

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 сентября 1999 года № 28(179) «О результатах проверки в Минобрнауки России полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников на финансирование развития образовательных учреждений и организаций федерального подчинения, научных исследований по приоритетным направлениям науки в области образования в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и федеральными законами «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и «О науке и государственной научно-технической политике» за 1998 год и истекший период 1999 года»:

С учетом предложений, замечаний и поправок, высказанных членами Коллегии, утвердить отчет о результатах проверки.

Аудитору Счетной палаты П. В. Черноморду направить:

- представления Счетной палаты в Министерство образования Российской Федерации, Российскую академию образования, Минфин России, Минэкономики России, Миннауки России, Мингосимущество России;

- письма в Минналогов и сборов России и в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Направить отчет о результатах проверки Минобрнауки России и Российской академии образования в Совет Федерации и Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, а также для рассмотрения и принятия соответствующих мер в Правительство Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки в Министерстве образования Российской Федерации и Российской академии образования полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников на финансирование развития образовательных учреждений и организаций федерального подчинения, научных исследований по приоритетным направлениям науки в области образования и внедрение научных разработок в массовую практику учреждений сферы образования в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и федеральными законами «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и «О науке и государственной научно-технической политике» за 1998 год и истекший период 1999 года, а также выполнения представлений Счетной палаты Российской Федерации по результатам предыдущих проверок Минобрнауки России и Российской академии образования

Основание проверки: план работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год, удостоверения на право проверки от 29 марта 1999 г. № 12-22/53 и от 11 мая 1999 г. №№ 12-22/65-12-22/71, 12-22/75-12-22/82.

Проверки проведены Направлением по контролю расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку Счетной палаты Российской Федерации с участием специалистов Минэкономики России, Мингосимущества России, Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю и других ведомств.

Цель и предмет проверки: своевременность и полнота поступления, целевое и эффективное использование средств федерального бюджета и внебюджетных источников на финансирование развития образовательных учреждений, научных исследований по приоритетным направлениям науки в области образования и внедрение научных разработок в массовую практику учреждений сферы образования эффективности использования федеральной собственности, взаимоотношения с бюджетом, а также устранение недостатков, выявленных предыдущей проверкой Счетной палаты Российской Федерации.

Объекты проверки: Министерство образования Российской Федерации (далее - Минобрнауки России или Министерство), Российская академия образования (далее - РАО или Академия), их отдельные структурные подразделения, а также подведомственные учреждения и организации. Всего проверено 33 объекта.

Перечень изученных документов: Положение о Минобрнауки России и РАО, положения об их структурных подразделениях и отдельных подведомственных учреждениях и организациях, штатные расписания центрального аппарата Министерства и аппарата Президиума РАО, протоколы заседаний коллегии Минобрнауки России и

Президиума РАО, распорядительные документы в части основной деятельности, сметы доходов и расходов, отчеты о полученном финансировании, бухгалтерские балансы и приложения к ним, оборотные ведомости, документы об арендной деятельности и другие документы. Проверка осуществлялась выборочным методом.

Все стоимостные показатели в настоящем отчете приведены в ценах 1998 года.

Проверки проводились в период с 25 марта по 30 апреля и с 12 мая по 8 июля 1999 года.

Акты проверки РАО и Минобразования России подписаны руководством этих ведомств без замечаний.

Результаты проверки Минобразования России

Основные нормативные документы, регламентирующие функционирование Минобразования России, его структура и основные показатели деятельности

Деятельность Минобразования России регламентируется Гражданским кодексом Российской Федерации, Законом Российской Федерации «Об образовании», Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике», федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующие годы, Федеральным законом «О бухгалтерском учете», постановлениями Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов» и от 31 марта 1997 г. № 360 «Об утверждении программы Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах», а также с положениями других законодательных и нормативных актов.

Минобразование России в соответствии с Положением (пп. 5, 12 п.5), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1997 г. № 395, является органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере общего, профессионального и дополнительного образования, а также в сфере научной и научно-технической деятельности учреждений среднего и высшего профессионального образования, научных и иных организаций сферы образования. Минобразование России координирует деятельность в сфере образования иных федеральных органов исполнительной власти. Министерство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Российской академией наук, Российской академией образования, другими отраслевыми академиями наук, научными организациями и общественными объединениями.

В непосредственном ведении Минобразования России сосредоточена значительная часть всей образовательной системы Российской Федерации: 56 процентов государственных высших учебных заведений России (без учета военных вузов), 25 процентов учебных заведений среднего профессионального образования и 57 процентов образовательных учреждений начального профессионального образования (подавляющее большинство общеобразовательных школ и учреждений дошкольного образования финансируется из бюджетов других уровней).

В 1999 г. на долю Минобразования России приходится 68 процентов средств, утвержденных в федеральном бюджете по разделу «Образование (14242,5 млн. рублей), что составляет в свою очередь около 2,5 процента всех расходов федерального бюджета.

По состоянию на 1 января 1999 г. Минобразование России имеет 3440 подведомственных образовательных учреждений, в том числе: вузов – 336, средних специальных учебных заведений – 602, профессионально-технических училищ – 2385 и 117 учреждений других уровней. Кроме того, в систему Минобразования России входят 12 учебно-производственных мастерских, 10 экспериментально-опытных производств, 16 заводов (из них 10 экспериментально-опытных), 3 типографии, 4 учебные и научно-производственные комплексные лесохозяйственные предприятия, базы учебно-наглядных пособий технических средств обучения и оборудования, Государственное унитарное экспериментальное предприятие «Росвуздизайн», Российский научно-производственный центр «Росучприбор», 19 издательств и другие предприятия и организации. Материально-техническим снабжением системы Минобразования России занимаются 9 организаций. Сеть учколлекторов Министерства включает 71 организацию.

В 1998 г. прием студентов (учащихся) на обучение за счет средств федерального бюджета по вузам Минобразования России составлял 410,6 тыс. человек, выпуск – 301,1 тыс. человек, по средним специальным учебным заведениям – соответственно 149,5 и 119,2 тыс. человек, по профессионально-техническим училищам – 892,6 и 784,8 тыс. человек. За это время в учреждениях Минобразования России защищено 219 докторских и 2902 кандидатских диссертаций.

В 1998-1999 гг. Министерством осуществлялась определенная работа по упорядочению сети высших учебных заведений, формированию и развитию региональных систем университетского типа. В частности, в 1998 г. осуществлена реорганизация 13 подведомственных вузов с присоединением к ним ряда средних специальных учебных заведений, а также было создано 129 филиалов государственных вузов (в истекшем периоде 1999 г. – 72).

Минобразование России за проверяемый период принимало меры по сохранению потенциала системы образования, развитию направления подготовки и переподготовки кадров, обеспечивающих рыночную инфраструктуру общества.

Вместе с тем, в ходе проверки выявлены недостатки и упущения Минобразования России в области реформирования, структурной перестройки и правового обеспечения развития системы образования, модернизации управления образованием, координации деятельности министерств и ведомств, имеющих в своем ведении

образовательные учреждения. Имеют место серьезные недостатки в формировании финансовых ресурсов, в обеспечении целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, в выполнении обязательств перед бюджетом.

Необходимо отметить, что функционирование и развитие отечественного образования осуществляется на фоне серьезных проблем, которые лишь обостряются (а в отдельных случаях и определяются) указанными недостатками. Так, в последние годы существует устойчивая тенденция сокращения расходов федерального бюджета на образование относительно валового внутреннего продукта (1996 г. – 0,72, 1997 г. – 0,66, 1998 – 0,61 и 1999 г. – 0,52 процента от ВВП).

В 1998 г. как и в предыдущие годы не выполнялось требование Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части установления расходов на высшее образование в размере 3 процентов к расходной части федерального бюджета (ст.3, п.1). Указанную норму содержит и Закон Российской Федерации «Об образовании» (ст.40, п.2). Фактически этот показатель составлял, например, в 1998 г. только 2 процента. В результате систематически не выполняются законодательные акты в части уровня оплаты труда работников образования. Особенно тяжелое положение сложилось с материальным обеспечением образовательных учреждений, оплатой их коммунальных расходов.

В федеральном бюджете на 1999 год расходы на высшее образование увеличены по сравнению с 1998 г. на 3020,9 млн. рублей, или на 30,2 процента. Приrost бюджетных ассигнований по образованию в целом намечается в размере 20,9 процента. Федеральным бюджетом на 1999 год доля расходов на высшее образование предусматривается на уровне 2,5 процента расходной части федерального бюджета. При этом большая часть намеченного увеличения относится к стипендиальному обеспечению студентов и не окажет влияния на поддержку материальной базы вузов, включая оснащение учебного процесса.

Учитывая изложенное, а также результаты настоящей проверки, следует признать, что Минобразование России не в полной мере и недостаточно активно выполняло свои функции в части участия в разработке и реализации государственной финансовой политики в сфере образования. Это подтверждается и тем, что в Министерстве отсутствуют полные и систематические расчеты исполнения положения Закона Российской Федерации «Об образовании» о государственной гарантии ежегодного выделения финансовых средств на нужды образования в размере 10 процентов национального дохода. В последнее время этот показатель практически не используется, что объясняется переходом отечественной экономики в соответствии с мировой практикой на расчеты с применением ВВП (валового внутреннего продукта). В то же время Минобразование России не выступало с предложениями о соответствующей корректировке или отмене указанной законодательной нормы.

Организационно-образовательная и нормативно-правовая деятельность

Проверкой установлено, что Министерством не полностью выполняются требования федеральных законов «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Положения о Министерстве и других законодательных и нормативных актов, что обуславливает неэффективное, а в ряде случаев незаконное и нецелевое использование средств федерального бюджета и федеральной собственности.

В частности, Минобразованием России не проводится должная работа по реформированию отечественного образования, предусмотренная программой Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 1997 г. № 360.

В нарушение Закона Российской Федерации «Об образовании», принятого в 1992 году, российское образование до настоящего времени не имеет утвержденной в установленном порядке федеральной программы развития, которая согласно п. 2 ст. 1 указанного Закона является организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования. Этот факт был отмечен в ходе предыдущей проверки Счетной палаты Российской Федерации в 1997 г.

Отсутствие в течение более чем шести лет важнейшего программного документа оказывает негативное влияние на развитие системы образования, ее реформирование и, в конечном итоге, на эффективность использования средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели. В ходе проверки проект программы Минобразованием России был представлен Правительству Российской Федерации (письмо от 10 июня 1999 г. № 01-50-81/ин /32-03).

Проведенный в ходе проверки анализ организации процесса формирования проекта Федеральной программы развития образования выявил наличие определенных упущений, основными из которых являются недостаточная активность Министерства в этой работе и отсутствие необходимой координации с РАО. В частности, в состав рабочей группы по доработке текста программы, утвержденный приказом Минобразования от 15 декабря 1998 г. № 3061, представители РАО не включены. Проект программы не обсуждался на совместных заседаниях коллегии Министерства и Президиума РАО. Более того, как показала проверка, заключение Академии по проекту программы не проходило обсуждения в широких кругах научно-педагогической общественности, на общем собрании Академии или на Президиуме РАО.

Несмотря на отсутствие утвержденной федеральной программы развития образования, Министерство вышло с просьбой в Правительство Российской Федерации (письмо от 25 февраля 1999 г. № Я-Б0-25/ин /32-03) об

одобрении проекта Постановления «О подписании Соглашения между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития об использовании гранта Японии для финансировании подготовки проекта поддержки структурной перестройки образования». Существо обращения Министра образования состояло в проекте займа у указанного банка 530,0 млн. долларов США на структурную перестройку российского образования и дополнительно - для оплаты экспертов - привлечение гранта Правительства Японии в размере 940,0 тыс. долларов США.

Проверкой установлено, что до настоящего времени не реализованы положения п. 4 ст.7 Закона Российской Федерации «Об образовании» в части разработки и утверждения государственного образовательного стандарта основного общего образования, который должен устанавливаться федеральным законом.

Министерством не осуществляется должная правовая экспертиза утверждаемых документов. В частности, в нарушение Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ст. 12 , п. 2) в Уставе Государственного университета – Высшей школы экономики, утвержденном приказом Минэкономики России от 10 апреля 1998 г. № 131 (заместитель министра А. А. Пивоваров) и Минобразованием России (первый заместитель министра В. М. Жураковский) от 20 апреля 1998 г., прямо не определен председатель Ученого совета вуза. Фактически эти обязанности в нарушение законодательства исполняет не ректор, а научный руководитель ГУВШЭ Е. Г. Ясин, который в соответствии с положением о научном руководителе (от 9 апреля 1998 г.) председательствует на заседаниях Ученого совета и заключает от имени Ученого совета контракт с ректором ГУВШЭ.

В нарушение п.1-4, 24 ст. 33 Закона Российской Федерации «Об образовании» не определен порядок регистрации 118 образовательных учреждений, находящихся за пределами России.

Одной из причин выявленных нарушений является фактическое и зачастую неоправданное, а в ряде случаев не соответствующее установленному порядку, рассредоточение (размывание) функций между руководителями Министерства.

Так, выборочной проверкой установлено, что за период с 1 января по 1 мая 1999 г. в Минобразовании России издано 1186 приказов, из них Министром подписано 187 (16% от общего количества). Это противоречит правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (п.9), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1997 г. № 1538), которыми установлено, что нормативные акты подписываются Министром или лицом, исполняющим его обязанности.

Кроме того, в проверенном периоде в Министерстве распорядителями кредитов с правом первой подписи являлись 17 человек (в том числе, 3 начальника управлений и 3 их заместителей) и с правом второй подписи - 6 человек (главный бухгалтер и 5 его заместителей). Большое количество должностных лиц, имеющих право подписи финансовых распорядительных документов, существенно осложняет внутренний контроль в Минобразовании России за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств.

Финансово-организационная деятельность
Министерства

Показатели финансирования Минобразования России в 1998 г. из федерального бюджета по функциональной структуре расходов приведены в следующей таблице.

Наименование раздела, подраздела	Утверждено Законом о федеральном бюджете на 1998 год	Фактически* поступило	(млн. рублей)
			%% утвержденном у законом к
Государственное управление	32,2	23,4	72,7
Образование, всего	11653,7	10403,4	89,3
в т.ч. по подразделам:			
Дошкольное воспитание (14.01)	19,0	14,3	75,3
Начальное и среднее общее образование (14.02)	33,9	27,6	81,4
Профессионально-техническое образование (14.03)	3431,6	3168,7	92,3
Среднее специальное образование (14.04)	920,3	790,6	85,9
Переподготовка и повышение квалификации (14.05)	47,1	30,9	65,6
Высшее образование (14.06)	7023,8	6200,8	88,3
Прочие учреждения и расходы в области образования (14.07)	178,0	170,5	95,8
Всего по ведомственной структуре расходов	11685,8	10426,8	89,2
Кроме того , средства, не предусмотренные ведомственной структурой расходов, включая ассигнования по разделу 06 - фундаментальные исследования и содействие НТП (подраздел 06.02 –Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений НТП), лимиты бюджетных обязательств утверждались Миннауки России		486,4	
ВСЕГО средств федерального бюджета		10913,2	

* с учетом заключительных оборотов.

С учетом заключительных оборотов уровень исполнения бюджетных назначений по Минобразованию России составляет 89,2 процента, что отражает уровень фактического финансирования по всему разделу «Образование».

В I полугодии 1999 г. Минобразованию России было выделено 9136,5 млн. рублей, что составляет 59,8 % от годовых бюджетных назначений (почти 98,2 % от полугодовых назначений). В 1998 г. как и в предыдущие годы, из федерального бюджета финансировались в основном текущие расходы на заработную плату с начислениями, стипендии, питание, доля которых составляла около 80 % всех расходов.

По отчетным данным, за проверенный период объемы фактического финансирования Минобразования России составляли: за счет средств федерального бюджета, предусмотренных ведомственной структурой расходов, в 1998 г. - 10426,8 млн. рублей; средств федерального бюджета, не предусмотренных сметой Минобразования России, - в сумме 486,4 млн. рублей; средств бюджетов других уровней - 529,0 млн. рублей; средств внебюджетных источников - 6667,2 млн. рублей; за 4 месяца 1999 г. соответственно за счет средств федерального бюджета, предусмотренных ведомственной структурой расходов, 4341,9 млн. рублей, средств федерального бюджета, не предусмотренных сметой Минобразования России, - 4,0 млн. рублей.

