

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 17 октября 1997 года № 33(104) "О результатах проверки и анализа финансирования образования из федерального бюджета на 1997 год за первое полугодие 1997 года, проверки в Министерстве общего и профессионального образования Российской Федерации, отдельных его учреждениях, ряде других организаций, а также в Российской академии образования":*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Российскую академию образования.*

*Направить представления Счетной палаты Правительству Российской Федерации, Минфину России, Минэкономики России, Миннауки России, Минтруда России, Мингосимущества, а также Госналогслужбе России, Федеральной службе России по валютному и экспортному контролю, Центральному банку Российской Федерации.*

*Направить письмо Счетной палаты по результатам указанной проверки в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.*

## О Т Ч Е Т

### **о результатах проверки и анализа финансирования образования из федерального бюджета на 1997 год за первое полугодие 1997 года, проверки в Министерстве общего и профессионального образования Российской Федерации, отдельных его учреждениях и ряде других организаций по вопросам полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников**

В соответствии с постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 4 июня 1997 года № 1464-П ГД и планом работы Счетной палаты Российской Федерации Направление по контролю расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку провело проверку и анализ финансирования образования из федерального бюджета на 1997 год за первое полугодие 1997 года, проверки в Министерстве общего и профессионального образования Российской Федерации, отдельных его учреждениях, ряде других организаций, а также в Российской академии образования по вопросам полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и из других внебюджетных источников в 1996 году и первом полугодии 1997 года.

Проверки и анализ проводились по выполнению Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" от 26.02.97 г. №29-ФЗ и приложений к нему: 1 - "Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 1997 год", 3 - "Перечень федеральных целевых программ, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 1997 год", 5 - "Поквартальное распределение доходов и источников финансирования дефицита федерального бюджета на 1997 год" и 12 - "Распределение ассигнований из федерального бюджета на 1997 год на образование".

сигнований из федерального бюджета на 1997 год на образование".

#### **О финансировании расходов федерального бюджета по разделу "Образование" за первое полугодие 1997 года**

Статьей 22 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" расходы по разделу 13 "Образование" установлены в сумме 18470,9 млрд рублей, или 0,68% к валовому внутреннему продукту против финансирования в 1996 году - соответственно 11366,3 млрд рублей, или 0,50% к ВВП. Наибольший объем бюджетных ассигнований 1997 года предусматривался в первом полугодии - 11035,8 млрд рублей, или 60% годового объема, так как во втором квартале производятся выплаты на летние отпуска профессорско-преподавательскому составу, а также персоналу учебных заведений.

Согласно статье 75 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" впервые за последние годы все расходы на образование были включены в перечень защищенных статей федерального бюджета, подлежащих финансированию в полном объеме (ранее в перечень защищенных расходов включались отдельные статьи расходов - на заработную плату, стипендии, питание и другие). Этим решением предполагалось изменить сложившуюся в последнее время прак-

тику неполного финансирования образования и в определенной мере выправить сложившееся тяжелое финансовое положение образовательных учреждений.

Более половины расходов федерального бюджета на образование предусматривается на высшее образование - 57,2%, на профессионально-техническое образование - 20,1 %, среднее специальное - 12,9 %.

Исполнение федерального бюджета по расходам по разделу "Образование" и его подразделам за первое полугодие 1997 года характеризуется следующими данными (см. таблицу).

Данные Минфина России об исполнении федерального бюджета по расходам на образование за первое полугодие 1997 года, сопоставленные с аналогичными показателями федеральных министерств и ведомств, свидетельствуют о том, (млрд. руб.)

| Раздел и подразделы расходов федерального бюджета | Утверждено |              | Исполнено   |                  |                   |
|---|------------|--------------|-------------|------------------|-------------------|
|   | 1997 год   | на полугодие | сумма       | в % к            |                   |
|   |            |              | январь-июнь | годовому бюджету | первому полугодию |
| Образование                                       | 18470,9    | 11035,8      | 8858,9*)    | 48,9             | 80,3              |
| в том числе:                                      |            |              |             |                  |                   |
| Дошкольное воспитание                             | 583,0      | 355,9        | 197,6       | 33,9             | 55,5              |
| Начальное и общее среднее образование             | 452,0      | 265,8        | 282,3       | 62,5             | 106,2             |
| Профессионально-техническое образование           | 3716,8     | 2100,0       | 1346,3      | 36,2             | 64,1              |
| Среднее специальное образование                   | 2383,1     | 1465,8       | 1253,8      | 52,6             | 84,7              |
| Переподготовка и повышение квалификации           | 401,9      | 226,2        | 127,1       | 31,6             | 56,0              |
| Высшее образование                                | 10568,6    | 6455,9       | 5552,3      | 52,5             | 81,6              |
| Прочие учреждения и расходы в области образования | 112,5      | 107,3        | 25,0        | 22,2             | 45,3              |
| Связанные иностранные кредиты                     | 253,0      | 107,3        | 74,5        | 29,4             | 69,4              |

что учреждения образования и мероприятия в области образования профинансированы не в полном объеме. Тем самым нарушено требование статьи 75 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1997 год" об обязательном финансировании в полном объеме всех расходов на образование.

