку дипломов в Рособразовании отсутствует.

В период с 27 ноября по 11 декабря 2006 года дипломы были направлены в субъекты Российской Федерации. Согласно графику награждения дипломами, полученному Рособразованием из Минобрнауки России по электронной почте, вручение дипломов победителям конкурса должно было завершиться 4-8 января 2007 года. Однако на момент проверки отчеты о вручении дипломов получены Рособразованием от половины субъектов Российской Федерации.

Реализация мероприятия «Государственная поддержка талантливой молодежи» в целом составила 198,3 млн. рублей, или 99,2 % от годовых бюджетных назначений. В соответствии с требованиями статьи 264 Бюджетного кодекса Российской Федерации 29 декабря 2006 года средства, не использованные на выплату премий лауреатам конкурсов в сумме 0,36 млн. рублей и на изготовление бланков дипломов в сумме 1,3 млн. рублей, были списаны в доход федерального бюджета.

В ходе проверок в регионах установлено, что кроме средств федерального бюджета на поддержку способной и талантливой молодежи в 2006 году использовались средства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Так, в Кемеровской области из федерального бюджета получили премии 75 учащихся на общую сумму 2,7 млн. рублей. Общая сумма средств, выделенных областным бюджетом за 11 месяцев 2006 года на поддержку и поощрение талантливой молодежи, составила 4,6 млн. рублей, средств муниципалитетов - 3,0 млн. рублей и внебюджетных источников - 11,0 млн. рублей. На уровне областного бюджета было установлено 100 премий «Достижения юных» для выплаты премий одаренным учащимся (по 10 тыс. рублей каждому), 50 премий для учащихся профтехучилищ и лицеев (по 5 тыс. рублей каждому). За счет этих средств выплачиваются целевые премии за успешную защиту кандидатской и докторской диссертаций, ежегодные гранты для молодых ученых, педагогов и премии по различным конкурсам (лучшая монография, лучший студент, лучший аспирант и т. д.). Кроме того, на государственную поддержку молодежи из областного бюджета направлено 352,8 млн. рублей, в том числе на ежемесячные стипендии - 125,3 млн. рублей, на премии за отличную учебу - 3,6 млн. рублей, на развитие и поддержку молодежного, студенческого и детских движений Кузбасса - 215,3 млн. рублей. На эти же цели из муниципальных бюджетов и внебюджетных источников было выделено 10,4 млн. рублей и 1,8 млн. рублей, соответственно.

В Тамбовской области из федерального бюджета получили премии 33 учащихся на общую сумму 1,17 млн. рублей. Из областного бюджета и бюджета муниципалитетов предусмотрено в 2006 году выделение на государственную поддержку талантливой молодежи 216,9 тыс. рублей (12 областных именных грантов и 25 стипендий).

## **5.2.5. Вознаграждение за классное руководство, поощрение лучших учителей, переход на новую систему оплаты труда педагогов и к нормативному финансированию учебного процесса**

### **5.2.5.1. Дополнительное вознаграждение за классное руководство**

Направление ПНПО «Повышение уровня воспитательной работы в школах» сведено в проекте к реализации единственного мероприятия «Государственная поддержка педагогическим работникам в виде выплаты дополнительного ежемесячного денежного

вознаграждения за классное руководство». Других мероприятий по повышению уровня воспитательной работы в школах в этом направлении ПНПО нет.

Правовая основа реализации мероприятий этого направления изложена в постановлении Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 854 «О порядке предоставления в 2006 году финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений». Данным документом определен объем вознаграждения, формирующийся из расчета 1000 рублей за классное руководство в классе наполняемостью 25 человек для городской местности и 14 человек для сельской местности. Этим же постановлением были утверждены «Правила предоставления в 2006 году финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на выплату вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам государственных образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений».

При формировании федерального бюджета на 2006 год Минобрнауки России как субъект бюджетного планирования в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2005 года (протокол № 35) представил в Минфин России расчетную потребность в средствах федерального бюджета для осуществления выплат ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство в объеме 14236,6 млн. рублей (с учетом начислений на оплату труда).