Сложное финансовое положение образовательных учреждений обуславливалось не только недофинансированием относительно утвержденных бюджетных назначений, но и тем, что при формировании бюджетных назначений реальные потребности образовательной системы практически не учитывались.

Подобная практика финансирования системы образования лишала возможности учебные заведения оплачивать коммунальные расходы, закупать оборудование и расходные материалы, осуществлять капитальный и текущий ремонт для обеспечения даже первоочередных нужд учебного процесса. Особенно в тяжелом положении оказались государственные вузы, требующие в силу специфики своей деятельности значительной фондовооруженности и энергопотребления. Например, текущая потребность только учреждений Минобразования России по коммунальным услугам в 1998 г., по данным Министерства, составляла более 1,5 млрд. рублей (без учета задолженности за прошлые годы и части коммунальных услуг, оплачиваемых за счет внебюджетных средств). Фактически на эти цели было выделено 963,0 млн. рублей (с учетом задолженности прошлых лет). В результате только учтенная кредиторская задолженность этих учреждений к концу 1998 г. достигла 2,7 млрд. рублей.

О незаконном финансировании и нецелевом использовании средств, выделенных на образование, и других недостатках в финансово-организационной деятельности Министерства

Наряду с этим проверкой выявлены и другие недостатки и упущения в финансово-организационной деятельности Министерства, не позволяющие достаточно эффективно расходовать имеющиеся бюджетные ресурсы.

Так, нуждается в активизации работа Министерства по совершенствованию сети образовательных учреждений, в том числе подведомственных, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 17 июня 1998 г. № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов». В настоящее время эта работа находится в начальной стадии.

В последнее десятилетие существенно изменились функции федеральных министерств и ведомств, а сеть находящихся в их ведении образовательных учреждений практически осталась без изменений, что не может не отражаться на эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на развитие образования.

Отдельные отраслевые федеральные министерства и ведомства продолжают содержать за счет средств федерального бюджета значительное число образовательных учреждений. Так, почти 39% всех ассигнований из федерального бюджета в 1998 г. Министерством путей сообщений Российской Федерации приходилось на учреждения образования, из них на финансирование учреждений дошкольного и общего образования - почти 68% ассигнований Министерства на образование. Подобная ситуация наблюдается и в других федеральных органах исполнительной власти, которые в силу специфики своей деятельности сохраняют в своей системе сеть детских дошкольных учреждений и школ.

Проверкой установлено, что Минобразованием России систематически не выполняется требование ст.41 Закона «Об образовании» в части финансирования образовательных учреждений на основе федеральных нормативов, которые ежегодно должны устанавливаться федеральным законом, принимаемым одновременно с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной год. В проверяемый период проекты указанных нормативов Министерством не разрабатывались и в установленном порядке не утверждались.

Как установлено проверкой, в Минобразовании России отсутствует целостная и достаточно полная научно-обоснованная система (порядок) определения объемов финансирования основной деятельности подведомственных образовательных учреждений всех уровней (по всем статьям расходов бюджетной классификации) за счет средств федерального бюджета, в соответствии с которыми происходит распределение получаемых бюджетных ассигнований, а также достаточная система контроля за соблюдением действующего законодательства при распределении и использовании бюджетных ассигнований. В то же время действующими законодательными и нормативными правовыми актами четко не определены вопросы действия механизма финансирования образовательных учреждений. При этом

текущее распределение ассигнований по учебным заведениям в полном объеме не утверждается руководством Министерства.

Министерством практически не обобщается и не распространяется положительный опыт образовательных учреждений в части организации собственного финансово-хозяйственного механизма.

В ходе проверки выявлено, что при значительном бюджетном недофинансировании Минобрнауки России допускало незаконное финансирование отдельных образовательных учреждений: Межрегионального института менеджмента (экспериментального учебного комплекса), г. Оренбург, (далее по тексту - МИМ), Государственной полярной академии, г. Санкт-Петербург.

Финансирование указанных вузов осуществлялось Минобрнауки России в отсутствие учредительных документов, утвержденных в установленном порядке уставов и лицензий на право ведения образовательной деятельности, что является грубым нарушением п.3 ст.11 Федерального закона «Об образовании». В целом за проверяемый период на эти цели Министерством было незаконно израсходовано 3187,0 тыс. рублей (1998 г. – 1253,0 тыс. рублей, 1999 г. – 1934,0 тыс. рублей).

Проверкой установлено, что в нарушение Закона Российской Федерации «Об образовании» (пп. 1 и 2 ст. 41, п.1 ст. 42) и Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (п.1 ст. 28) финансирование Государственного университета – Высшей школы экономики (далее - ГУВШЭ или университет) осуществлялось одновременно двумя министерствами: Минэкономки России и Минобрнауки России, которые выполняют функции учредителей университета. При этом контрольные цифры на подготовку специалистов в ГУВШЭ устанавливаются только Минобрнауки России, которое и обеспечивало финансирование университета в соответствии с ними в пределах выделяемых данному министерству средств федерального бюджета (контрольные цифры на подготовку специалистов Минэкономки России по ГУВШЭ не утверждались). Соответствующий договор между учредителями и университетом не заключен.

ГУВШЭ отчитывался за использование средств федерального бюджета одновременно перед Минобрнауки России (по всему объему бюджетных средств) и перед Минэкономки России (по средствам, выделенным только этим министерством).

Общий объем незаконно выделенных ГУВШЭ со стороны Минэкономки России средств федерального бюджета на финансирование подготовки специалистов в 1998–1999 гг. составил 17,8 млн. рублей (1998 г. – 8,7 млн. рублей, в первом полугодии 1999 г. – 9,1 млн. рублей).

Проверкой выявлены факты нарушения положения о статусе ректора государственного высшего учебного заведения Российской Федерации федерального подчинения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 года № 695, в части выплаты за счет средств федерального бюджета ректорам ГУВШЭ и Ижевского государственного технического университета надбавок в размере от 200 до 300 процентов должностного оклада. Общая сумма неправомерно выплаченных за счет средств федерального бюджета надбавок составила 52,2 тыс. рублей.

Указанные выше недостатки, а также отсутствие утвержденных научно-обоснованных рекомендаций, регламентирующих построение экономического механизма образовательных учреждений, в том числе в части формирования их системы оплаты труда, отсутствие достаточных методических проработок в этой области в условиях большой хозяйственной самостоятельности вузов обусловило вскрытые проверкой случаи значительной дифференциации заработной платы руководства высших учебных заведений и его работников.

Так, при среднемесячной заработной плате профессорско-преподавательского состава Государственного университета высшая школа экономики (ГУВШЭ) в 1998 г. 3,1 тыс. рублей (включая все виды выплат за счет всех источников), среднемесячный доход ректора вуза Я. И. Кузьмина, полученный в Университете, в 1998 г., составил 51,1 тыс. рублей, в том числе за счет внебюджетных средств – 48,4 тыс. рублей (в соответствии со штатным расписанием месячный фонд оплаты труда ректора ГУВШЭ составляет 2,3 тыс. рублей). Соотношение указанных зарплат составляет 1:16,5, что существенно превышает уровень подобных соотношений в большинстве других проверенных государственных высших учебных заведениях. В частности, в ведущих сибирских вузах – Новосибирском государственном университете и Новосибирском государственном техническом университете - эти соотношения соответственно составляли 1:2,5 и 1:3,1 (общая заработная плата ректоров этих вузов – соответственно 2,7 и 4,1 тыс. рублей).

Проверкой установлено, что контракт с ректором ГУВШЭ Я.И. Кузьминым подписан от имени Ученого совета научным руководителем ГУВШЭ Е. Г. Ясиным (п. 4 положения о научном руководителе ГУВШЭ). Контракт же с научным руководителем Е.Г. Ясиным (№ 12 от 8 декабря 1998 г.), заключен ректором Я.И. Кузьминым с нарушением действующего законодательства. Среднемесячная заработная плата Е.Г. Ясина в I полугодии 1999 г. составила 55,4 тыс. рублей.

Кроме выплаты заработной платы (1000 у.е., или долларов США в месяц) и других выплат, условия контракта предусматривают для научного руководителя обширный перечень разнообразных социальных льгот, например: оплату съема загородного дома в размере до 700 у.е. в месяц; обязательное государственное социальное и медицинское страхование; амбулаторное и клиническое обслуживание научного руководителя и членов его семьи, VIP обслуживание и представительские расходы, ежегодное пособие на лечение в отпуске (3,3 тыс. долларов США), выплату в течение 5 лет свыше 60,0 тыс. долларов в случае досрочного расторжения контракта, а также обязательство за счет университета принять на обучение

по любым программам, реализуемым в ГУВШЭ, детей и внуков Е.Г. Ясина. Последняя льгота нарушает требования Конституции Российской Федерации в части равной доступности граждан в получении высшего образования (ст. 43). Часть установленных льгот не предусмотрена в действующем законодательстве (оплата загородного дома, обязательное личное страхование, оплата VIP обслуживания и представительских расходов и др.). Контракт с Е.Г. Ясиным в плане материального обеспечения является пожизненным. Копия контракта прилагается.

На содержание Е.Г. Ясина за 8 месяцев 1999 г. ГУВШЭ было израсходовано 443,2 тыс. рублей, в том числе на: заработную плату - 243,6 тыс. рублей (за счет средств федерального бюджета 15,5 тыс. рублей), социальные выплаты на лечение - 73,3 тыс. рублей, оплату дачи - 126,3 тыс. рублей.

Аналогичные контракты имеются и с другими руководителями ГУВШЭ: первым проректором Л.Л. Любимовым (в 1998 г. среднемесячный доход—33,5 тыс. рублей, выплаты на лечение – 48,0 тыс.; в 1999 г. среднемесячный доход – 36,6 тыс. рублей), проректором Л.И. Якобсоном (в 1998 г. среднемесячный доход – 23,3 тыс. рублей, выплаты на лечение – 40,0 тыс.; в 1999 г. среднемесячный доход – 22,3 тыс. рублей) и др.

Следует отметить, что в нарушение п.1 (разд. III) Устава ГУВШЭ Ученым советом университета не установлен порядок расходования внебюджетных средств, а также формы и системы оплаты труда.

Проверкой установлено, что приказом Минобразования России (В.Г. Кинелев) от 12 июля 1995 г. № 23-4 президентом ГУВШЭ был утвержден А.Н. Шохин, хотя подобная должность не предусмотрена Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и Типовым положением об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении) Российской Федерации, утвержденным постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 26 июня 1993 г. N 597. В нарушение действующего порядка в 1995-1996 гг. А.Н. Шохину как заведующему кафедрой ГУВШЭ (по совместительству на 0,5 ставки) размер должностного оклада был установлен по максимальному 18-му разряду (как ректору), а не по 16-17 разряду, что предусматривает Единая тарифная сетка.

В ходе проверки выявлено, что в ГУВШЭ отсутствовал полный аналитический учет поступления и расходования всех внебюджетных средств, что привело к искажению бухгалтерской отчетности ГУВШЭ по внебюджетным средствам за 1998 г. в сумме 13,6 млн. рублей. Аналогичное нарушение установлено и в Учебном центре подготовки руководителей (9,0 млн. рублей), Исполнительной дирекции по президентской программе «Дети России» (9,0 тыс. долларов США) и др.

Следует отметить, что в Министерстве практически отсутствует ведомственный финансовый контроль. В 1998 г. проверке подверглось 9 из более чем 3400 подведомственных организаций. Указанной работой фактически занимаются только 2 штатных сотрудника.

В ходе проверки установлено, что фактическое финансирование из федерального бюджета образовательных учреждений Минобразования России в 1998 г. в части заработной платы и стипендий осуществлялось ниже законодательно установленных бюджетных назначений и иных законодательных требований. В частности, расходы на заработную плату (с начислениями) по образовательным учреждениям Минобразования России были профинансированы на 89,8 процента, на выплату стипендий - на 83,6 процента от бюджетных назначений. Задолженность федерального бюджета по оплате труда работникам образовательных учреждений Минобразования России составила 479,7 млн. рублей, по стипендиям – 378,4 млн. рублей.

Систематическое недофинансирование расходов по заработной плате образовательных учреждений и установление заниженных бюджетных назначений по этой статье обуславливают невыполнение положений Закона Российской Федерации «Об образовании» (ст.54, п.3) и Федерального закона Российской Федерации «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (ст. 30, п. 4) в части уровня оплаты труда педагогических работников (примерно в 2 раза).

По данным бухгалтерской отчетности, средняя заработная преподавателей подведомственных Министерству учебных заведений составила за счет средств федерального бюджета: в вузах – 799,1 рублей; в ПТУ – 430,9 рублей; в СПТУ – 491,1 рублей; в средних специальных учебных заведениях – 374 рубля. Доплаты за счет внебюджетных доходов по подавляющему большинству учебных заведений также не позволяют обеспечить выполнение указанных законодательных норм.

В то же время в ходе проверки выявлено, что Министерство не уделяет должного внимания анализу и контролю состояния дел с оплатой труда работников образовательных учреждений. Материалы настоящей проверки, а также результаты встречных проверок свидетельствуют о наличии серьезных проблем в этой области. Министерство не имеет полных данных о фактическом уровне заработной платы работающих, поскольку не получает и не анализирует всех доходов работников сферы образования (из всех финансовых источников). При планировании расходов на заработную плату практически не учитываются отраслевая специфика учебных заведений, определяющая уровень их фактической учебной нагрузки и, как следствие, наличие большого числа вакансий, возможности учебных заведений (в особенности вузов) по привлечению внебюджетных источников. Министерство не контролирует исполнение законодательных и иных нормативных требований в части уровня заработной платы в конкретных учебных заведениях и использования внебюджетных средств.

Указанные недостатки не позволяют Минобразованию России в достаточной степени осуществлять обоснование своих бюджетных предложений, что подтверждается так же и тем, что в нарушение п.11 письма

Минфина России от 21 июня 1997 г. № 02-02/14 Минобразование России к бюджетной заявке на 1998г. не приложило сетевые показатели учреждений и их контингентов, что должно являться одним из основных критериев определения бюджетных назначений.

Проверкой установлено, что в Новосибирском государственном университете (НГУ) на момент проверки (I квартал т.г.) не было проведено увеличение разрядных тарифных коэффициентов ЕТС в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 августа 1995 г. № 823. В значительной степени это обусловлено отсутствием необходимых бюджетных ассигнований, выделенных Минобразованием России.

Министерство практически не решает вопрос выплаты гарантированных государством социальных выплат и льгот учащимся (прочие трансферты). В 1998 г. социальные выплаты учащимся по Минобразованию России были профинансированы в сумме 18,0 млн. рублей (2,4% от установленных Минобразованием России сметных назначений или 50,3% от утвержденного Минфином России лимита бюджетных обязательств). При этом следует учитывать, что, по расчетам Министерства, исходя из законодательно установленных нормативов, на эти цели требовалось 2837,9 млн. рублей (т.е. было выделено 0,6% от потребности, соответствующей государственным социальным гарантиям учащимся). По сравнению с 1997 г. положение с обеспечением социальных выплат и льгот учащимся существенно ухудшилось.

Несмотря на то, что бюджетные ассигнования не обеспечивают в полном объеме выполнение ряда федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации в части социального обеспечения студентов и учащихся (расходы на стипендии и продукты питания), Минобразование России разрешало за счет указанных статей производить выплату заработной платы преподавателям и сотрудникам учебных заведений на общую сумму 770,2 тыс. рублей, что является нецелевым использованием бюджетных ассигнований.

При остром дефиците бюджетных ассигнований Министерством не решен вопрос о финансировании военной подготовки студентов, включая содержание военных кафедр, что предусмотрено Законом Российской Федерации «Об образовании (п.7 ст.14). Возможности же Минобразования России не позволяют обеспечить необходимое финансирование этой деятельности. В частности, в 1998 г. средства, выделенные Минобразованием России на выплату денежного довольствия офицерам военных кафедр вузов Министерства, составляли лишь 85,7 процентов от потребности (78,8 млн. рублей).