Одним из недостатков действующей системы бюджетного финансирования в отчетном периоде являлась разная степень исполнения различных статей федерального бюджета. За истекший период сравнительно лучше были профинансированы расходы на начальное и среднее образование, среднее специальное и высшее образование, соответственно, - на 62,5%, 52,6% и 52,5 % от годовых назначений.

В конце апреля 1997 года Правительство Российской Федерации по итогам первого квартала т. г. внесло на рассмотрение в Государствен-

ную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о секвестировании расходов федерального бюджета 1997 года, которым предполагалось установить в качестве защищенных статей расходы на заработную плату с начислениями, стипендии и питание, а не все расходы на образование.

До настоящего времени указанный законопроект не рассмотрен и не утвержден Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Правительство Российской Федерации приняло распоряжение от 30 апреля 1997 года №647-р, которым определило ориенти-

\*) Сумма расходов средств федерального бюджета приведена на основании данных, представленных министерствами, ведомствами и организациями - получателями бюджетных средств, по запросу Счетной палаты РФ.

рочные минимальные показатели расходов федерального бюджета в 1997 году, которые и были доведены Минфином России до министерств, ведомств и организаций - получателей бюджетных средств. Исходя из названных минимальных (секвестированных) ориентировочных показателей, расходы федерального бюджета в 1997 году на образование были сокращены на 1,9 трлн рублей, в том числе на высшее образование - на 989,4 млрд рублей, профессионально-техническое образование - на 444,2 млрд рублей. И это в тот период, когда в стране усиливается стремление молодежи к приобретению необходимых знаний, увеличивается конкурс в высшие и профессионально-технические учебные заведения страны по целому ряду специальностей и профессий.

Напряженность в деятельности системы образования создается, с одной стороны, тем, что не погашается в полном объеме задолженность федерального бюджета за 1996 год, с другой - уменьшением расходов на образование в текущем году. Фактически в первом полугодии т. г. система образования недополучила из федерального бюджета свыше 2 трлн рублей.

Критическое положение сложилось с финансированием профессионально-технического образования, в ведении которого находится 2739 учебных заведений с численностью учащихся 1133,8 тыс. человек. Уровень финансирования профессионально-технических учебных заведений в течение первого полугодия составил 36,2%, что почти вдвое ниже, чем за соответствующий период 1996 года.

Проблема неполного финансирования профессионально-технического образования имеет хронический характер. Аналогичная ситуация имела место в 1996 году. Так, за первое полугодие 1996 года учреждения начального профессионального образования были профинансированы на 67,7% к плановым назначениям первого полугодия, а в целом за январь-декабрь - на 50,2% против 71,2% в целом по образованию. В этой связи Государственная Дума Российской Федерации приняла постановление от 25 октября 1996 года № 769-ПГД "О неудовлетворительном финансировании образовательных учреждений начального профессионального образования", которым Правительству Российской Федерации было предложено обеспечить в первоочередном порядке и в полном объеме финансирование указанных учреждений, ликвидировать до 15 ноября 1996 года задолженность федерального бюджета образовательным учреждениям начального профессионального образования. Однако задолженность федерального бюджета образовательным учреждениям начального профессионального образования не была ликвидирована и составила на 1 января 1997 года 1,6 трлн рублей, или половину средств, предусмотренных на эти цели федеральным бюджетом на 1996 год.

В целях обеспечения своевременного и полного финансирования учреждений высшего и

среднего профессионального образования Государственная Дума Российской Федерации приняла постановление от 15 ноября 1996 года № 816-ПГД "О неудовлетворительном финансировании социальных нужд студенчества", которым Правительству Российской Федерации предлагалось до 1 декабря 1996 года погасить задолженность федерального бюджета в части финансирования образовательных учреждений среднего и высшего профессионального образования.