Федеральным законом от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» оказание финансовой помощи регионам на указанные цели было предусмотрено в объеме 7685,7 млн. рублей по разделу 1100 «Межбюджетные трансферты», подразделу 1101 «Финансовая помощь бюджетам других уровней», целевой статье 5200000 «Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления», виду расходов 589 «Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство».

Однако данных средств оказалось недостаточно, что подтвердилось в ходе реализации мероприятия в I полугодии 2006 года: 28 регионов не смогли обеспечить необходимые выплаты за классное руководство, поскольку объем перечисленных им субсидий на вознаграждение за классное руководство не отражал реальной потребности.

При этом указанным постановлением Правительства Российской Федерации предусмотрена выплата вознаграждения за выполнение функций классного руководителя только педагогам общеобразовательных школ. Это противоречит Закону от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании», согласно которому другие типы и виды образовательных учреждений также включены в число образовательных учреждений общего образования, и вызвало социальную напряженность среди учителей, не получивших вознаграждение за классное руководство.

В связи с этим Правительством Российской Федерации внесены изменения в постановление от 10 июня 2006 года № 366 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 года № 854», согласно которым помимо педагогов общеобразовательных школ вознаграждение стало выплачиваться педагогам кадетских школ, специальных учебно-воспитательных учреждений для детей и подростков, образовательных учреждений для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи, и других видов образовательных учреждений.

Данное изменение потребовало увеличения объемов субсидий на вознаграждение за классное руководство субъектам Российской Федерации. Федеральным законом от

1 декабря 2006 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 26 декабря 2005 года № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» объем бюджетных средств был увеличен на сумму 3994,3 млн. рублей, или на 50 %, и составил 11680,0 млн. рублей. Рособразованием указанные средства в полном объеме перечислены субъектам Российской Федерации целевым назначением.

Проверка в 2006 году выявила проблемы с выплатами ежемесячного денежного вознаграждения за классное руководство. Из-за несвоевременной подготовки нормативных актов и разъяснений возникали вопросы по выплате районных коэффициентов, северных надбавок, исчисления заработной платы при уходе в отпуск и т. д.

В перечень образовательных учреждений, педагоги которых получают дополнительное вознаграждение, не вошли общеобразовательные школы, являющиеся структурными подразделениями учреждений высшего профессионального образования, а также Российской академии образования.

Территориальные органы Росфиннадзора квалифицировали выплату педагогам части отпускных за счет средств субсидии как нецелевое использование средств. В Приморском крае при расчете вознаграждения за классное руководство не были предусмотрены северные надбавки педагогам, работающим в приравненных к районам Крайнего Севера регионах.

На Минобрнауки России решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации (протокол от 22 декабря 2005 года № 2) возложен контроль за реализацией ПНПО. Проверкой установлено, что Минобрнауки России не на должном уровне контролирует ход реализации ПНПО. В частности, отсутствует в полном объеме информация о вознаграждении за классное руководство за 2006 год.

Из-за неверных расчетов потребности в средствах федерального бюджета на выплаты вознаграждения за классное руководство, а также неучета в расчетах динамики уменьшения количества классов и учащихся можно прогнозировать излишний объем субсидий в 2006 году в сумме 530 млн. рублей и в 2007 году - в сумме 482 млн. рублей.

Необходимо отметить, что выплата вознаграждения за классное руководство входит в систему оплаты труда в общеобразовательных учреждениях и, следовательно, должна финансироваться из средств бюджетов, соответствующих подчиненности общеобразовательных учреждений.

#### **5.2.5.2. О денежном поощрении лучших учителей**

Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 года № 324 «О денежном поощрении лучших учителей» была установлена выплата на конкурсной основе 10 тыс. денежных поощрений ежегодно в размере 100,0 тыс. рублей каждое лучшим учителям за высокое профессиональное мастерство и значительный вклад в развитие образования. Утверждено Положение «О денежном поощрении лучших учителей» (далее - Положение), согласно которому выплата поощрения должна производиться ко Дню учителя - 5 октября.

Приказом Минобрнауки России от 10 мая 2006 года № 102 были утверждены Правила проведения конкурса на получение денежного поощрения лучших учителей. Этим же документом был установлен срок представления субъектами Российской Федерации списков лучших учителей в Минобрнауки России - 20 августа 2006 года.