В ходе проверки выявлены случаи задержек в 1998г. перечисления средств федерального бюджета непосредственно бюджетополучателям. Так, по реестру Минобразования России, переданному в Главное управление федерального казначейства Минфина России (ГУФК Минфина России) 18 мая, отправка реестров в территориальные отделения федерального казначейства началась 4 июня и закончилась 8 июня. Подобные задержки отправки реестров ГУФК Минфина России наблюдались в июне (16 дней), июле (36 дней), августе (61 день), сентябре (30 дней).

Проверкой установлены прямые потери федерального бюджета как минимум в сумме 737,5 млн. рублей, имевшие место в ходе погашения задолженности федерального бюджета (денежный зачет), образовавшейся за 1996 год, по Минобразованию России (на сумму 1,5 млрд. рублей).

Указанные потери стали возможными вследствие грубых нарушений постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 1997 г. № 234 «О мерах по погашению задолженности федерального бюджета, образовавшейся за 1996 год» (с последующими изменениями), Временного порядка проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год, утвержденного заместителем председателя Правительства Российской Федерации – министром финансов Российской Федерации А.Я. Лившицем 17 сентября 1996 г. (с последующими дополнениями), а также заключения незаконного Соглашения 1027 (от 27 апреля 1997 г.) между Минфином России, коммерческим банком «Национальный резервный банк» и Минобразованием России.

Незаконность данного соглашения обусловлена тем, что приказ Минфина России от 28 апреля 1997 г. № 292 о проведении денежного зачета по Минобразованию России, в соответствии с которым и было подписано данное Соглашение, был издан в нарушение п. 13 приказа Минфина России от 20 марта 1997 г. № 181а, которым период подписания приказов по проведению денежного зачета был установлен по 22 марта 1997 г. включительно.

В нарушение п. 3 постановления Правительства Российской Федерации № 234 денежный зачет был произведен не в счет погашения фактической задолженности получателей средств федерального бюджета, а в счет погашения фиктивной задолженности в виде своеобразного аванса. Иными словами задолженность РАО «Газпром» и его предприятий по платежам в федеральный бюджет была погашена авансом в централизованном порядке с последующей передачей учреждениям Минобразования России товарно-материальных ценностей организациями «Газпрома», стоимость и номенклатура которых была определена договором от 22.11.96 г. № 96/10, заключенным Минобразованием России (В.А.Галанов) и ЗАО «ВПК-Трансрегион», который осуществлял денежный зачет со стороны РАО «Газпром».

Указанный договор, который фактически стал основой денежного зачета, не соответствовал порядку денежного зачета, утвержденному Минфином России. Кроме того, у Минобразования России отсутствовали сложившиеся прямые хозяйственные связи с РАО «Газпром» и, как следствие, - кредиторская задолженность перед ним.

Денежный зачет по Минобразованию России не отвечал требованиям и других перечисленных документов, а также дополнения №2 к «Временному порядку проведения денежных зачетов по доходам и расходам федерального бюджета на 1996 год» от 4 марта 1997 г., в соответствии с которым, в случае

отсутствия исполнения контрагентом перед получателем средств федерального бюджета обязательства (поставок продукции, выполнения работ, оказания услуг), денежный зачет не должен был проводиться.

Указанная схема денежного зачета (по авансовой и централизованной схеме) была изложена по предложению и.о. Министра образования А.Н. Тихонова (письмо от 28 февраля 1997 г. № 02-58/9) в докладной записке начальника департамента социальной сферы и науки Т.С. Овчинниковой от 18.04.97 на имя первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – министра финансов Российской Федерации А.Б. Чубайса, завизированной начальником Главного управления федерального казначейства А.С. Смирновым. Однако в приказе Минфина России от 28 апреля 1997 г. № 292 о проведении денежного зачета по Минобразованию России и в каких-либо последующих документах Правительства и Минфина России такая схема не предусматривалась.

В то же время денежный зачет по Минобразованию России был осуществлен именно по этой схеме.

Погашение задолженности по налогам предприятий РАО «Газпром» на сумму 1,5 млрд. рублей (без списания долгов образовательных учреждений или поставок/допоставок им товарно-материальных ценностей) стало возможным после подписания заместителем министра общего и профессионального образования Российской Федерации В.А. Галановым и Генеральным директором от ЗАО «ВПК-Трансрегион» Е.В. Захаровым Акта №1 (без даты) к договору от 22.11.96 г. № 96/10 о передаче ЗАО «ВПК-Трансрегион» в счет погашения задолженности перед федеральным бюджетом Министерству образования Российской Федерации товаров на сумму 1,5 млрд. рублей (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1997 № 507 года указанный документ не мог быть датирован позже 1 мая 1997 г.).

Фактически при полном списании до 1 мая 1997г. задолженности по налогам в федеральный бюджет дочерним предприятиям РАО «Газпром» поставка товарно-материальных ценностей (ТМЦ) не завершена до настоящего времени. Последнее продление срока поставок товарной продукции в рамках взаимозачета до 31 мая 1999 года было оформлено Соглашением от 22 ноября 1998 г. № 3 о продлении Договора от 22 ноября 1996 г. № 96/10, подписанным первым заместителем министра общего и профессионального образования Российской Федерации В.М. Жураковским. На момент проверки задолженность РАО «Газпром» по указанным поставкам составляет 387,5 млн. рублей. По существу это является беспроцентным кредитованием РАО «Газпром» средствами федерального бюджета, т.е. нецелевым использованием бюджетных средств.

Несмотря на наличие подписанного акта приема-передачи продукции на сумму 1,5 млрд. рублей, в бухгалтерской отчетности Минобразования России за 1997 г. большая часть этой суммы была отражена в составе дебиторской задолженности, а не списана на расходы учреждений и организаций по федеральному бюджету. Аviso на распределение дебиторской задолженности по статьям расходов учреждениям и организациям Минобразованием России не доводилось.

Цены на поставляемый учреждениям Минобразования России ТМЦ, их количество и состав определены в приложениях договору от 22 ноября 1996г. № 96/10, которые подписаны заместителем министра В.А. Галановым (сам договор подписан первым заместителем министра общего и профессионального образования В.М. Жураковским и завизирован руководителем РО «Роснаучвузкомплект» В.С. Шемяковым). При этом указанные цены, как выявлено настоящей проверкой, завышены в среднем по сравнению с рыночными в целом как минимум в два раза (расчетно). Например, Новосибирскому государственному университету была поставлена в рамках взаимозачета автомашина ГАЗ-3110 по цене 699,7 тыс. рублей, Новосибирскому государственному техническому университету - автомобиль ГАЗ-3102 по цене 346,0 тыс. рублей, тогда как рыночная цена указанных автомобилей на момент поставки не превышала 115,0 тыс. рублей, то есть превышение цен составило в 3-5 раз.

Учитывая объем уже поставленных материальных ценностей прямые потери федерального бюджета в результате завышения цен составили (расчетно) **350 млн. рублей.**

В нарушение приказа Минфина России от 28 апреля 1997 г. № 292 о проведении денежного зачета по Минобразованию России и соответствующего Соглашения между Минфином России, коммерческим банком «Национальный резервный банк» и Минобразованием России в рамках денежного зачета была погашена задолженность учреждений Минобразования России по статье 110700 «Коммунальные услуги» в сумме 472,1 млн. рублей. В то же время указанные документы определили отнесение взаимозачета на финансирование расходов Министерства по статьям экономической классификации 110300 «Приобретение предметов снабжения и расходных материалов» и 240102 «Приобретение непромышленного оборудования». В соответствии с действующим законодательством, включая Федеральный закон «О бухгалтерском учете», указанная сумма (**472,1 млн. рублей**) является нецелевым расходованием средств федерального бюджета.

В целом объем нецелевого использования бюджетных средств в рамках данного зачета (с учетом прямого ущерба для федерального бюджета) составляет **1500 млн. рублей**, или весь объем денежного зачета по Минобразованию России.

Необходимо отметить, что статьи экономической классификации, установленные Минфином России и Минобразованием России для погашения задолженности, были определены без достаточных оснований, поскольку основная задолженность учреждений Минобразования России приходилась на коммунальные услуги, которые не вошли в перечень статей, по которым производился зачет. Кроме того, выверка взаимной

задолженности учреждений Минобразования и их поставщиков осуществлялась только по статье «Коммунальные услуги», что определило неэффективность денежного зачета в целом.

Неэффективность данного зачета, фактически произведенного без должного учета реальной задолженности образовательных учреждений и ее структуры, подтверждается следующими примерами:

- Московской текстильной государственной академией все товары, поставленные в рамках зачета, были реализованы на основании договора №46/5 от 31 марта 1998 г., заключенного Академией (ректор И. А. Мартынов) с ОАО «Курскглавснаб» (через которую и поставлялись указанные ТМЦ образовательным учреждениям), по ценам в 4 раза ниже цен поставок в рамках взаимозачета. Денежные средства в сумме 811,1 тыс. рублей за реализованный товар поступили на расчетный счет Московской государственной текстильной академии и были перечислены АО «Мосэнерго» в счет погашения кредиторской задолженности за электроэнергию. Убыток от реализации составил 2,4 млн. рублей и отражен в бухгалтерском балансе за 1998 год;

- Московский государственный горный университет также реализовал товарно-материальные ценности фирме ОАО «Курскглавснаб» с убытками в размере 3,1 млн. рублей. Всего от реализации товаров на расчетный счет университета поступило 5,4 млн. рублей, из которых на оплату за потребленные тепло- и электроэнергию университетом было израсходовано 438,1 тыс. рублей, или 4% от суммы взаимозачета, остальные денежные средства использовались на оплату асфальтирования дорог и др. Остаток неизрасходованных денежных средств на расчетном счете Московского государственного горного университета от реализации товаров в рамках взаимозачета составил на момент проверки 835,3 тыс. рублей.

Кроме того, в ходе проведения денежного зачета были установлены и другие нарушения и упущения. В частности, договор перед подписанием Минобразованием России юридически не проработан, в нем не устанавливался конкретный срок поставок товаров и продукции по взаимозачету. В нарушение п.9 договора («покупатель может вывезти товар своим транспортом по согласованию между сторонами в рабочем порядке»), заместитель министра общего и профессионального образования В.А. Галанов обязал учебные заведения оплачивать доставку грузов (письмо от 13 февраля 1998 г. №24-7-12).

Учитывая условия проведения данного зачета, ряд вузов отказались от получения товарной продукции по завышенным ценам: Московский государственный лингвистический университет, Ижевский государственный технический университет, Мордовский государственный пединститут им. М.Е. Евсевьева, Департамент профессионального образования Администрации Приморского края и др.

Приказом Минобразования России от 19 июня 1997 г. № 1249 (В.Г. Кинелёв) был незаконно создан резерв Министерства в сумме 70,0 млн. рублей, или централизовано 5 процентов от суммы взаимозачета, в то время как Положением о Министерстве предусмотрена централизация только до 3 процентов бюджетных средств (45,0 млн. рублей). Смета расходов на указанный резерв не составлялась и в установленном порядке руководством Минобразования России не утверждалась.

В ряде случаев лимиты погашения задолженности определялись по конкретным образовательным учреждениям без учета реальной задолженности федерального бюджета перед учреждениями и организациями Минобразования России. Более того, эти лимиты неоднократно и необоснованно увеличивались для отдельных учреждений Минобразования России.

Так, Московскому горному университету неоднократно увеличивались лимиты на 2,1 млн. рублей и 3,0 млн. рублей приказами от 19 июня 1997 г. №124 и от 13 октября 1997 г. № 2032, подписанными министром общего и профессионального образования Российской Федерации В.Г. Кинелевым, и на 3,5 млн. рублей приказом от 15 июля 1998 г. №1921, подписанным министром общего и профессионального образования Российской Федерации А.Н. Тихоновым. В результате при фактической задолженности федерального бюджета за 1996 год перед Университетом по электроэнергии, теплу и газу в сумме 1,1 млн. рублей, Московский горный университет получил в рамках взаимозачета товаров на сумму 9986,5 тыс. рублей, что в 9 раз выше реальной задолженности. Проверкой выявлены и другие случаи перефинансирования отдельных учебных заведений при проведении взаимозачета: Астраханского государственного педагогического университета на 718,3 тыс. рублей, Армавирского государственного педагогического института – на 359,9 тыс. рублей.

Несмотря на то, что РО «Роснаучвузкомплект» не имело задолженности федерального бюджета и не включалась в реестр РАО «Газпром», приказом Минобразования России от 13 октября 1997 г. № 2032 (В.Г. Кинелев), ему был выделен лимит на поставку материальных ценностей на сумму 2,1 млн. рублей.

Введение в схему проведения взаимозачета посредников (РО «Росвузнаучкомплект» и ОАО «Курскглавснаб») привело к дополнительным необоснованным накладным расходам, а также к прямым потерям денежных средств, полученных от реализации товаров в счет нераспределенного лимита задолженности, в сумме 9,4 млн. рублей (по состоянию на 9 февраля 1999 г.) которые поступили на расчетный счет РО «Роснаучвузкомплект» в АКБ «Бизнес». На момент проверки АКБ «Бизнес» оказался не платежеспособен.

Проверкой установлены нарушения в использовании средств федерального бюджета, централизуемых Минобразованием России в соответствии с пп. 7 п. 6 Положения о Министерстве (до 3% ассигнований, выделяемых на финансирование подведомственных учреждений и организаций и проведение научно-исследовательских работ).

Так, в 1998 году более 20 процентов централизованных средств было направлено на содержание центрального аппарата Министерства (12,9 млн. рублей). За счет указанных средств были уплачены

штрафы в сумме 1,1 млн. рублей за неуплату налогов хозяйственной организацией «Госвузтранс», осуществляющей транспортное обслуживание центрального аппарата Минобразования России. Данные расходы не предусмотрены утвержденным порядком расходования централизованных средств (приказ Минобразования России от 28 мая 1997 г. № 1035 «О порядке расходования централизуемых ассигнований федерального бюджета»).

Более полугода Минобразования России фактически кредитует ОАО «Перспектива» средствами федерального бюджета в сумме около 3,9 млн. рублей, перечисленными указанной коммерческой организации для финансирования договора на приобретение наглядных пособий, технических средств обучения и оборудования для образовательных учреждений Чеченской республики.

Расходы централизованных средств на проведение в 1998 г. конкурса «Учитель года» превысили утвержденную смету на 208,3 тыс. рублей.

В 1998 г. общая сумма нецелевых расходов централизованных средств федерального бюджета составили в целом **14,2 млн. рублей.**

В ходе проверки выявлено, что средства созданного в Минобразовании России приказом от 9 апреля 1998 г. № 931 (п/п 61 п. 5 положения о Министерстве) внебюджетного Фонда стабилизации и развития, формируемого за счет добровольных отчислений вузов, использовались главным образом на оплату расходов по содержанию центрального аппарата, что также не предусмотрено положением об этом Фонде, утвержденным приказом Министерства от 9 апреля 1998 г. № 932. В 1998 году на эти цели было израсходовано 83,1 процента от всех средств Фонда (1,8 млн. рублей), за 5 месяцев 1999 г. – 91,8 процента (1,0 млн. рублей).

В материалах предыдущей проверки Счетной палаты Российской Федерации отмечалось, что Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации незаконно осуществляется практика создания многочисленных посреднических организаций, на содержание которых необоснованно отвлекаются значительные средства, выделяемые государством. До настоящего времени этот недостаток в полной мере не устранен. В частности, настоящей проверкой установлено, что в области международного сотрудничества в сфере образования при наличии государственной организации «Международное образование» и Внешнеэкономического объединения «Внешнеобразование» было создано Государственное агентство международного сотрудничества в образовании и науке, деятельность которого в значительной степени дублирует деятельность первых двух. На содержание агентства использовались средства федерального бюджета, выделяемые Министерству по разделу «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу». Фактически данная организация исполняет роль посредника в распределении средств федерального бюджета среди непосредственных исполнителей научно-технических программ, что создает условия для неэффективного использования бюджетных ассигнований. Необходимо отметить, что создание агентства противоречит решению Коллегии от 06.10.97 г. (протокол № 10) и приказу Минобразования России от 21 октября 1997 № 2130 в части недопустимости создания дублирующих структур. Кроме того, в 1998 году Агентство было перефинансировано Минобразованием России относительно сметных назначений по заработной плате (с начислениями) на 2,5 млн. рублей, что является нецелевым использованием бюджетных средств.