Соответствующие постановления принимались и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Так, в связи с критической ситуацией, сложившейся с выплатой заработной платы работникам бюджетной сферы, пенсий и социальных пособий, было принято постановление от 14 ноября 1996 года № 376-СФ "О необходимости принятия Правительством Российской Федерации чрезвычайных мер по выплате пенсий, социальных пособий, а также заработной платы работникам бюджетной сферы", которым Правительству Российской Федерации было предложено принять чрезвычайные меры, гарантирующие погашение указанной задолженности до конца 1996 года.

Несмотря на принятые постановления, недофинансирование из федерального бюджета расходов на образование против утвержденных показателей федерального бюджета на 1996 год составило 4,4 трлн рублей.

В течение последних лет из федерального бюджета по разделу "Образование" финансировались в основном защищенные текущие расходы (заработная плата с начислениями, стипендии, питание), подлежащие финансированию в полном объеме. Они составляют около 70% расходов на образование. Существующая практика финансирования в основном защищенных текущих расходов, ослабление внимания выделению необходимых финансовых ресурсов на сохранение и развитие материально-технической базы негативно сказались на состоянии учреждений сферы образования, организации учебного процесса и воспитательной работы, включая внеклассные мероприятия.

Недофинансирование из федерального бюджета расходов на образование осуществлялось по двум основным направлениям - путем недофинансирования по данному разделу расходов федерального бюджета и посредством первоначального занижения ассигнований на эти цели при разработке проекта федерального бюджета на предстоящий год. Так, предусмотренные федеральным бюджетом на 1997 год ассигнования на коммунальные услуги не компенсировали реальных затрат образовательных учреждений. Хроническое недофинансирование материальных затрат отрицательно сказывается на функционировании материально-технической базы образовательных учреждений, находящейся в критическом состоянии и требующей значительного улучшения.

В соответствии с Федеральным законом "Об образовании" неполное финансирование образования из федерального бюджета может в определенной степени компенсироваться привлечением дополнительных внебюджетных средств, получаемых от подготовки специалистов по договорам, включая платное обучение иностранных студентов, а также в качестве арендной платы и другие. Однако этой важной работе Минобразования России не придает должного значения. При этом внебюджетные средства, полученные в ка-

честве арендной платы, а также валютные средства от обучения иностранных студентов используются учебными заведениями не всегда эффективно.

По отдельным федеральным министерствам и ведомствам, на которые приходится более 80% от установленных в федеральном бюджете на 1997 год расходов по разделу "Образование", уровень финансирования характеризуется следующими показателями:

(млрд руб.)

| Раздел и подразделы расходов федерального бюджета | Утверждено | Исполнено   |                  |
|---|------------|-------------|------------------|
|   |            | сумма       | в % к            |
|   | 1997 год   | январь-июнь | годовому бюджету |
| Минобразования России                             | 12060,1    | 5645,9      | 46,8             |
| Минздрав России                                   | 1033,4     | 580,5       | 56,2             |
| МПС России  | 1080,9     | 560,1       | 51,8             |
| Минсельхозпрод России                             | 1021,9     | 640,1       | 62,6             |
| Минкультуры России                                | 279,3      | 183,0       | 65,5             |
| Минтранс России                                   | 386,4      | 157,2       | 40,7             |
| Минфин России                                     | 305,8      | 95,0        | 31,3             |
| Минстрой России                                   | 171,9      | 88,3        | 51,4             |
| Минтопэнерго России                               | 116,0      | 64,4        | 55,6             |

Результаты проведенных Счетной палатой Российской Федерации проверок свидетельствуют о том, что сложившаяся структура федеральных учреждений образования, система управления и действующий механизм финансирования образования из федерального бюджета нуждаются в совершенствовании.

За 1992-1996 годы существенно изменились функции федеральных министерств и ведомств. Вместе с тем структура находящихся в их ведении образовательных учреждений, за некоторым исключением, осталась без изменений.

В условиях ограниченности бюджетных средств, хронического недофинансирования расходов на образование ведомственная разобщенность образовательных учреждений снижает эффективность использования средств, выделяемых из федерального бюджета на образование. В этой ситуации Минобразования России не проявляет должной инициативы в процессе перестройки организационной структуры образования, предусмотренной на 1997 год программой Правительства Российской Федерации "Структурная перестройка и экономический рост в 1997-2000 го-

дах" в качестве подготовительных мероприятий по реформированию отрасли.

В настоящее время финансирование расходов на образование осуществляется по 58 федеральным министерствам, ведомствам и отдельным организациям, в том числе по отдельным направлениям: дошкольное воспитание - по 29, начальное и общее среднее образование - по 26, среднее специальное образование - по 27, переподготовка и повышение квалификации - по 35, высшее образование - по 22 министерствам и ведомствам.