При этом важно отметить, что в качестве критериев оценки деятельности учителей учитывались: демонстрация постоянной позитивной динамики учебных достижений учащихся, использование в процессе работы новых технологий, в том числе информационных, активное распространение собственного методического опыта и участие

в различных конкурсах педагогического мастерства, высокая результативность работы в качестве классного руководителя и многие другие немаловажные аспекты.

Как установлено проверками, позднее принятие Положения повлекло за собой представление регионами в Минобрнауки России списков лучших учителей с нарушением установленного срока, а также с неоднократным внесением в них изменений.

Так, Минобрнауки Кабардино-Балкарской Республики был представлен на утверждение в Минобрнауки России список учителей - победителей конкурса, в котором было изменено 22 % от списочного состава учителей, ранее представленных Республикой к награждению. Всего приказом Минобрнауки России от 7 декабря 2006 года № 304 «О внесении изменений в список победителей конкурса на получение денежного поощрения лучших учителей» в список учителей - победителей конкурса, утвержденный приказом Минобрнауки России от 4 сентября 2006 года № 219, внесено 65 изменений, в том числе: по Московской области - 32, Амурской области - 13, Ярославской области - 8.

Проверкой установлено, что в нарушение Положения о денежном поощрении лучших учителей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 года № 324 «О денежном поощрении лучших учителей», причитающееся им поощрение ко Дню учителя получили не все учителя.

По данным мониторинга, проведенного уполномоченной организацией АПКИППРО, ко Дню учителя выплаты победителям конкурса лучших учителей были осуществлены только в 71 субъекте Российской Федерации. Как показали проверки, выплаты поощрения проходили до 25 декабря 2006 года.

Приказом Минобрнауки России от 4 июля 2006 года № 181 была утверждена форма отчета об использовании субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на денежное поощрение лучших учителей. Однако утвержденная форма не содержала информации, касающейся поощрения лучших учителей, поскольку в ней не предусмотрено представление сведений о фактически произведенных в регионах выплатах поощрений и количестве лучших учителей, получивших причитающееся им поощрение. По данным Минобрнауки России (согласно представленным в Правительство Российской Федерации отчетным материалам), отчетность от регионов поступала с нарушением сроков и содержала недостоверную информацию, что затрудняло проведение анализа и контроля.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2006 год» на поощрение лучших учителей были предусмотрены субвенции региональным бюджетам в объеме 1000,0 млн. рублей по разделу 1100 «Межбюджетные трансферты», подразделу 1101 «Финансовая помощь бюджетам других уровней», целевой статье 5200000 «Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления», виду расходов 588 «Субвенции бюджетам на поощрение лучших учителей». Рособразованием средства федерального бюджета в объеме 1000,0 млн. рублей были перечислены целевым назначением субъектам Российской Федерации в полном объеме.

Сводный отчет об использовании субвенций, предоставляемых региональным бюджетам на поощрение лучших учителей, по указанной форме по состоянию на 31 января 2007 года в Минобрнауки России отсутствовал.

### **5.2.5.3. Переход на новую систему оплаты труда педагогов и к нормативному финансированию учебного процесса**

Задачи по переходу на новую систему оплаты труда педагогов в школьных учреждениях и переходу к нормативному финансированию общеобразовательных учреждений были поставлены Президентом Российской Федерации 5 сентября 2005 года. В целях реализации поставленных задач Правительством Российской Федерации было

поручено Минобрнауки России представить предложения по внедрению новой системы оплаты труда педагогов в школьных учреждениях, а также по завершению в 2006 году перехода к нормативному финансированию учебного процесса.

При этом необходимо отметить, что реализация ПНПО в 2006 году, а также повышение минимального размера оплаты труда с 1 мая 2006 года данной тенденции не изменили. Уровень среднемесячной начисленной заработной платы работников образования в ноябре 2007 года составил 72,8 % от ее уровня в народном хозяйстве и повысился только на 2,8 процентного пункта. Это указывает на то, что меры, принимаемые по повышению заработной платы работников образования и поднятию престижа профессии педагога, не приводят к решению поставленной задачи.