Проверкой установлено, что Министерством и Минфином России были допущены нарушения и недостатки в ходе исполнения распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 мая 1997 г. № 654-р о финансировании международной образовательной программы Фонда Сороса в области точных наук (объем выделенного финансирования в 1998-1998 гг. составил 4,25 млн. долларов США).

В нарушение указанного распоряжения Правительства Российской Федерации (п. 2) Минфин России выделял Минобразованию России средства в долларах США, а не в рублевом эквиваленте.

Проверкой установлено, что выделение средств на финансирование отдельных проектов образовательной программы Фонда Сороса с Минфином России не согласовывалось. При этом порядок расходования средств (распространяющийся не только на подведомственные Министерству учреждения) был определен приказом Министерства от 28 января 1998 г. № 219, подписанным и.о. министра общего и профессионального образования Российской Федерации В.М. Жураковским, с Минфином России не согласовывался. Указанный порядок не прошел регистрацию в Минюсте России, несмотря на то, что имеет межотраслевой характер, а, следовательно, не имеет юридической силы.

Министерство не осуществляло должный контроль за ходом реализации программы. Расчеты и обоснования сумм грантов на одного получателя (даже по укрупненным категориям) отсутствуют. Отчеты о расходовании средств в рамках каждого индивидуального гранта не составлялись. Часть победителей конкурса (106 человек) не востребовали индивидуальные гранты на общую сумму 218,57 тыс. рублей. Указанные средства были возвращены Сбербанком Министерству спустя почти 3 месяца после их поступления в банк.

Кроме того, средства федерального бюджета в сумме 3,0 млн. долларов США, поступившие на счет Минобразования России 24 сентября 1997 года, были проконвертированы в рубли лишь 11 февраля 1998 г. (18,1 млн. рублей). Таким образом, Минобразование России средствами федерального бюджета в сумме 3,0 млн. долларов США в течение 143 дней фактически кредитовало Внешэкономбанк. В связи с имевшимися большими неснижаемыми остатками на счете Минобразования России минимальные потери федерального бюджета в виде упущенной выгоды (исчисленные по средней ставке рефинансирования Банка России) составили 720,0 тыс. рублей (расчетно). Аналогичная ситуация имела место и при последующем

поступлении валютных средств на реализацию указанной программы. Так, средства федерального бюджета в сумме 1253,0 тыс. долларов США поступили на текущий валютный счет Минобразования России 30 ноября 1998 г., из которых 901,6 тыс. долларов США были проконвертированы только 18 февраля 1999 г. или через 149 дней, а 351,4 тыс. долларов США более полугода находятся на счете Минобразования России. Минимальные потери федерального бюджета в виде упущенной выгоды расчетно составили более 430,0 тыс. рублей. Такой порядок расходования средств федерального бюджета является неэффективным.

Проверкой выявлено также, что организационные расходы в сумме 32,5 тыс. долларов США, включенные в смету, не были предусмотрены Программой и, следовательно, являются нецелевым расходованием средств федерального бюджета.

Следует отметить, что средняя величина одного гранта в рамках данной программы составила лишь 2,5 тыс. рублей, что не позволяет сконцентрировать финансовые ресурсы на решении серьезных научных задач и приводит к их распылению и неэффективному использованию.

О нарушениях государственной финансовой дисциплины при расходовании средств на содержание центрального аппарата Минобразования России

Проверкой выявлено, что заработная плата сотрудникам Министерства в 1998-1999 гг. годах выплачивалась нерегулярно. В 1998 г. имели место задержки с зачислением денежных средств на счет Министерства для выплаты заработной платы от 7 дней до двух месяцев. В 1999 г. задержана выплата заработной платы за первую половину января (16 дней).

В ходе проверки установлено, что согласно штатному расписанию 178 из 613 занятых ставок - это руководители департаментов и их заместители, начальники управлений и их заместители, а также начальники отделов и заместители начальников отделов. Таким образом, у каждого руководящего сотрудника Министерства в подчинении находится 2-3 сотрудника, что не может способствовать эффективной управленческой деятельности.

Недостатки, отмеченные в акте предыдущей проверки Счетной палаты Российской Федерации, в использовании автотранспорта имели место и в проверяемом периоде.

Так, в 1998 году фактические расходы Министерства за автотранспортные услуги составили 3064,0 тыс. рублей при финансировании указанных расходов Минфином России в объеме 135,0 тыс. рублей.

Дефицит финансирования покрывался Министерством за счет средств федерального бюджета, выделяемых для финансирования образовательных учреждений и централизуемых Минобразованием России, что не предусмотрено положением о централизованных средствах. Таким образом, 2929,0 тыс. рублей были использованы не по целевому назначению. Как и раньше, в путевых листах за работу автомобилей, предоставляемых Министерству различными организациями, не указывались фамилии работников их заказавших, а также цель их использования.

Проверкой установлено, Централизованный фонд стабилизации и развития в 1998 г. и в течение 5 месяцев 1999 г. в основном использовался не на поддержку системы образования, а на обслуживание нужд центрального аппарата Министерства (2,8 млн. рублей).

Занимаемая центральным аппаратом Минобразования России площадь 6-ти служебных зданий в три раза превышает нормативный размер площадей, исходя из установленной Министерству численности работников и соответствующего норматива их обеспеченности для федеральных министерств и ведомств (10 кв. м на человека).

Проверкой установлено, что в целях поддержки системы образования Роскомрезерв выделил Минобразованию России в 1998 г. бумагу для издания учебников, которая была Министерством реализована. Часть вырученных средств в сумме 2661,0 тыс. рублей была использована на оплату коммунальных и эксплуатационных расходов центрального аппарата Министерства, что является нецелевым использованием средств.

Проверкой установлено наличие у Министерства арендуемой служебной квартиры по адресу: ул. Валовая, д. 11/19. В соответствии с докладной запиской начальника Протокольного отдела Министерства Р.Д. Новоселовой на имя начальника Управления делами (б/д), написанной по просьбе проверяющих, указанная квартира в 1989-1996 гг. предоставлялась председателю Консорциума американских колледжей и университетов. Документальные подтверждения использования указанной квартиры после 1996 г. в Министерстве отсутствуют. На момент проверки данная квартира не использовалась и в бухгалтерском учете Министерства не числилась. Затраты средств федерального бюджета на ее содержание за счет сметы на содержание центрального аппарата Министерства только в 1998-1999 гг. составили 29,0 тыс. рублей, что является неэффективным и нецелевым расходованием бюджетных средств. Кроме того, на эти цели было использовано из средств внебюджетного Фонда стабилизации и развития 5,5 тыс. рублей.

Всего за период проверки на содержание центрального аппарата Минобразования России необоснованно израсходовано за счет средств федерального бюджета, выделяемых для образовательных учреждений, 18,2 млн. рублей.

В ходе выборочной проверки установлены факты получения должностными лицами Минобразования России доходов (в том числе в крупных размерах) от работы по совместительству или по договорам в образовательных учреждениях и других организациях Министерства, включая средства федерального бюджета, выделенные данным организациям. При этом выполняемая работа входила в прямые должностные

обязанности этих работников или выполнялась без соответствующего документального подтверждения объема, содержания и качества работы.

В частности, за участие в работе экспертных групп по подготовке проектов планов мероприятий и документов по наиболее актуальным экономическим проблемам системы образования, а также за подготовку и проведение экономических семинаров для работников сферы образования (повышение квалификации руководителей экономических служб вузов) на базе Учебного центра подготовки руководителей Минобразования России денежное вознаграждение в 1997-1999 гг. получили в том числе руководители Министерства и его экономических служб: заместитель Министра (по экономике) В.А. Галанов (40 тыс. рублей), начальник Управления экономики Г.В. Боровский (52 тыс. рублей), заместитель начальника Управления экономики Н.Б. Озерова (108,4 тыс. рублей), заместители начальника Управления бухгалтерского учета и финансового контроля Т.П. Кочнова и Н.С. Пашковская (соответственно 68,4 и 19,5 тыс. рублей), заместитель начальника Управления экономики Г.В. Башкина (10 тыс. рублей) и бывший начальник Управления экономики С.А. Беляков (97,5 тыс. рублей).

В Государственном научно-методическом центре бухгалтерского учета и аудита Минобразования России в 1997 г. денежное вознаграждение за участие в НИР получили: начальник Управления бухгалтерского учета и финансового контроля С.Н. Кокодеев (34,4 тыс. рублей) и его заместители Т.П. Кочнова и Н.С. Пашковская (соответственно 16,2 и 5,1 тыс. рублей), начальник отдела того же Управления В.С. Леонтьева (8,3 тыс. рублей), а также начальник Управления делами В.А. Павлюков (12,3 тыс. рублей). Представленные в качестве научных отчетов по темам материалы не соответствуют требованиям ГОСТ 7.32-81 и не отражают результатов исследований. Затраты федерального бюджета на эти работы составили 380,0 тыс. рублей. Договоры подряда с государственными служащими – должностными лицами Минобразования России и акты сдачи-приемки работ, выполненных ими, не позволяют судить об объеме, научном или творческом характере и качестве выполненных работ.

В 1998 г. Центр по трудовым соглашениям оплачивал работникам указанных управлений центрального аппарата Минобразования России участие в распространении нормативно-правового справочника (НПС), изданного Центром (В.С. Леонтьева, Г.В. Башкина, К.Н. Котлярова, Т.Н. Подколзина, Т.И. Ветрова, И.И. Кононыхина, А.З. Демидова и другие.), оказание консультационных услуг подведомственным образовательным учреждениям (М.Ю. Герасимова, Н.Б. Озерова, Т.П. Кочнова, Т.И. Ветрова и др.), участие в составлении НПС (С.Н. Кокодеев, В.А. Павлюков и др.). Федеральным законом от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы в Российской Федерации» (ст. 11, п. 1) государственным служащим запрещается заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной или иной творческой деятельностью. Кроме того, участие в коммерческом распространении некой печатной продукции лиц, причастных к кредитованию подведомственных организаций, является по меньшей мере нарушением профессиональной этики.

Проверкой установлено, что в Государственном научно-методическом центре бухгалтерского учета и аудита Минобразования России имело место нарушение норм Гражданского кодекса Российской Федерации, когда договоры подряда с директором Центра Л.П. Воробьевой на выполнение работ по НИР от имени Центра заключались С.Н. Кокодеевым (являющимся начальником управления бухгалтерского учета и финансового контроля - главным бухгалтером Министерства), не правомочным выступать в гражданском обороте от имени указанного юридического лица (Центра). Сумма незаконно выплаченного по указанным договорам за счет средств федерального бюджета вознаграждения Л.П. Воробьевой составила 28,3 тыс. рублей.

Передача части функций Министерства по лицензированию образовательной деятельности Главэкспертцентру и Московскому государственному университету печати привела к установлению практики выплаты в Центре и Университете должностным лицам Министерства вознаграждений за лицензионную экспертизу образовательных учреждений. При этом также отсутствовало необходимое документальное подтверждение объема, содержания и качества работы

Так, в 1998 г. сумма вознаграждения, выплаченного в указанных организациях только начальнику Управления лицензирования, аттестации и аккредитации В.Н. Гуничеву и его заместителям В.Н. Шаулину и С.М. Калабину составила соответственно 11,8, 38,5 и 1,3 тыс. рублей и начальнику отдела того же управления В.В. Шибелевой – 40,5 тыс. рублей.

В целом указанные выплаты составили более 700 тыс. рублей, в том числе за счет прямых ассигнований из федерального бюджета данным организациям – 141,1 тыс. рублей, что является нецелевым расходованием бюджетных средств.

Кроме того, бывший начальник Управления экономики С.А. Беляков в 1998 г. получил совокупный доход в Государственном университете высшая школа экономики в сумме 85,3 тыс. рублей. Размер данного дохода не соответствует фактическому объему работ, выполненных С.А. Беляковым, который в указанном году в порядке совместительства работал доцентом университета (на 0,5 ставки). За 5 месяцев 1999 г. ему выплачена заработная плата в размере 15,0 тыс. рублей.

Необходимо отметить, что в указанный период Минобразованием России неоднократно выделялись ГУВШЭ дополнительные бюджетные ассигнования (сверх утвержденной сметы) на выплату заработной платы (на общую сумму 750,0 тыс. рублей), а также осуществлялось, как указывалось выше, двойное финансирование указанного вуза за счет средств федерального бюджета (Минэкономикой России и

Минобразованием России). Кроме того, Минобразование России не контролировало движение и учет внебюджетных средств в ГУВШЭ.

О финансовых нарушениях при обеспечении системы образования учебной и учебно-методической литературой

Проверкой установлено, что Минобразованием России не уделялось должного внимания обеспечению системы образования учебной и учебно-методической литературой, эффективному использованию средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели.

В 1998 г. 85,9 процента (50,0 млн. рублей) всех бюджетных ассигнований, выделенных Министерству на обеспечение образовательных учреждений учебной литературой, было использовано для финансирования комплексного образовательного проекта «Шаг за шагом», целью которого является подготовка и выпуск коммерческими структурами (ЗАО НПО «Школа» и ИЦ «Открытый мир») рабочих тетрадей по различным предметам и уровням общего образования, а также поставка их в различные регионы России (в основном для специальных (коррекционных) образовательных учреждений).

Необходимо отметить, что уровень исполнения бюджетных назначений по данному проекту в 1998 г. (43,4 процента) значительно превышал уровень исполнения федерального бюджета по другим направлениям учебного книгоиздания Министерства (литература для слепых – 10,7 процента, литература для коренных народов Крайнего Севера – 3,4 процента, средства, предусмотренные в федеральном бюджете на выпуск учебной литературы для учреждений специального образования, не выделялись).

Проверкой установлено, что подготовка и печать большей части рабочих тетрадей «Шаг за шагом» указанными коммерческими структурами была осуществлена еще в 1995-1997 гг. Средняя стоимость рабочей тетради (44 рубля), поставляемой в регионы за счет средств федерального бюджета, превышает среднюю стоимость одного учебника из федерального комплекта (20–30 рублей).

Программа «Шаг за шагом» в целом Минобразованием России критически не рассматривалась и не экспертировалась. Выборочной проверкой рабочих тетрадей, находящихся на складе МУП «Логос», которое участвовало в распространении части этой продукции, выявлено, что 54 процента тетрадей не имело соответствующего грифа Министерства, рекомендующего их для использования. В 1996-1998 гг. через Федеральный экспертный совет прошли рукописи 112 рабочих тетрадей «Шаг за шагом», из них 43 рукописи или 38,0 процентов не были рекомендованы к изданию, включая рабочие тетради, изданные за счет средств федерального бюджета – «Геометрия 8 кл.», «Эволюционная теория» и другие.

Проверкой установлено, что в реализации проекта Министерством были допущены грубые финансовые нарушения, обусловившие нецелевое использование бюджетных средств.

В результате нарушения Федерального закона «О бухгалтерском учете» Минобразованием России (В.А. Болотов) без финансового отчета о фактически произведенных затратах и соответствующих расчетно-платежных документов были приняты от исполнителя (ЗАО НПО «Школа») работы на сумму 25,0 млн. рублей (перечисленных исполнителю в декабре 1998 г.). Представление указанного отчета и расчетно-платежных документов было предусмотрено договором на издание рабочих тетрадей между Минобразованием России (В.А. Болотов) и ЗАО НПО «Школа» (А.Д. Ямпольский) от 17 декабря 1998 г. № 98-48М.

Проверкой установлено, что в настоящее время стоимость одной рабочей тетради по физике, поступившей в систему образования от Минобразования России, превышает 60 рублей, а розничная цена рабочей тетради по физике (9 класс) составляет 27-28 рублей.

Работы на сумму 25,0 млн. рублей уже оплаченные заказчиком (в марте 1999 г.) до настоящего времени не приняты, хотя в соответствии с письмом Министерства от 30 декабря 1998 г. № 04-58-102ин/27-06 (В.А. Болотов) срок окончания работ по изданию и поставке рабочих тетрадей установлен 1 апреля 1999 г. При этом указанная оплата была осуществлена в нарушение ст. 1 Федерального закона от 10 февраля 1999 г. № 28-ФЗ «О завершении в 1999 году операций по исполнению федерального бюджета за 1998 год» (с изменениями от 3 марта 1999 г.), когда установленный срок завершения расчетов по исполнению бюджета 1998 г. уже истек, а кредиторская задолженность Министерства перед ЗАО НПО «Школа» отсутствовала. Распоряжение на перечисление средств бухгалтерией подписано заместителем Министра общего и профессионального образования Российской Федерации В.А. Болотовым.

Необходимо отметить, что в договоре на издание рабочих тетрадей между Минобразованием России (В.А. Болотов) и ЗАО НПО «Школа» (А.Д. Ямпольский) от 17 декабря 1998 г. № 98-48М отсутствовало Приложение № 1, в котором должны были содержаться сведения о сроках и объемах поставок продукции. Вместо этого представленный договор содержит два сводных перечня распределения рабочих тетрадей по регионам на сумму 25,0 млн. рублей каждый (указанные суммы и были переведены исполнителю) и календарный план проведения работ на сумму 25 млн. рублей.

Выборочной проверкой части тиража, находящейся на складе МУП «Логос», установлено, что из 13 наименований проверенных рабочих тетрадей шесть изготовлено в Венгрии без указания тиража, а на 7 рабочих тетрадях отсутствует указание атрибутов изготовителя, места изготовления и тиража.

Кроме того, финансирование указанного проекта было осуществлено Минфином России и Минобразованием России в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов», которым финансирование проекта «Шаг за шагом» было приостановлено. Вместе с тем, Минфин России в отсутствие соответствующего

постановления Правительства Российской Федерации выделил средства федерального бюджета на реализацию данного проекта.

Учитывая изложенное, средства федерального бюджета, затраченные Минобразованием России на реализацию Комплексного образовательного проекта «Шаг за шагом» в 1998-1999 гг. (50,0 млн. рублей) использованы неэффективно и не по целевому назначению.

О неэффективном использовании Минобразованием России научного потенциала и средств на научные исследования, о неудовлетворительном внедрении научных разработок в народное хозяйство

В 1998 г. из федерального бюджета Минобразованию России на проведение научных исследований было выделено 456,3 млн. рублей, или 57 процентов.

В ходе проверки выявлено, что в нарушение постановлений Правительства Российской Федерации от 14 мая 1998 г. № 441 «Вопросы исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» и от 22 марта 1999 г. № 327 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» Минобразованием России не доводило до подведомственных учреждений и организаций утвержденные объемы годового бюджетного финансирования на 1998 г. и 1999 г. по разделу «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» и не обеспечило получение возвратных смет в разрезе статей экономической классификации. Сметы по учреждениям утверждались первым заместителем Министра А.Н. Тихоновым и заместителем Министра Б.А. Виноградовым поквартально и на сумму фактически открытого финансирования.

В соответствии с Федеральным законом «О науке и научно-технической политике» научные исследования в системе Минобразования России финансируются из различных бюджетных и внебюджетных источников. Однако Министерством в процессе организации научных исследований не в полной мере учитываются поступления из всех источников на финансирование НИР в подведомственных учреждениях и организациях (на момент проверки 45 учреждений и организаций Министерства (около 10%) не представили отчеты об объемах имеющихся бюджетных и внебюджетных средств).

Проверкой установлено, что без каких-либо правовых оснований Минобразованием России в 1998 г. и первом полугодии 1999 г. создавало и использовало резерв бюджетных средств, выделяемых по разделу «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу» (подраздел «Разработка перспективных технологий и приоритетных направлений научно-технического прогресса») в размерах соответственно 23,1 млн. рублей (5,1 процента от фактически выделенных Министерству ассигнований на науку) и 9,6 млн. рублей (9 процентов). Кроме того, в Минобразовании России отсутствует ведомственный нормативный акт, регулирующий процедуру выделения средств федерального бюджета из резерва Министерства. Создание подобного резерва и отсутствие четкого порядка их использования неизбежно приводит к распылению имеющихся финансовых ресурсов, их неэффективному использованию и является нецелевым расходованием средств федерального бюджета (32,7 млн. рублей).

Несмотря на то, что Федеральная программа «Развитие образования», подготовленная Министерством, законодательно не утверждена (ст. 1. п.2 Федерального закона «Об образовании»), а лишь одобрена на заседании Правительства Российской Федерации, она была включена в перечень федеральных целевых программ, финансируемых из федерального бюджета. В 1995-1999 гг. на ее реализацию было выделено 11,5 млн. рублей, что является нецелевым расходованием бюджетных средств.

Прогноз развития российского образования находится в стадии неопределенности. В подготовленных и представленных в Федеральное собрание Российской Федерации и Правительство Российской Федерации отчетах Министерства о состоянии российского образования в 1995-1998 гг. этот раздел отсутствовал.

Проверкой установлено, что, несмотря на то, что важнейшим направлением деятельности Министерства в научно-организационной сфере должно являться научное обеспечение развития образования в России (ст. 13 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»), на эти цели в 1998 г. было израсходовано лишь около 4,5% всех бюджетных средств, выделяемых Министерству на научные исследования; в 1999 г. запланировано увеличение объема финансирования на эти цели в 2,85 раза (до 12%). Остальные 88% бюджетных средств в 1999 г. предназначены для финансирования НИР, прямо с проблемами развития образования не связанных.

Проверкой установлено, что Министерство не проявляет должной активности, настойчивости и последовательности в развитии педагогической науки, в совершенствовании ее содержания и организации. Министерство не использует в полной мере собственные возможности по финансовой поддержке научно-исследовательских работ в области педагогики. Подавляющее большинство педагогических высших учебных заведений были полностью лишены прямого бюджетного финансирования научных исследований. В межвузовских научно-технических программах отсутствуют элементы научного обеспечения развития образования.

Абсолютное большинство межвузовских программ (за исключением одной программы – «Сертификация») не связаны ни с федеральными целевыми программами, ни с региональными программами.

В ходе проверки установлено, что определить эффективность использования средств федерального бюджета, затраченных на научные исследования по тематическим планам вузов, не представляется возможным, так как в Министерстве нет сведений о внедрении результатов данных исследований в народное хозяйство и в развитие системы образования в частности.

К настоящему времени на научно-методическое обеспечение разработки системы управления образованием затрачено в 1998 г. – 2,0 млн. рублей. В 1999 г. на эти цели предполагается выделить еще 6,8 млн. рублей. Однако на момент проверки система координации научных исследований в подведомственных Министерству организациях по этому направлению отсутствовала.

Принципиальные вопросы организационно-экономических механизмов планирования и организации системы управления НИОКР в высшей школе находятся в стадии обсуждения. Отсутствуют научно обоснованные критерии планирования по подведомственным организациям расходов на НИОКР. Эта работа осуществляется по сложившемуся годами базовому принципу распределения бюджетных средств. Кроме того, обоснования необходимых затрат в пояснительной записке к бюджетной заявке на проведение исследований и разработок в системе Минобразования России отсутствуют.

Проверкой установлено, что основной недостаток научно-организационной деятельности Минобразования России – отсутствие ярко выраженной инновационной направленности. В нарушение Положения о Министерстве (п. 4) в Минобразовании России не проводится должная работа по внедрению вузовских разработок (указанный недостаток также был отмечен предыдущей проверкой). Министерство не формирует заказы на реализацию научно-технических разработок, производственное освоение их результатов.

Вследствие этого определить эффективность использования средств федерального бюджета, затраченных на научные исследования по тематическим планам вузов, не представляется возможным, так как в Министерстве нет сведений о внедрении результатов данных исследований в народное хозяйство и в развитие системы образования в частности.

Необходимо отметить, что фактически в 1998-99 гг. Министерство финансировалось только по прикладным исследованиям. Несмотря на это вопросы планирования реализации будущих результатов прикладных исследований в Министерстве не рассматриваются. В Минобразовании России не решается вопрос о бюджетном финансировании прикладных исследований на возвратной основе. Имеющиеся в Министерстве сведения о внедрении результатов научных исследований ограничиваются печатными работами, авторскими свидетельствами и патентами.

В Минобразовании России до настоящего времени не утвержден проект положения об инновационной деятельности. Недостаточна деятельность Фонда содействия развитию инновационной деятельности в высшей школе, созданного в 1996 г. в системе Министерства Правительством Российской Федерации (распоряжение от 12 апреля 1996 г. № 590-р). Основная часть средств Фонда выделялась на безвозвратной основе. В 1997-1998 гг. в Фонд поступило 1313,5 тыс. рублей, в том числе 250,0 тыс. рублей – заемные средства и 1063,5 тыс. рублей – добровольные взносы вузов и других организаций. На содействие инновационной деятельности было направлено только 59 тыс. рублей, на содействие организации производства – 260 тыс. рублей, или 24,2 процента всех средств фонда. В то же время на экспертизу проектов было израсходовано 222,8 тыс. рублей. Кроме того, 150,0 тыс. рублей направлено на оснащение Фонда оборудованием и на заработную плату его дирекции.

Механизм определения приоритетов в научно-технической сфере в Минобразовании России не создан. Фундаментальные исследования и критические технологии, ведущиеся по обширному спектру науки, не позволяют сконцентрировать финансовые ресурсы на решении крайне необходимых народнохозяйственных проблем.

Проверкой установлено отсутствие ежегодного отчета о научной деятельности Министерства, что неизбежно влечет за собой неэффективное использование бюджетных средств.

Исследования, ведущиеся в Минобразовании России, как и два года назад, характеризуются чрезвычайным мелкотемьем: средняя стоимость одной НИР – 34,0 тыс. рублей в год. При этом средства выделяются только на зарплату и начисления. Имеется большое количество НИР, стоимость которых не превышает 10 тыс. рублей, например: НИР «Биосинтез биологически активных соединений при переработке ракообразных электрохимическим способом» (Санкт-Петербургский технологический университет) – 8,0 тыс. рублей; НИР «Прогнозирование динамики многомерных биотехнологических реакторов» (МГАТХТ) – 6,0 тыс. рублей и другие. Средние затраты на оплату труда одного исполнителя НИР в Минобразовании России составляют 3,5 тыс. рублей в год, или 291 рубль в месяц, что сопоставимо со стоимостью месячного единого проездного билета в г. Москве.

При проверке выявлено, что в области решения проблем информатизации образования имеет место неоправданно большое количество организаций, учрежденных Министерством для проведения этих работ. В 1991-1998 гг. Министерство выступило учредителем 10 организаций, специализирующихся по проблемам информатизации образования: Всероссийский межотраслевой научно-учебный центр по вычислительной технике и информатике; Государственный НИИ системной интеграции и другие. Кроме того, при Минобразовании России существует Институт информатизации образования.

Анализ эффективности их деятельности, проведенный экспертами-консультантами показал, что все они проводят исследования по договорам с Министерством и финансируются за счет средств федерального бюджета по межвузовским программам. Затраты на проведение исследований указанными организациями в 1999 г. составили 25,0 млн. рублей. Сопоставительный анализ показывает, что содержание программ Министерства, в которых принимают участие данные организации, не соответствует структуре важнейших направлений НИР по проблеме информатизации образования.

Минобразованием России не завершена работа по созданию в рамках действующего законодательства системы защиты интеллектуальной собственности, создаваемой в результате научно-технической деятельности вузов.

Министерство полностью отказалось от координации, организации и контроля специальных исследований, которые ведутся по заказу различных организаций. Общая сумма расходов бюджетных средств на эти исследования только по заказу Минобороны России подведомственным организациям Минобразования России, в 1998 г. составила 900 тыс. рублей.

В Министерстве не ведутся учетные карты договоров о международном научно-техническом сотрудничестве, которые предусматривают оценку эффективности для России проведения данных исследований и планирование реализации результатов исследований. В результате необходимость затрат бюджетных средств на проведение международных исследований не имеет обоснования. Министерство не устранило это замечание Счетной палаты России по результатам проверки в 1997 году.

Вместе с тем, в 1998 г. количество международных научных проектов превысило 600. Это нарушение действующих положений Миннауки России делает бесполезными затраты бюджетных средств на международные научные проекты, на которые в 1998 г. затрачено 1,1 млн. рублей средств федерального бюджета по научно-техническим программам Минобразования России.

В течении длительного времени в должной мере не решаются проблемы координации научно-организационной деятельности Минобразования России и Российской академии образования (РАО), ликвидации их ведомственной разобщенности, структурной перестройки научно-исследовательских учреждений в сфере образования, что обуславливает определенный параллелизм в научных исследований и, в конечном итоге, неэффективное использование бюджетных средств. Указанные недостатки уже отмечались в ходе проверок РАО и Минобразования России в 1997 – 1998 гг.

О недостатках в лицензионной, аттестационной и аккредитационной деятельности

В ходе проверки выявлено, что Министерство не уделяет должного внимания таким важнейшим функциям, как лицензирование образовательной деятельности, аттестации и аккредитации образовательных учреждений, контролю за соблюдением лицензионных нормативов, хотя лицензирование и аттестация образовательных учреждений являются обязательными условиями начала любой образовательной деятельности, получения образовательными учреждениями законодательно предусмотренных льгот, включая налоговые льготы и отсрочку от призыва в вооруженные силы.

Вместе с тем федеральными законами «Об образовании» (ст. 33 п. 6) и «О высшем и послевузовском образовании» (ст. 10 п. 3) определено, что право на ведение образовательной деятельности и льготы, установленные законодательством Российской Федерации, возникают у образовательного учреждения с момента выдачи ему лицензии.

В частности, в Минобразовании России отсутствует единый бланк лицензии, имеющий степень защищенности на уровне ценной бумаги, не налажена работа по учету бланков лицензий, являющимися бланками строгой отчетности.

Проверкой установлено, что в Минобразовании России имели место случаи выдачи лицензии без внесения платы в федеральный бюджет, что является нарушением ст. 33 Закона «Об образовании» и постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1994 г. № 1418. Минобразование России не установило единый порядок оплаты за лицензию при ее переоформлении, в результате чего с отдельных видов образовательных учреждений платежи в федеральный бюджет не взимались. Общие потери федерального бюджета за проверяемый период выявлены в сумме 7,0 тыс. рублей (1998 г. - 5,2 тыс. рублей, 1999 г. - 1,8 тыс. рублей).

В Министерстве отсутствует реестр выданных лицензий, что не позволяет в полной мере осуществлять необходимый контроль в этой области. Так, в Министерстве практически не проводится работа по контролю за наличием лицензий у действующих образовательных учреждений, вследствие чего ряд учебных заведений или их филиалов работают без лицензий или с просроченными лицензиями. Образовательная деятельность этих учреждений в отсутствие лицензии является незаконной и полученный от нее доход или затраченные бюджетные средства (расчетно не менее 10,0 млн. рублей) подлежат изъятию в бюджет. Практически не проводится проверка вузов, имеющих лицензию более 5 лет и не выходящих на государственную аттестацию.

Более того, как показала проверка, Министерство годами не выдает уже оформленные лицензии (с 1994 года до настоящего времени не выданы лицензии 4-м образовательным учреждениям, с 1996 г. – одному, с 1997 г. – трем).

В Министерстве практически не осуществляется контроль выполнения лицензионных требований и нормативов. Отдел нормативного обеспечения и контроля, предусмотренный положением об Управлении лицензирования, аккредитации и аттестации, не сформирован. Проверку соблюдения лицензионных требований Минобразование России в соответствии с приказом Министерства от 26 ноября 1996 г. № 370 (В.Г. Кинелев) переложило на Государственную инспекцию по аттестации учебных заведений России при Минобразовании России, которая осуществляет ее эпизодически и в незначительном числе учебных заведений (менее 5 процентов).