В течение 2006 года Минобрнауки России совместно с органами управления образованием субъектов Российской Федерации осуществляло работу по формированию нормативной базы в целях перехода на нормативное подушевое финансирование общего образования, включая введение системы оплаты труда работников общеобразовательных учреждений. Разработанные Минобрнауки России методические рекомендации по определению нормативов бюджетного финансирования основных образовательных программ были рекомендованы к использованию при разработке региональных систем нормативного финансирования в образовании.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 848 «О мерах государственной поддержки субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования, включающие изменение системы оплаты труда и повышение доходов учителей» определило основные критерии конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования, в том числе: рост заработной платы педагогических работников, связанный с введением новых систем оплаты труда; повышение эффективности расходования бюджетных средств путем введения нормативного подушевого финансирования; повышение качества образовательных услуг путем введения единой независимой оценки качества образования; создание условий для обучения, соответствующих современным требованиям, путем развития сети общеобразовательных учреждений; обеспечение государственно-общественного характера управления образованием. Постановлением также утверждены «Правила предоставления в 2007 году из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на внедрение комплексных проектов модернизации образования», содержащие порядок предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий на реализацию комплексных проектов модернизации образования, учета операций по их использованию, представления отчетности и осуществления контроля за целевым использованием субсидий.

Согласно «Докладу о переходе общеобразовательных учреждений на нормативное бюджетное финансирование», направленному в Правительство Российской Федерации письмом от 1 декабря 2005 года № МОН-П-1684, введение такого порядка позволяет наиболее эффективно использовать средства бюджета (средства выделяются одной суммой без разбивки по статьям расходов бюджетной классификации); «защитить интересы образовательных учреждений, объективно находящихся в менее выгодных условиях» (с меньшей наполняемостью, большим числом детей с отклонениями в развитии и требующих дополнительных финансовых вложений); «ввести в практику работы финансовых региональных органов, осуществляющих расчеты межбюджетных перечислений, более детальный учет существующей потребности различных категорий учащихся».

Практика перехода на нормативное бюджетное финансирование предполагает три фазы реализации: расчет бюджета на нормативной основе; выделение этих

средств муниципалитетам; доведение нормативного подушевого принципа до уровня образовательного учреждения.

Однако введение подушевого норматива сопровождается появлением ряда проблем:

- норматив используется только как основа для расчета субвенций на реализацию общеобразовательных программ на уровне субъекта Российской Федерации;

- на муниципальном уровне нормативный подход не применяется, до школы нормативный принцип не доводится;

- за норматив принимают средние расходы муниципалитетов на образование.

Механизм нормативного бюджетного финансирования отрабатывается в Ярославской, Самарской, Волгоградской областях и Чувашской Республике. На внедрение новой системы оплаты труда и проведение экспериментальной работы по реструктуризации сети общеобразовательных учреждений, расположенных в сельской местности, средства федерального бюджета выделяются в рамках реализации мероприятий «Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 года № 803. Кроме того, на эти цели направляются средства Международного банка реконструкции и развития в рамках проекта «Развитие системы образования», реализуемого Национальным фондом подготовки кадров.

В финансово-экономическом обосновании к проекту вышеуказанного постановления Правительства Российской Федерации Минобрнауки России письмом от 26 декабря 2006 года № МОН-П-2787 оговорило число регионов, которым должна быть предоставлена поддержка за 2007-2009 годы (не менее 40 регионов, из них: 20 субъектам Российской Федерации - в 2007-2009 годах, 10 субъектам Российской Федерации - в 2008-2009 годах, 10 субъектам Российской Федерации - в 2009 году), поскольку «участие меньшего числа регионов может привести к отчуждению большей части регионов, не получивших поддержки, от модернизации образования, что, в свою очередь, может привести к дискредитации самой идеи социальных реформ».

По расчетам Минобрнауки России, на реализацию постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 848 «О мерах государственной поддержки субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации образования, включающие изменение системы оплаты труда и повышение доходов учителей» только в 2007 году потребуется выделить 3,5 млрд. рублей. В целом цена внедрения комплексных проектов модернизации образования, включая введение новой системы оплаты труда, не определена.

Необходимо отметить, что в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2008-2010 годы Правительству Российской Федерации поручено внедрить нормативно-подушевое финансирование в сфере образования с учетом результатов экспериментов по внедрению соответствующих механизмов финансирования, которые будут проводиться в ряде субъектов Российской Федерации в 2007 году.

#### **5.2.6. Реализация мероприятий по централизованным поставкам учебно-наглядного оборудования и школьных автобусов**

Из-за длительного отсутствия нормативных документов и квоты на поставку учебного оборудования Соглашение между Рособразованием и администрациями субъектов Российской Федерации о сотрудничестве по централизованной закупке учебного и учебно-наглядного оборудования для оснащения школ было подписано с нарушением плановых сроков. Это стало одной из причин исполнения данного мероприятия только на 57,5 % от годовых бюджетных назначений (1321,8 млн. рублей).

Всего в 2006 году закуплено учебного и учебно-наглядного оборудования 12455 комплектов, в том числе за счет средств федерального бюджета - 5113 комплектов (5100 по плану). Поставки осуществлялись по утвержденному Рособразованию перечню, который включает кабинеты химии, физики, биологии и географии для полнокомплектных школ и кабинеты по изучению естественнонаучных дисциплин (химии, физики, биологии и географии) для малочисленных школ.

Однако следует отметить, что комплектами кабинетов физики за счет средств федерального бюджета были обеспечены только регионы Южного федерального округа, поскольку конкурс на поставку данного оборудования в другие субъекты Российской Федерации был признан несостоявшимся. В связи с этим данная работа будет продолжена в 2007 году. Это вызвано тем, что производители не были готовы к выполнению в короткие сроки возросшего объема заказов по учебному и учебно-наглядному оборудованию, особенно по технологическому оборудованию для кабинетов физики.

По причине несвоевременного и не в полном объеме отработанного механизма взаимодействия поставщиков, Рособразования и органов управления образованием субъектов Российской Федерации от ряда субъектов Российской Федерации поступали рекламации на низкое качество и некомплектность поставленных школьных микроавтобусов «УАЗ», несоответствие их установленным требованиям ГОСТа Р 51160-98 «Автобусы для перевозки детей. Технические требования».

При этом следует отметить, что еще в 2004 году Коллегией Счетной палаты<sup>11</sup> отмечалось, что реализация Правительством Российской Федерации мер, направленных на укрупнение сельских школ с организацией подвоза к ним учащихся, должна была обеспечить сельским школьникам равные возможности в получении качественного образования. Однако реструктуризация сельских школ в совокупности с последствиями происходящих демографических процессов привели к тому, что число сельских школ за последние четыре учебных года, по статистическим данным Рособразования, уменьшилось на 4,7 тыс. школ, или на 10,4 %. Приведенные данные позволяют сделать вывод, что с реализацией ПНПО, в том числе мероприятий проекта «Сельский школьный автобус», вопросы сохранения малочисленных сельских школ в России остаются нерешенными.

В рамках реализации ПНПО было закуплено 3758 автобусов, в том числе за счет федерального бюджета были поставлены в регионы 1769 автобусов (1750 по плану) и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 1989 автобусов.

## **Выводы**

1. Реализация ПНПО позволила заложить основы для повышения качества образования, сфокусировать внимание общественности и всех органов власти на проблемах отрасли; не только способствовала формированию открытости системы образования, расширению общественного участия в управлении образованием, но и дала толчок к значительному повышению внимания к проблемам отрасли и увеличению финансирования образования. Так, плановый прирост расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на образование за два года реализации ПНПО (2006-2007 годы) превышал прирост расходов всего консолидированного бюджета на 18,9 процентного пункта, в то время как за два предыдущих года (2004-2005 годы) только на 15,3 процентного пункта. Общий прирост расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на образование в 2006-2007 годах предусмотрен в размере 73,3 %, что на 11,4 процентного пункта выше, чем было предусмотрено на два предыдущих года.

---

<sup>11</sup> Заседание Коллегии Счетной палаты «О результатах проверки эффективности государственных расходов при реализации мероприятий по развитию российского образования за 2000-2002 годы», январь 2004 года.