Минобразование России не применяет на практике предоставленное ему право отзыва лицензий даже при выявлении отдельных нарушений лицензионных требований. В первом полугодии 1999 г. проверками Государственной инспекции 44 государственных и 19 негосударственных образовательных учреждений были установлены факты невыполнения лицензионных требований отдельными образовательными учреждениями. Однако никаких мер к указанным вузам-нарушителям не предпринималось, в то время как невыполнение лицензионных требований является основанием для лишения образовательного учреждения лицензии в установленном порядке. Более того, все они были аттестованы. В проверяемом периоде Минобразованием России не направлено ни одного представления органам управления образованием о лишении образовательных учреждений государственной аккредитации и(или) о нарушениях лицензионных требований по итогам аттестационной экспертизы. Состояние этой работы характеризует факт, когда на аннулирование незаконно выданной лицензии Негосударственного образовательного учреждения «Центр бухгалтеров и аудиторов МГУ им. М.В. Ломоносова» Министерству потребовалось более 14 месяцев, хотя еще в марте 1998 г. Минобразование России письмом от 16 марта 1998 г. № 06-52-27/31-15 (В.А. Болотов) в ответ на обращение Счетной палаты Российской Федерации признало факт незаконности данной лицензии. При этом должностные лица, виновные в этом нарушении, не были привлечены к ответственности.

Указанные нарушения стали возможными вследствие отсутствия в Минобразовании России достаточной и юридически корректной нормативно-правовой базы. В частности, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 1994 г. № 1418 «О лицензировании отдельных видов деятельности» (п.5) Министерство не имеет утвержденного Правительством Российской Федерации Положения о лицензировании соответствующей образовательной деятельности, в результате чего помимо прочего, например, в действующем законодательстве об образовании не предусмотрено право аннулирования лицензии в случае, если лицензиат в течение трех месяцев не уплатил лицензионный сбор. До настоящего времени не выполнено требование Минюста России (от 30 апреля 1999 г. №3461- ВЭ) об отмене указаний Минобразования России «О плате за лицензирование образовательной деятельности и государственную аккредитацию» от 27.03.98 г. №191-25 (А.Н.Тихонов).

При наличии в структуре Министерства Управления лицензирования, аккредитации и аттестации контроль поступления платы за лицензионную экспертизу и расходования этих средств при отсутствии положения о лицензировании, утвержденного Правительством Российской Федерации, переданы Минобразованием России Главному государственному экспертному центру оценки образования Минобразования России (далее - Главэкспертцентр) и Московскому государственному университету печати, деятельность которых Министерством контролируется в недостаточной степени. Проверкой выявлено, что в проверяемый период образовательными учреждениями не оплачены расходы по лицензионной экспертизе в сумме 102,1 тыс. рублей.

Минобразование России в нарушение Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности» (ст.15) осуществляло лицензирование образовательной деятельности по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров для частной детективной и охранной деятельности, а также по подготовке кадров массовых технических профессий для Вооруженных сил и народного хозяйства Российской Федерации (ст. 28 Федерального закона «Об образовании»). В 1998 г. Министерством было выдано 17 лицензий учреждениям Российской оборонной спортивно-технической организации (РОСТО) (В.А. Болотов), за период с 7 по 28 мая 1999 г. - 23 лицензии (В.Д.Шадриков).

Проверкой установлено, что в нарушение п. 6 ст. 10 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» критерии аттестации Правительством Российской Федерации до настоящего времени не определены. Минобразование России не проявило настойчивости в выполнении данной нормы закона.

Минобразованием России не установлены нормативы затрат на проведение аттестации, которые оплачиваются образовательным учреждением.

Проверкой выявлено, что в Минобразовании России отсутствует порядок аккредитации образовательных учреждений, установленный Правительством Российской Федерации (п.7 ст.10 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»). Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка государственной аккредитации высшего учебного заведения» направлен на согласование заинтересованным министерствам и ведомствам лишь в ходе настоящей проверки (письмо от 3 июня 1999 г. № 24-52-568/11).

В Министерстве не ведется учет средств, полученных за проведение государственной аккредитации учреждений среднего и высшего профессионального образования.

В нарушение ст. 28 Закона Российской Федерации «Об образовании» Минобразование России не осуществляет должного контроля в проведении единой государственной политики в области образования органами управления образованием в субъектах Российской Федерации. Органы управления образованием, осуществляющие государственную аккредитацию, не представляют в Минобразование России соответствующие сведения, а Министерство эти данные не запрашивает.

О недостатках в инвестиционной деятельности

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год» объем капитальных вложений по Минобразованию России в соответствии Федеральной адресной инвестиционной программой на 1998 год

были установлен в сумме 129,5 млн. рублей. Фактически профинансировано 70,8 млн. рублей (54,7 процента). Утвержденный объем на 1999 г. – 216,7 млн. рублей, в том числе 80,0 млн. – за счет дополнительных доходов федерального бюджета. За 5 месяцев 1999 г. фактически выделено 6,5 млн. рублей (4,7 процента от годового объема).

Проверкой установлено, что до настоящего времени Минобразованием России не в полной мере устранены недостатки и упущения, выявленные Счетной палатой Российской Федерации в ходе предыдущей проверки в 1997 г.

В частности, Минобразованием России не приняты достаточные меры по усилению взаимодействия Минобразования России, Минэкономики России, Миннауки России по вопросам инвестиционной деятельности, по повышению эффективности использования выделяемых капитальных вложений.

Министерство не проявляет необходимой активности в решении вопроса о тех подведомственных объектах, строительство которых было временно приостановлено. По состоянию на 15 мая 1999 г. в Министерстве приостановлено строительство 132 объектов, в том числе 85 объектов со строительной готовностью более 50 процентов. Для завершения строительства только более чем наполовину законченных из числа «замороженных» объектов потребность в капитальных вложениях составляет (в ценах 1999 г.) 630,4 млн. рублей, а всех приостановленных объектов – 3065,9 млн. рублей. При использовании для завершения строительства всего объема инвестиций Минобразования России для введения их в эксплуатацию потребуется соответственно не менее 9 и 43 года (без учета необходимости завершения строительства строящихся в настоящее время 115 объектов Министерства). Это свидетельствует о недопустимом распылении ресурсов Минобразованием России в предшествующие годы.

Несмотря на крайне ограниченный объем выделяемых капитальных вложений, Минобразование России допускает включение в свою инвестиционную программу новых объектов, не входящих в прямое ведение Министерства. В частности, с 1997 г. в указанную программу были включены 5 таких объектов, в том числе 4 объекта субъектов Российской Федерации (3 детских дома и школа-интернат) и реконструкция социально-педагогического центра «Маяк» Российской академии образования. Подобная практика неизбежно способствует дальнейшему распылению капитальных вложений и противоречит принципам бюджетного устройства России. Несмотря на это, Министерство не обращалось в Правительство Российской Федерации и Минэкономики России с просьбой о прекращении такой практики.

Более того, как установлено проверкой, в Федеральную адресную инвестиционную программу по предложениям Минобразования России в 1998-1999 гг. включено строительство 7 новых объектов Министерства сметной стоимостью (в ценах 1999 г.) более 50 млн. рублей, что составляет 70 процентов, выделенных Минобразованию России в 1998 г. Это свидетельствует, что Министерство не прекращает распыление средств федерального бюджета, отмеченное прошлой проверкой Счетной палаты Российской Федерации.

В определенной степени эти недостатки обусловлены тем, что Министерство не ведет достаточной аналитической работы в инвестиционной области. В Минобразовании России не существует комплексной программы развития материально-технической базы подведомственных предприятий, учреждений и организаций, разработанной с учетом современных финансовых возможностей. Последний анализ обеспеченности учащихся учебно-лабораторными площадями, местами в общежитиях был проведен по состоянию на 1 октября 1996 г. Задача создания в Министерстве системы оценки состояния зданий до настоящего времени не решена.

Не решен вопрос о возмещении ущерба федеральному бюджету в размере 5,0 млн. рублей, выделенных Государственному университету управления (ранее - Государственной академии управления им. С. Орджоникидзе) на централизованные капитальные вложения. На указанную сумму у АОЗТ «ФПК Вельво» были приобретены 5 переводных единых энергетических векселей Финансово-энергетического союза (ФЭС) без проверки их надежности. По состоянию на 19 мая 1999 г. комиссия по обмену векселей на основании результатов проведенной экспертизы сообщила Университету, что данные векселя обмену не подлежат и изъяты ею.

В ходе настоящей проверки также было выявлено нецелевое и неэффективное использование средств федерального бюджета, выделенных Министерству для решения проблемы обеспечения специализированной мебелью образовательных учреждений.

Указанное производство подлежало созданию в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 1994 г. № 688 «О мерах по обеспечению специализированной мебелью образовательных учреждений» в г. Соколе Вологодской области («Соколучмебель») на базе перефилированного Сокольского завода керамического кирпича. При этом функциями заказчика работ по созданию данного производства была наделена межотраслевая ассоциация «Росучпрофстрой».

Проверкой установлено, что общие затраты на реализацию проекта (приобретение оборудования, подготовительные и общестроительные работы) в ценах текущих лет составили 116,4 млн. рублей средств федерального бюджета и 38,8 млн. немецких марок, полученных за счет кредитной линии «Гермес» (ФРГ) в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июня 1996 г. № 990-р.

Указанные средства были использованы на оплату контракта на поставку оборудования, закупку которого осуществляло ВО «Общешаэкспорт» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 июня 1996 г. № 990-р (45,7 млн. немецких марок, в том числе 38,8 млн. немецких марок, полученных по кредитной линии, и 23,6 млн. рублей, выделенных из федерального бюджета и

проконвертированных в 6,9 млн. немецких марок), на оплату таможенных пошлин (86,2 млн. рублей) и строительные-монтажные работы по переоборудованию площадки (6,6 млн. рублей). Кроме того, по указанным работам имеется кредиторская задолженность в сумме 3,7 млн. рублей.

Как показала встречная проверка на предприятии «Соколучмебель», проведенная в рамках настоящей проверки, площади для монтажа оборудования не подготовлены. Работы на объекте были прекращены еще в мае 1997 года. В настоящее время стройка находится в заброшенном состоянии, не охраняется и не законсервирована. Степень готовности производственного корпуса составляет лишь 10%, административно-бытового корпуса - 50%. На объектах энергетического и транспортного хозяйства, по наружным сетям, сооружению водопровода, канализации, теплоснабжения, газоснабжения работы не велись.

В то же время поставка импортного оборудования для производства школьной мебели начата в декабре 1997 г. (после оплаты предусмотренного контрактом аванса) завершилась в сентябре 1998 г. Монтаж этого оборудования из-за отсутствия подготовленных площадей не начал. Более того, около половины поступившего оборудования еще не растаможено. Задержка его монтажа лишает российскую сторону права воспользоваться гарантией фирмы, поскольку согласно контракту гарантийный срок составляет 12 месяцев с даты ввода в эксплуатацию оборудования и не более 24 месяцев с даты его поставки.

Финансирование организации данного производства осуществлялось в недостаточных объемах (6,6 млн. рублей, или менее 33 процентов от предусмотренного инвестиционной программой). Фактически финансирование подготовки площадей для указанного производства в г. Соколе было прекращено в 1997 году.

На совещании в администрации Вологодской области 20-21 января 1999 г. по вопросу строительства предприятия «Соколучмебель» принято решение о размещении ГУП «Соколучмебель» в корпусе «Вологодского оптико-механического завода» (ВОМЗ) на правах долгосрочной аренды.

Учитывая изложенное все произведенные к настоящему времени затраты (116,4 млн. рублей и 38,8 млн. немецких марок) являются крайне неэффективным использованием средств федерального бюджета и заемных валютных ресурсов. В случае переноса площадки 6,6 млн. рублей бюджетных средств окажутся бросовыми затратами. Кроме того, 23,6 млн. рублей, использованных на уплату аванса по контракту, являются нецелевым расходованием средств федерального бюджета, поскольку они были произведены за счет средств, выделенных на прочие текущие расходы высших учебных заведений.

Неудовлетворительная организация исполнения постановления Правительства Российской Федерации 15 июня 1994 г. № 688 по созданию производства специализированной школьной мебели в г. Соколе (Вологодская обл.), нецелевое и неэффективное использование средств федерального бюджета были обусловлены недостатками и упущениями в деятельности Минобразования России, Минэкономики России и Минфина России.

Так, в ходе проверки выявлено, что Минобразование России (Е. В. Ткаченко) и Минэкономики России (А. Г. Шаповальянц) при подготовке решений по финансированию этого проекта, в том числе по выделению средств на закупку импортного оборудования, представляли в Правительство Российской Федерации недостоверную информацию. В частности, бывший в то время первым заместителем Министра Экономики России А.Г. Шаповальянц письмом от 9 апреля 1997 г. № 992-П доложил Правительству Российской Федерации, что «в настоящее время на указанном заводе подготовлены линии под монтаж импортного оборудования», и ходатайствовал о выделении средств на оплату аванса поставщику, после чего средства были выделены и началась поставка импортного оборудования.

При подготовке правительственного решения об организации производства комплектной школьной мебели в г. Соколее, принятого по инициативе Минобразования России, была избрана сложная, неэффективная и не обоснованная в достаточной степени организационно-экономическая схема создания этого производства, не позволяющая осуществлять необходимое руководство и контроль за реализацией данного проекта. На момент принятия Правительством России постановления от 15 июня 1994 г. № 668 предприятие «Соколучмебель» являлось акционерным обществом закрытого типа (АОЗТ), в состав учредителей которого вошла межотраслевая ассоциация «Росучпрофстрой» - заказчик проекта, являющаяся добровольным объединением предприятий, учреждений и организаций, в том числе входящих в систему Минобразования России и Росагропромстроя. В 1995 г. АОЗТ «Соколучмебель» было преобразовано в государственное унитарное предприятие «Соколучмебель» (учредитель - Минобразование России).

Минобразование России юридически не могло влиять на действия заказчика по созданию производства школьной мебели (межотраслевой ассоциации «Росучпрофстрой») или в достаточной степени контролировать эти действия. Это было обусловлено тем, что ассоциация неподотчетна Минобразованию России и управление ею осуществляет общее собрание ее членов или органы, им избранные. В ходе проверки выявлено, что в результате недостаточного финансового контроля, например, из 55,8 млн. рублей, выделенных ассоциации Минобразованием России в декабре 1998 г. на оплату таможенных пошлин на поставленное оборудование, на момент проверки не было использовано по назначению 16,5 млн. рублей, в то время как в бухгалтерской отчетности и Министерства, и ассоциации эти средства были списаны на соответствующие расходы в полном объеме. Из перечисленных межотраслевой ассоциации «Росучпрофстрой» в апреле-мае т.г. 30,4 млн. рублей только 10,0 млн. рублей были использованы по назначению (перечислены ВО «Общемашэкспорт»), а 20,4 млн. рублей (по состоянию на 10 июня т.г.) находились на счете ассоциации. По существу это является беспроцентным кредитованием средствами федерального бюджета межотраслевой ассоциации «Росучпрофстрой» и ВО «Общемашэкспорт».

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 15 июня 1994 г. № 688 межотраслевая ассоциация «Росучпрофстрой» фактически передала часть своих функций заказчика предприятию «Соколучмебель». В частности, это предприятие осуществляет расчеты с подрядчиками (кроме закупки оборудования), в его состав входит дирекция по созданию данного производства и в его бухгалтерской отчетности отражаются объемы незавершенного строительства.

Проверкой установлено, что основной причиной кризисного состояния дел с реализацией производства школьной мебели в г. Соколе, а также выявленных недостатков и упущений является непоследовательное отношение Минобразования России к данному проекту, отсутствие необходимой объективности и настойчивости. Определенным следствием этого стало фактическое самоустранение Министерства от руководства данным проектом. Минобразование России не использует в достаточной степени даже имеющиеся возможности для контроля организаций, участвующих в проекте.

Так, являясь инициатором правительственного решения о производстве школьной мебели, Минобразование России (Министр А.Н. Тихонов) в письме Правительству Российской Федерации от 14 мая 1998 г. № 01-50-89ин/32-03 фактически заявило от нецелесообразности данного производства и отказалось в связи с этим выступать заказчиком на строительстве завода. Несмотря на это, полтора месяца спустя Минобразование России (А.Н. Тихонов) в письме на имя Председателя Правительства Российской Федерации (от 30 июня 1998 г. № 01-50-115ин/32-03) ставит вопрос о выделении средств на авансовые платежи и таможенное оформление оборудования.

Минобразования России не приняло должных мер по выходу из кризисной ситуации. Так, в письме Правительству Российской Федерации (от 18 февраля 1999 г. № 01-50-17ин/32-03) Министр образования В.М. Филиппов продолжает ставить вопрос об оплате таможенного оформления оборудования, не упоминая о том, что устанавливать его в ближайшее время негде, и не предлагает мер по исправлению создавшегося положения. В Минобразовании России отсутствует точная информация о потребности в финансовых ресурсах для подготовки площадки под монтаж оборудования, так как Министерство не обеспечило проведение переоценки незавершенного строительства по состоянию на 1 января 1997 года, проектно-сметная документация не перерабатывалась и не переутверждалась.

В ходе проверки выявлено, что, несмотря на то, что завод «Соколучмебель» стал государственным унитарным предприятием системы Минобразования России, Министерство в нарушение Федерального закона «О бухгалтерском учете» не получает от него бухгалтерской отчетности, что делает невозможным действенный контроль за освоением бюджетных средств, выделенных на подготовку площадки.

О недостатках в использовании федеральной собственности

Проверкой установлено, что Минобразование России, располагая полномочиями собственника по распоряжению государственным имуществом системы высшего и послевузовского образования (ст. 27, п.6 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»), не разработало соответствующую нормативную базу даже для своих подведомственных организаций.

Отсутствие, в частности, указанных документов в области аренды федеральной собственности привело к тому, что федеральная собственность, находящаяся в оперативном управлении образовательных учреждений (как показали результаты встречных проверок), используется не всегда эффективно. Плата за предоставляемые вузами в аренду помещения зачастую занижается. Вместо договоров аренды с коммерческими организациями заключаются договоры о совместной деятельности, хотя, кроме предоставления площадей для размещения таких организаций, иных конкретных обязательств в договорах не содержится. Из-за низкой требовательности к арендаторам на длительные сроки задерживается получение арендной платы, наносится ущерб федеральному бюджету в виде неуплаты соответствующих налогов.

Так, при отсутствии должного контроля со стороны Минобразования России, в ряде высших учебных заведений (МАТИ, РГГУ, МИСиС) в нарушение ст. 298 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 105 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» и ст. 30 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1999 год» сложилась практика заключения со сторонними коммерческими организациями договоров о совместной деятельности, по которым последние в 1998-1999 гг. получили на свои расчетные счета денежные средства от сдачи в аренду федеральной собственности, закрепленной за вузами, в сумме свыше 13,5 млн. рублей, не отраженные в отчетности указанных высших учебных заведений.

В МАТИ также отсутствует единый порядок заключения, регистрации и хранения договоров аренды со сторонними организациями, что в значительной степени затрудняет осуществление контроля руководством и бухгалтерией Университета использования федеральных площадей, а также прохождения арендных платежей. Кроме того, без заключения договоров аренды на территории университета осуществляла предпринимательскую деятельность фирма «АКОРД-АО». В результате незаключения договоров аренды на счет Университета не поступило (оценочно) 46,5 тыс. рублей, а потери бюджета - 9,3 тыс. рублей.

Проверкой также установлено, что в Российском государственном технологическом университете им. К.Э. Циолковского – «МАТИ» не соблюдалось налоговое законодательство Российской Федерации. В нарушение ст. 2 Закона Российской Федерации «О налоге на добавленную стоимость» МАТИ не вносил в бюджет налог на добавленную стоимость при сдаче в аренду служебных площадей, общая сумма которого

составила (расчетно) 2,7 млн. рублей (1,4 млн. в 1998 г. и 1,3 млн. рублей в 1999 г.).

Несвоевременное внесение в бюджет платежей по налогу на добавленную стоимость Московским государственным институтом стали и сплавов привело к начислению налоговыми органами штрафных санкций на сумму 1114 тыс. рублей, из которых в I квартале 1999 г. погашено 204 тыс. рублей. В соответствии с пунктом 1г статьи 6 Закона Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» с изменениями и дополнениями от 27 декабря 1991 года № 2116-1 средства, направленные на выплату штрафных санкций, подлежат налогообложению налогом на прибыль в сумме около 61 тыс. рублей (расчетно).

Российскому государственному гуманитарному университету налоговыми органами были начислены штрафные санкции по неуплаченному в срок налогу на добавленную стоимость на сумму около 0,8 млн. рублей, которые подлежат налогообложению налогом на прибыль в сумме около 280 тыс. рублей.

Проверкой также установлено, что на площадях Университета по адресу Миусская площадь, д.6, в течение проверяемого периода находилась редакция журнала «Мир женщины». Однако договор аренды с редакцией был заключен только в ходе настоящей проверки - 27 мая 1999 года. В связи с этим за проверяемый период Университет недополучил от указанной редакции арендных платежей около 120 тыс. рублей, а также возмещения коммунальных платежей - 12 тыс. рублей (расчетно).

На фоне отсутствия в Минобразовании России должной работы по организации контроля за использованием федеральной собственности в самом Министерстве имели место случаи нарушения действующего законодательства.

Так, на основании приказа Минобразования России от 24 марта 1999 г. № 733 за Российским университетом дружбы народов был закреплен пансионат отдыха «Тучково». Указанным приказом Министерство превысило свои полномочия, так как в соответствии со ст.113 Гражданского кодекса Российской Федерации имущество государственного унитарного предприятия, коим является данный пансионат, находится в государственной собственности, управление которой осуществляется Правительством Российской Федерации (ст. 114 Конституции Российской Федерации). В ходе проверки приказом Минобразования России от 21 июля 1999 г. № 95 данное нарушение было исправлено и на Университет возложены функции головной организации по подготовке оздоровительной кампании на базе пансионата «Тучково».

Министерство не осуществляет работу по профилактике различных нарушений. В частности, приказ Минобразования России от 21 октября 1997 г. № 2130 о результатах проверки Счетной палатой Российской Федерации Минобразования России был доведен до руководства только тех вузов, в которых были установлены нарушения в использовании федеральной собственности. Подавляющее большинство других вузов было лишено информации о вскрытых нарушениях. Министерство не дало анализа причин такого положения и не провело необходимой профилактической работы во всех подведомственных образовательных учреждениях.

О недостатках в организации бухгалтерского учета, фактах недостоверности отчетности, невыполнении обязательств перед бюджетом, неудовлетворительном внутреннем контроле

Проверкой установлено, что состояние бухгалтерского учета Минобразования России, достоверность отчетности и внутреннего контроля находятся на недостаточно высоком уровне. В практике Министерства имеют место нарушения Федерального закона «О бухгалтерском учете» и требований других нормативных документов.

В частности, в нарушение Федерального закона «О бухгалтерском учете» учетная политика Министерства на 1997-1998 гг. не разрабатывалась и не утверждалась. Учетная политика на 1999 год утверждена только в процессе проверки приказом Министерства от 19 мая 1999 года № 1358.

В результате длительного отсутствия учетной политики и должного контроля со стороны Министерства в отдельных образовательных учреждениях Минобразования России не все источники финансирования в должной мере отражаются в синтетическом бухгалтерском учете.

Так, в нарушение Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» в Государственном университете – Высшей школе экономики в течение 1996-1999 гг. не велся аналитический бухгалтерский учет и отчетность по внебюджетным средствам, что привело к искажению отчетности по внебюджетным средствам за 1998 г. в сумме 13,6 млн. рублей. Аналогичные нарушения были выявлены в Научно-методическом центре бухгалтерского учета и аудита Минобразования России, Исполнительной дирекции по президентской программе «Дети России» и других.

Проверкой установлено, что в 1998 г. Управлением бухгалтерского учета и финансового контроля Минобразования России было проверено 8 образовательных учреждений и 1 научно-исследовательская организация, или менее 0,3 процента от общего числа подведомственных организаций.

В то же время результаты проверок образовательных и научных учреждений различными контрольными организациями свидетельствуют о наличии в них значительного количества нарушений законодательства в области образования и финансовых нарушений. В частности, проверки Генеральной прокуратуры Российской Федерации (представление от 6 января 1999 г. № 21-7-99) в ряде учебных заявлений выявили, что стремление к получению внебюджетных средств приводит к нарушению ст. 43 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства об образовании, ущемлению конституционных прав граждан на получение

высшего образования, принципов бесплатности и конкурсной основы получения образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

Так, приказом ректора Томского государственного педагогического университета в соответствии с договором о совместной деятельности между университетом и негосударственным образовательным учреждением – лингвистическим лицеем, одним из учредителей которого является сам ректор, зачислены вне конкурса 14 человек на места, финансируемые из федерального бюджета, еще до сдачи этими лицами выпускных экзаменов.

На местах установлен конкурсный отбор учащихся в школы, взаимодействующие с вузами или являющиеся их структурными подразделениями, который проводится не только по способности осваивать программу, но и по возможности родителей оплачивать обучение.

В 23 регионах в договорах между вузами и в нарушение действующего законодательства прямо предусматривалась платность единых (совмещенных) экзаменов (в школе и в вузе).

О результатах проверки Счетной палаты Российской Федерации Российской академии образования (РАО)

Проверкой выявлен ряд нарушений в организационно-финансовой сфере, в том числе нецелевое использование средств федерального бюджета в 1997 г. на общую сумму 1,04 млн. рублей.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год» финансирование РАО определено в сумме 57,4 млн. рублей, при этом в общие объемы финансирования необоснованно были включены расходы по разделу «Образование» подразделу «Переподготовка и повышение квалификации» в сумме 412,0 тыс. рублей, так как Академия не располагает государственными образовательными учреждениями такого типа.

В 1998 г. Российская академия образования была профинансирована в объеме 33,95 млн. рублей, что составляет 59,1% от законодательно установленных бюджетных назначений. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1999 год» финансирование РАО определено в сумме 68,3 млн. рублей.

Проверкой установлено, что финансирование исследований РАО по программам осуществляется на основе базовых показателей предыдущего года. При уменьшении финансирования из федерального бюджета выделенные Минфином России средства распределяются строго пропорционально ранее утвержденным объемам. Случаев изменения объемов финансирования в связи с некачественно проведенными исследованиями не обнаружено, хотя в ряде изданий отмечаются именно такие факты. В протоколах заседаний Президиума РАО и отделений нет выводов о низком уровне тех или иных исследований. Итоговые научные отчеты Академии говорят только о том, что РАО гарантирует только высококачественные результаты исследований.

Неэффективному использованию средств федерального бюджета, выделенных РАО, способствовало отсутствие учета наличия значительного количества вакансий при расчете ассигнований на оплату труда работников аппарата Президиума РАО (в 1997 г. – 82 вакансии, или 43% от штатной численности, в 1998 г. – 44,5 вакансии, или 29%). При этом имело место искажение государственной статистической отчетности по труду: в 1997 г. по отчетам формы 1-т (квартальная) значились вакантными только 24 единицы, в 1998 г. - 22 единицы.

О недостатках в научно-организационной деятельности РАО

Как установлено проверкой Российская академия образования не в полной мере выполняет определенные ее Уставом функции высшего научного учреждения Российской Федерации в области образования (п.1.1. Устава РАО).

Проверка показала, что Российская академия образования выполняет свои функции в части развития теории и практики обучения и воспитания, научно-методического обеспечения системы образования только для весьма небольшой части системы российского образования: среднего общего образования и частично дошкольного и профессионально-технического образования. Анализ нормативных документов, определяющих направление средств федерального бюджета на профессиональную подготовку и переобучение, показал, что Академия практически устранилась от активного участия в этом процессе.

На период проверки установлено, что не устранено замечание проверки Счетной палаты Российской Федерации двухгодичной давности. А именно: не выполнено поручение Правительства Российской Федерации от 16 декабря 1995 г. № ВЧ-П8-39049 в части устранения дублирования научных исследований в РАО и Минобразовании России. Так, до настоящего времени тематика НИР 4 из 6 НИИ Минобразования России напрямую дублирует направления исследований институтов РАО, а двух - частично пересекается с тематикой академических институтов.

Отсутствие координации научной деятельности Минобразования России и Академии практически отсутствует, что повлекло за собой неэффективное использование средств федерального бюджета в сумме свыше 2,6 млн. рублей (расчетно).

Академией, как и Минобразованием России, не уделяется должного внимания такой важнейшей проблеме, как оценка качества образования. Центр оценки качества образования РАО проводит исследования лишь в области общего среднего специального образования, а оценку качества российского высшего образования - аналогичный Центр Минобразования России. По остальным уровням и видам российского образования попытки оценить их качество не предпринимаются.

В Уставе РАО ответственность Академии за реализацию результатов проводимых ею исследований не обозначена. Данная норма отсутствует и в Положении о Минобразовании России. Таким образом, на сегодняшний день в России нет учреждения, несущего ответственность за реализацию результатов исследований в области образования, проведенных за счет средств федерального бюджета, расходы на которые в 1998 г. расчетно составили 37,0 млн. рублей.

Отраслевые отделения РАО в ходе проверки не смогли сформулировать разработанные ими в 1997-1999 гг. важнейшие педагогические новации, реализация результатов которых в массовом практическом образовании существенно повысила уровень российского образования.

Внедрение результатов исследований РАО в массовом российском образовании в основном характеризуется количеством учебников, разработанных в РАО (в 1997 г. - 35, в 1998 г. - 9). Вместе с тем, сведения о востребованности указанных учебников российским образованием и влиянии их на повышение эффективности процесса обучения в Президиуме РАО отсутствуют. Анализ представленных данных по реализации результатов НИР показал, что вклад РАО в практику массового российского образования незначителен.

О нарушениях в использовании федеральной собственности

Проверкой выявлены нарушения в использовании РАО федеральной собственности. Так, между РАО и организациями, занимающими ее площади, не заключались не только договоры аренды, но и договоры по возмещению коммунальных расходов. В целом по фактам скрытой аренды РАО недополучено платежей на сумму 392,6 тыс. рублей (в том числе: в 1997 г. – 51,4 тыс. рублей, в 1998 г. – 271,1 тыс. рублей, в 1999 г. – 70,1 тыс. рублей). Кроме того, в бюджет не поступили платежи по налогу на добавленную стоимость в сумме 78,5 тыс. рублей. Всего подведомственным организациям в здании Президиума РАО было предоставлено помещений общей площадью 5262,9 кв. м, или 50 процентов площадей здания. При этом имущественные взаимоотношения между РАО и указанными подведомственными организациями не урегулированы, что связано, в частности, и с отсутствием реестра федеральной собственности, переданной Академии. Указанные недостатки отмечались еще предыдущей проверкой Счетной палаты Российской Федерации. В то же время руководство РАО до сих пор эти недостатки не устранило, соответствующие договоры не заключило, должного контроля за использованием федеральной собственности не осуществляло.

Как установлено проверкой, Академия, реализуя свое право на создание, реорганизацию и ликвидацию как своих структурных подразделений, так и научных организаций и учреждений, входящих в ее состав, превысила полномочия, создав в 1994 г. (приказ РАО от 8 ноября 1994 г. № 53) Университет Российской академии образования без указания его организационно-правовой формы в нарушение п.3 ст. 13 Закона Российской Федерации «Об образовании».

Этим же приказом финансовой службе Академии предписывалось обеспечить финансирование созданного Университета за счет средств федерального бюджета и соответствующим службам обеспечить передачу зданий и сооружений, а также материально-техническую базу Института переподготовки и повышения кадров (на базе которого создан Университет) вновь созданному образовательному учреждению.

Создание упомянутого Университета осуществлено с нарушением действующего законодательства. Так, согласно ст. 11 Закона «Об образовании» и ст. 10 ФЗ «О высшем и послевузовском профобразовании» государственные высшие учебные заведения создаются и реорганизуются Правительством РФ, а отношения между учреждаемыми организациями и учредителями должны регулироваться учредительным договором, который в данном случае также отсутствовал.

Более того, согласно свидетельству Московской регистрационной палаты № 000.554-У Университет РАО уже был зарегистрирован в качестве образовательного учреждения 10 декабря 1993 г, т.е. Университет был фактически создан и уже почти год функционировал по юридическому адресу: Москва, ул. Большая Полянка, 58, до издания приказа о его создании. Также представлено и другое свидетельство о регистрации этого Университета Московской регистрационной палатой от 19 ноября 1995 г. № 554-у-ш 1, учредителем которого является Российская Академия образования. Таким образом, налицо не только подмена совершенно несовместимых понятий «учебный центр» и «Университет», но и фальсификация фактов.