Таким образом, реализация ПНПО способствует обеспечению открытости системы образования для широких слоев общества, повышению качества и доступности образовательных услуг. По сути, это первые практические шаги, которые должны за довольно короткий срок вывести отечественную систему образования на новый, достойный уровень, приблизив ее к мировым стандартам качества, создать основы для инновационного развития страны, для укрепления ее конкурентоспособности.

**2.** Нормативное правовое обеспечение реализации мероприятий ПНПО на федеральном уровне до начала реализации проекта полностью разработано не было. В 2006 году из 11 проектов нормативных правовых актов, предусмотренных к разработке распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 1926-р (с изменениями от 27 февраля 2006 года № 260-р и от 2 октября 2006 года № 1369-р), 6 внесены в Правительство Российской Федерации с нарушением установленных сроков.

Одной из причин несвоевременного принятия нормативных правовых актов явилось длительное согласование проектов документов между Минобрнауки России, Минфином России и Минэкономразвития России из-за отсутствия выработанной позиции относительно политики поддержки образовательных учреждений.

**3.** Не разработаны индикаторы результативности ПНПО, которые позволили бы оценить эффективность использования выделяемых на его реализацию средств. Мероприятия ПНПО не увязаны с программами развития муниципалитетов и регионов, особенно это касается программ развития села.

Недостаточно проработаны вопросы обобщения и распространения опыта работы образовательных учреждений и учителей, выявленного в ходе реализации ПНПО.

**4.** Позднее принятие нормативных правовых документов Правительством Российской Федерации привело к некачественной подготовке нормативных документов на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации, необходимости их корректировки, нарушениям графика исполнения мероприятий.

Например, несвоевременное принятие нормативных документов и квот на поставку учебного оборудования явилось одной из основных причин исполнения данного мероприятия только на 57,5 % от годовых бюджетных назначений. Недостатки в организационной работе привели к нарушению Указа Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 года № 324 «О денежном поощрении лучших учителей»: в 16 субъектах Российской Федерации лучшие учителя не получили поощрения к установленному сроку - ко Дню учителя.

**5.** Объемы финансирования работ АПКИППРО в рамках государственного контракта от 19 апреля 2006 года № П-4 соответствующими расчетами обоснованы не были. Соглашение о договорной цене не содержало расшифровки расходов по статьям экономической классификации (сметы).

Оплата работ (услуг) физическим лицам, привлеченным АПКИППРО к исполнению обязательств по контракту, осуществлялась по ставкам, не согласованным с Рособразованием. Положение о размере базовых ставок вознаграждения за выполнение работ и услуг по государственному контракту утверждено ректором АПКИППРО. В 2006 году общая сумма указанных выплат составила 24,1 млн. рублей, или 62 % от стоимости государственного контракта.

**6.** Поставленная Президентом Российской Федерации задача создания крупных научно-образовательных центров, а также учебных заведений интеграционного типа на базе вузов и академических научных центров не достигнута. Средства в объеме 3000,0 млн. рублей, предусмотренные в федеральном бюджете на 2006 год на финансирование развития национальных университетов и бизнес-школ, использованы только на 16,5 процента.

7. Не отработана система стимулирования вузов, активно внедряющих инновационные образовательные программы (отсутствуют методические рекомендации по определению степени вклада каждого из критериев в общую рейтинговую оценку вуза, недостаточно отработана конкурсная документация). Проведение конкурсной комиссией процедур «предварительного» отбора вузов позволило занять места победителей вузам, рейтинги которых при условии равенства двух критериев значительно снижаются. Выявленные в ходе проверки недостатки ставят под сомнение объективность результатов конкурсного отбора вузов-победителей. Среди 17 вузов-победителей не оказалось ни одного педагогического, что связано с отсутствием в этих вузах современного лабораторного оборудования и соответствующего технического оснащения.

Субсидии в вузы-победители в течение 2006 года поступали неритмично (60 % средств - в период с октября по декабрь). В результате этого, а также из-за отсутствия методических рекомендаций по их использованию 92 % субсидий было освоено вузами в IV квартале 2006 года.