В нарушение ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 39 Закона «Об образовании» и без соответствующего юридического оформления Академия передала в оперативное управление негосударственного учреждения федеральную собственность, в том числе: здание по ул. Б. Полянка, д. 58, здание общежития п/о Горки Ленинские, лаборатория исторических документов с научным архивом РАО, трассы водоснабжения, полиграфическое оборудование, автомобиля РАФ, автомобиля УАЗ-452 и другое имущество.

Не являясь собственником здания по ул. Макаренко, д. 5/16, Академия передала его с баланса государственного Института общего среднего образования на баланс негосударственного Университета РАО (постановление Президиума РАО от 28 февраля 1996 г. и приказ РАО от 24 июля 1996 г. № 15, подписанный президентом РАО А.В. Петровским). Разрешение Мингосимущества России на эту передачу в Академии отсутствовало. Это является нарушением действующего законодательства: ст.125 (пп. 1,3), 214 (п. 2), 299 (п.3) части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации. Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации (ч.1, ст. 125, 214) собственником федеральной собственности является Российская Федерация, а полномочия по его распоряжению принадлежат Мингосимуществу России.

В результате предоставления зданий негосударственному Университету РАО без оформления договоров аренды Академия не получила за период с февраля 1995 г. по 1 апреля 1999 г. более 4 млн. рублей (оценочно), а в федеральный бюджет не поступил НДС в сумме более 800 тыс. рублей.

В нарушение ст. 39 Закона «Об образовании» негосударственному Университету РАО Московским земельным комитетом выдан Государственный акт на право собственности на землю (подписан первым заместителем Председателя Московского земельного комитета В.А. Рассказовым) № М-01-005619 от 10.06.96 г. площадью 0,1 га по ул. Большая полянка, 58. Указанный Акт оформлен на основании распоряжения по вопросам экономико-правового регулирования землепользования от 28.03.96 г. № 438-р МКЗ префекта Центрального округа г. Москвы А.И. Музыкантского.

Проверкой установлено, что до настоящего времени вице-президентом РАО В.П. Борисенковым и ректором Университета РАО не выполнены постановления Президиума РАО от 8 апреля 1998 г. (протокол №4), приказы по РАО от 15 июня 1998 г. №22 и от 22 июня 1998 г. №24 о передаче до 1 июля 1998 г. с баланса Университета на баланс учреждений РАО зданий (ул. Б. Полянка, дом 58, общежития в пос. Горки Ленинские), вычислительного центра, оборудования участка оперативной полиграфии, основных средств и другого имущества, а также не переоформлены документы на земельные участки.

Проверкой также выявлено, что между Госкомимуществом России в лице заместителя Председателя В.А. Зеленкина и Университетом РАО в лице ректора Б.М. Бим-Бада, незаконно был заключен договор от 12 февраля 1996 г. № 01-12/135 об использовании имущества, закрепленного за Университетом на праве оперативного управления, а именно здания по адресу Б. Полянка, д. 58, с земельным участком 0,45 га. Согласно ст. 214 (п.4) Гражданского кодекса Российской Федерации имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется во владении, пользовании и распоряжении закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями. Следует отметить, что при оформлении данного договора ректором Университета Б.М. Бим-Бадом не было указано на негосударственный статус Университета. Указанный договор был расторгнут лишь 29 декабря 1997 г. по инициативе Госкомимущества России.

В ходе настоящей проверки Счетной палаты Российской Федерации согласно акту приемки-передачи от 6 апреля 1999 г. здание по ул. Макаренко, д. 5/16, и металлическое складское помещение были переданы Университетом РАО Институту общего среднего образования РАО. По остальным зданиям и сооружениям и другим основным средствам вопрос возврата федеральной собственности государственным учреждениям Академии не решен.

Выводы

Проведенными проверками в Минобразовании России и Российской академии образования выявлено, что Министерство и РАО не в полной мере исполняют требования Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральных законов «Об образовании», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», «О науке и государственной научно-технической политике», «О бухгалтерском учете», о федеральных бюджетах на 1998 и 1999 годы и других нормативных правовых актов.

В 1997-1998 гг. и за 5 месяцев 1999 года незаконно были использованы средства федерального бюджета в сумме 82,7 млн. рублей, нецелевым образом были использованы бюджетные ассигнования в сумме 1600,4 млн. рублей.

Проверкой выявлены грубые нарушения в проведении взаимозачета с РАО «Газпром» путем поставок товарно-материальных ценностей, что привело к возникновению убытков только у выборочно проверенных учреждений образования в сумме 5,5 млн. рублей и нецелевому использованию средств федерального бюджета в сумме 1500,0 млн. рублей.

Проверкой установлен факт нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на издание учебной и учебно-методической литературы по проекту «Шаг за шагом», в сумме 50,0 млн. рублей.

Указанные нарушения происходили в условиях сокращения государственной финансовой поддержки сферы образования. Об этом свидетельствует сокращение доли расходов федерального бюджета на образование по отношению к ВВП в течение ряда последних лет (с 0,72 процента в 1996 году до 0,52 процента в 1999 году).

Вопросы реформирования сферы образования, предусмотренные программой Правительства Российской Федерации «Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 годах», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 1997 г. № 360, в полной мере не решаются. Деятельность Минобразования России по вопросам реформирования системы российского образования с Российской академией образования и другими министерствами и ведомствами должным образом не скоординирована.

Неудовлетворительно организована работа Минобразования России в части лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений, а также контроля наличия у последних лицензий на ведение образовательной деятельности и соблюдения лицензионных требований. Расчетно за счет незаконной деятельности (без лицензий на подготовку по новым специальностям) образовательными учреждениями (в количестве 22) в 1997-1999 гг. получено 10 млн. рублей, которые должны быть взысканы в доход федерального бюджета.

В Минобразовании России недостаточен уровень организации внутреннего финансового контроля. В 1998 г. и за пять месяцев 1999 г. Министерством проведено 30 ревизий при наличии свыше 3400 учреждений образования федерального подчинения. В то же время настоящей проверкой Счетной палаты выявлены существенные нарушения государственной финансовой дисциплины в ряде образовательных учреждений Минобразования России.

Одной из причин многочисленных недостатков, выявленных в ходе настоящей проверки, являются недостаточная требовательность руководства Министерства и Академии к исполнителям за обеспечение деятельности на порученном участке работы, низкая исполнительская дисциплина и слабость внутреннего финансового контроля.

Необходимо также подчеркнуть негативную роль в определенной мере ряда других федеральных органов исполнительной власти: Минфина России – в превышении полномочий в процессе исполнения федерального бюджета в части своевременного и полного финансирования образования и недостаточном контроле за расходованием бюджетных средств; Минэкономки России – в корректировке утвержденных лимитов централизованных капитальных вложений и во внесении изменений в перечень строящихся объектов, а также в представлении в Правительство Российской Федерации искаженной информации о состоянии готовности отдельных объектов; Миннауки России - в недостаточном контроле за целевым и эффективным использованием средств на развитие вузовской науки; МНС России - в непринятии мер по взысканию причитающихся бюджету платежей, выявленных ранее проведенными проверками, и недостаточном контроле за поступлением средств в бюджет от использования федеральной собственности.

Предложения

В целях устранения выявленных проверкой недостатков и нарушений, дальнейшего улучшения финансовой, образовательной и научной деятельности, Счетная палата Российской Федерации предлагает направить представления:

1. Министерству образования Российской Федерации для:

- активизации работы, предусмотренной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 1997 г. № 360 и направленной на определение концептуальных основ развития образования и его реформирование, формирование и последовательную реализацию Федеральной программы развития образования. Обеспечить в ходе этой работы теснейшую координацию с Российской академией наук, Российской академией образования и другими отраслевыми академиями наук, органами управления образованием, а также широкое участие научно-педагогической общественности;

- усиления внимания правовому обеспечению реформирования и развития системы образования; обеспечения выполнения требований федеральных законов «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части ежегодного утверждения на законодательном уровне федеральных нормативов финансирования образовательных учреждений; приведения нормативных актов по вопросам лицензирования, аттестации и аккредитации в соответствие требованиям Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», предусмотрев внесение соответствующих необходимых изменений в федеральные законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; уточнения положений о структурных подразделениях Министерства;

- принятия дополнительных мер по совершенствованию системы управления и структуры образования, наиболее полной мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для ее развития, формирования и утверждения научно-обоснованной системы распределения бюджетных ассигнований по всем статьям расходов бюджетной классификации и видам образовательных учреждений, повышению эффективности использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников; сохранению и развитию учебного, научного и технического потенциала образования; решению проблем социальной защищенности работающих и учащихся в системе образования; повышению ответственности работников образования и Министерства за порученный участок работы и, особенно, за целевым и эффективным расходованием средств федерального бюджета;

- подготовки предложений по принятию нормативно-правового документа о совместных действиях (взаимодействии) Минобразования России, Минфина России, Минэкономки России и Миннауки России по вопросам определения бюджетных ассигнований и лимитов капитальных вложений на развитие образования и вузовской науки, по своевременному и полному финансированию из федерального бюджета в соответствии с принимаемыми законами о федеральном бюджете, по целевому распределению и эффективному использованию бюджетных средств;

- исключения из практики Министерства применение нетрадиционных методов финансирования, ведущих к прямому ущербу федеральному бюджету и системе образования, возмещения федеральному бюджету средств, использованных по нецелевому назначению в ходе погашения бюджетной задолженности за 1996 год в форме товарного зачета (1,5 млрд. рублей);

- критического анализа и соответствующей оценки практики издания рабочих тетрадей (в рамках проекта «Шаг за шагом»), в организации которой допускалось незаконное расходование средств федерального бюджета без необходимого документального оформления, а также искажение бухгалтерской отчетности, возмещения федеральному бюджету средств, использованных не по целевому назначению (50,0 млн. рублей);

- незамедлительного решения вопроса по кардинальному улучшению хода создания производства школьной мебели в г. Соколе и возмещения федеральному бюджету средств, использованных не по целевому назначению (23,6 млн. рублей);

- приведения в соответствие действующему законодательству организацию и объемы финансирования ГУВШЭ, назначения президента ГУВШЭ А.Н. Шохина и контрактов с научным руководителем университета Е.Г. Ясиным и ректором Я.И. Кузьминовым, а также взыскания сумм выплат указанным лицам, произведенных с нарушением действующего законодательства;

- приведения в соответствие действующему законодательству деятельность в области лицензирования, аттестации и аккредитации образовательных учреждений; усиления со стороны Министерства контроля за соблюдением ими лицензионных требований;

- усиления внимания к целевому и эффективному использованию средств федерального бюджета, выделяемых на научные исследования; приоритетного финансирования научного обеспечения развития системы образования; организации учета внедрения результатов научных исследований в народное хозяйство; прекращения практики незаконного создания резерва бюджетных средств на НИР и распыления финансовых ресурсов; усиления координации научных исследований в подведомственных вузах и организациях и с РАО;

- разработки в соответствии с Федеральным законом «О бухгалтерском учете» согласованных с соответствующими федеральными органами форм отчетности для учреждений и организаций системы Минобразования России, предусматривающих предоставление полных данных о фактических финансовых ресурсах (по всем их видам), которыми располагает система образования на федеральном уровне; анализ указанной отчетности использовать в экономической, учетной, финансово-бюджетной и контрольно-ревизионной работе Министерства;

- организации должным образом учредительной и договорной работы. Пересмотреть и переработать соответствующие документы, принятые с нарушением действующего законодательства. Прекратить действие решений, договоров (включая аренду) и финансирование организаций, осуществляющих хозяйственные работы и дублирующие деятельность структурных подразделений Минобразования России;

- повышения уровня экономической, финансовой, учетной и контрольно-ревизионной работы; взыскания с организаций-должников суммы задолженности по финансовым и хозяйственным операциям; перечислить все причитающиеся бюджету платежи;

- обеспечения неукоснительного исполнения Федерального закона «О бухгалтерском учете», достоверности учета и отчетности, регулярного проведения ревизий учреждений и организаций федерального подчинения, принятия строгих мер по выявляемым нарушениям государственной финансовой дисциплины;

- анализа полноты устранения недостатков, выявленных предыдущей проверкой Счетной палаты Российской Федерации;

- прекращения платной деятельности руководящих работников и сотрудников Минобразования России (в том числе в подведомственных Министерству учреждениях), которая входит в их функциональные обязанности по основному месту работы; взыскания с указанных сотрудников неправомерно выплаченных сумм;

- привлечения к ответственности должностных лиц за допущенные упущения в работе, приведшие к нарушениям в финансово-хозяйственной деятельности Министерства и другим недостаткам, выявленным настоящей проверкой.

2. Российской академии образования для устранения выявленных упущений и недостатков в финансово-хозяйственной деятельности Академии, усиления влияния РАО на ход реформы образования, координации в организации научных исследований в области педагогики с Минобразованием России и другими органами управления образованием, обеспечения оперативного и широкого внедрения научных разработок в массовую практику учреждений сферы образования;

3. Министерству финансов Российской Федерации для решения вопроса о взыскании в бюджет использованных Минобразованием России и РАО незаконно и не по целевому назначению средств в сумме 1690,1 млн. рублей, в том числе на содержание центрального аппарата Министерства – 18,2 млн. рублей, на закупку импортного оборудования для производства школьной мебели – 23,7 млн. рублей, а также 17,8 млн. рублей, использованных Минэкономики России для финансирования ГУВШЭ; обеспечения строгого контроля за соблюдением требований постановления Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 г. № 600 «Об утверждении программы экономии государственных расходов» (с последующими изменениями и дополнениями) об экономном, рациональном и эффективном использовании средств на содержание центрального аппарата Минобразования России и РАО, пресечения фактов отвлечения на эти цели средств, выделяемых из федерального бюджета на развитие образования и науку, а также для приведения (совместно с Минобразованием России) в соответствие с действующим законодательством механизма финансирования Государственного университета – Высшая школа экономики.

4. Министерству экономики Российской Федерации для устранения нарушений при внесении в текущем периоде изменений в утвержденные на год лимиты централизованных капитальных вложений и перечень строящихся объектов Минобразования России, обеспечения необходимыми финансовыми ресурсами вводных объектов и предотвращения неэффективного использования бюджетных средств, а

также для прекращения финансирования ГУВШЭ и возмещения в бюджет выделенных Университету средств федерального бюджета (17,8 млн. рублей);

5. Министерству науки и технологий Российской Федерации для повышения внимания к целевому и эффективному использованию Минобразованием России средств на развитие вузовской науки, координации ее с Российской академией образования и другими организациями, осуществляющими фундаментальные научные исследования, вопросам сохранения и развития научного потенциала высшей школы и внедрения результатов научных исследований в народное хозяйство, а также по усилению контроля за внедрением научных разработок РАО в массовую практику образовательных учреждений.

6. Министерству государственного имущества Российской Федерации для принятия мер к Минобразованию России и его подведомственным учреждениям, по выявленным проверкой Счетной палаты нарушениям законодательства по сдаче в аренду служебных зданий и помещений, а также к Российской академии образования и возврату незаконно переданных Академией зданий негосударственному образовательному учреждению - Университету РАО;

7. Направить отчет о результатах проверки Минобразования России в порядке информации в **Совет Федерации и Государственную Думу** Федерального Собрания Российской Федерации, а также в **Правительство Российской Федерации** для рассмотрения и принятия необходимых мер.

8. Направить письмо в **Министерству по налогам и сборам Российской Федерации** для принятия соответствующих мер по взысканию в бюджет всех причитающихся налогов с применением установленных законодательством штрафных финансовых санкций.

9. Направить материалы проверки в **Генеральную прокуратуру** Российской Федерации для правовой оценки фактов нарушения законодательства, имевших место в деятельности Минобразования России (в том числе при финансировании ком-плексного образовательного проекта «Шаг за шагом» и при проведении взаимозачета, при заключении договоров (контрактов) гражданско-правового характера с нарушением требований Гражданского кодекса Российской Федерации) и Российской академии образования (в связи с передачей федеральной собственности негосударственному образовательному учреждению), и принятия соответствующих мер.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

П. В. ЧЕРНОМОРД