Не отлажен механизм освоения общеобразовательными учреждениями - победителями конкурсов, внедряющими инновационные образовательные программы, выделенных средств.

8. В ходе реализации ПНПО четко не определены статус и роль коллегиального органа субъекта Российской Федерации, ответственного за достоверность и своевременность представляемой информации, что приводит к некачественной и несвоевременной подготовке регионами документов.

9. В 2006 году исполнение федерального бюджета по подключению школ к сети Интернет составило лишь 66,7 % предусмотренных федеральным бюджетом годовых бюджетных назначений.

В ходе проверок в субъектах Российской Федерации установлены нарушения госконтракта в части сроков установки оборудования: в Ивановской области из предусмотренных на 1 октября 2006 года 80 образовательных учреждений подключено с нарушениями установленных сроков 54; в Псковской области на 1 декабря 2006 года из 287 учреждений - 95. Экспертиза документов, представленных исполнителем ОАО «РТКомм. ру» для закрытия первого этапа государственного контракта, выявила многочисленные нарушения.

10. Первый опыт централизованных поставок автобусов для сельских школ выявил слабую отработку механизмов взаимодействия поставщиков, Рособразования и субъектов Российской Федерации, низкое качество и некомплектность поставленных микроавтобусов «УАЗ», несоответствие их назначению - использованию для перевозки детей.

При этом как данное мероприятие, так и ПНПО в целом не оказывают влияния на сохранение малокомплектных сельских школ. Реструктуризация сельских школ в совокупности с последствиями происходящих демографических процессов привели к тому, что число сельских школ продолжает сокращаться быстрыми темпами (за последние четыре учебных года, по статистическим данным Рособразования, на 4,7 тыс. школ, или на 10,4 процента).

11. В начале 2006 года в нормативных документах предусматривалась выплата вознаграждения за выполнение функций классного руководителя только педагогам общеобразовательных школ. В результате возникла социальная напряженность среди целой категории учителей, осуществляющих функции классного руководителя. Создавшееся положение было исправлено лишь в середине года.

12. Объемы необходимых финансовых средств на внедрение комплексных проектов модернизации образования, включая введение новой системы оплаты труда, не определены.

## **Предложения**

**1.** Правительству Российской Федерации необходимо:

- обеспечить реализацию ПНПО в 2007 году в полном объеме, устранив имеющиеся нарушения и недостатки;
- увязать мероприятия ПНПО с программами развития муниципалитетов и регионов, определить стратегию сохранения сельских школ с учетом превращения сельской школы в фактор социального развития села;
- разработать комплексную программу по восстановлению престижности и общественной значимости профессии учителя, связав ее с реализацией ПНПО.

**2.** Минобрнауки России совместно с Минэкономразвития России следует разработать индикаторы результативности ПНПО, которые позволили бы оценить эффективность использования выделяемых на его реализацию средств.

**3.** Минобрнауки России рекомендуется:

- с учетом опыта реализации ПНПО в 2006 году обеспечить строгое соблюдение Сетевого графика и надлежащее качество принимаемых нормативных правовых документов;
- исключить практику изменения условий проведения конкурсных мероприятий в течение года и внесения изменений в утвержденные списки победителей конкурсов;
- внести изменения и дополнения в порядок и критерии конкурсного отбора вузов и общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы; разработать и утвердить механизм предоставления региональных квот на поддержку инновационных образовательных учреждений;
- определить ответственность субъектов Российской Федерации за достоверность и своевременность представляемой информации;
- обеспечить полный и своевременный учет израсходованных на реализацию ПНПО средств как из федерального, так и консолидированного бюджетов;
- в проекте федерального бюджета на 2008 год и среднесрочную перспективу рассчитать финансирование выплаты вознаграждения за классное руководство с учетом прогнозируемого количества классов и учеников;
- уделять значительно больше внимания обобщению и распространению выявленного в ходе реализации ПНПО опыта.

**4.** Направить сводную аналитическую записку в:

- Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- Министерство образования и науки Российской Федерации;
- контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации (Приморского края, Белгородской, Ивановской, Калининградской, Кемеровской, Ростовской и Тамбовской областей);
- Государственную автоматизированную систему «Управление».

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. В. НАЗАРОВ**