Половину всех ассигнований из федерального бюджета в 1997 году Министерству путей сообщений Российской Федерации приходилась на учреждения образования. Подобная ситуация наблюдается и в других федеральных органах исполнительной власти, которые в силу специфики своей деятельности сохраняют в своей системе значительную сеть детских дошкольных учреждений и школ, причем в ряде министерств и ведомств находится от одного и более образовательных учреждений данного типа.

Допускаются также случаи дублирования функций образовательных учреждений. Например, вопросами подготовки и повышения квалификации государственных служащих одновременно занимаются Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, Российская академия управления (подготовка кадров) и Академия по повышению квалификации управленческих кадров. Все это ведет к распылению государственных средств, неэффективному их использованию. Так, максимальные возможности Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации использовались не более чем на 35%, а с учетом внебюджетных источников - на 46 процентов.

**О результатах проверки Минобразования России, отдельных его учреждений и организаций федерального подчинения, а также Российской академии образования по вопросу исполнения федерального бюджета**

Счетной палатой Российской Федерации проведены проверки в Министерстве общего и профессионального образования Российской Федерации, в 20 образовательных учреждениях федерального подчинения и 7 других государственных и коммерческих организаций, расположенных в городах Москве и Санкт-Петербурге, Воронежской, Ленинградской и Пермской областях, а также в Российской академии образования по вопросу полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников в 1996 году и первом полугодии 1997 года.

Проверка проводилась с участием специалистов Минфина России, Минэкономики России, Минтруда России, Госкомимущества России, Федеральной службы России по валютному и экспортному контролю, органов Государственной налоговой службы России по городу Москве и группы ученых.

Как установлено проверкой, Минобразования России за проверяемый период принимало меры по сохранению потенциала системы образования, развитию направлений подготовки и переподготовки кадров, обеспечивающих рыночную инфраструктуру общества.

Вместе с тем продолжает оставаться острой проблема реформирования, структурной перестройки, правового обеспечения развития системы образования, модернизации управления образованием. 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. Проверкой установлено использование средств федерального бюджета не по целевому назначению на общую сумму 80,8 млрд рублей, в том числе на содержание центрального ап-

парата Минобразования России - 9,5 млрд рублей, на подведомственные организации, выполняющие хозрасчетные работы и во многом дублирующие функции структурных подразделений Минобразования России - 2,6 млрд рублей, на научно-исследовательские работы - 6,9 млрд рублей, по капитальным вложениям - 10,3 млрд рублей.

**О недостатках в организации работы Минобразования России, несовершенстве системы управления образованием**

Образование - сфера общественной жизни, зеркально отражающая состояние общества. Экономическая нестабильность, несвоевременное и не в полном объеме финансирование существенно сказываются на функционировании системы образования. В этих условиях значительно повышается роль Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, на которое возложена обязанность координировать деятельность в сфере образования страны, осуществлять государственную политику в этой одной из важнейших сфер жизни общества.

Вместе с тем за год, истекший после создания объединенного Минобразования России, не завершена процесс становления единого федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление в сфере общего, профессионального и дополнительного образования; на федеральном уровне продолжает действовать отраслевая система управления многими образовательными учреждениями; из федерального бюджета еще финансируются многочисленные образовательные учреждения (детские сады, средние школы и т. п.), фактически выполняющие образовательные функции в интересах субъектов Российской Федерации.

В условиях неудовлетворительного финансирования (в первом полугодии 1997 года - на 71,7% относительно объема утвержденного бюджета на этот период) Минобразования России неоправданно медленно проводит работу по разработке Концепции развития образования, подготовке и осуществлению предложений по совершенствованию системы управления образованием, осуществлению структурной перестройки, что существенно тормозит реформирование образования в условиях проводимых в стране экономических реформ.

Минобразования России не уделяет должного внимания вопросам правового обеспечения реформирования и развития системы образования (куратор - заместитель Министра Е. Е. Чепурных). Министерством не проводилась предусмотренная постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 1997 года № 360 работа по совершенствованию Федеральных законов "Об образовании" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

В утвержденном постановлении Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1997 года № 395 Положении о Министерстве общего и профессионального образования Российской Федерации вообще не предусмотрена одна из важнейших задач и функций Министерства по руководству деятельностью федерального подчинения образовательных и других учреждений и организаций, непосредственно финансируемых Министерством. Этот недостаток соответственно отразился и в положениях ряда структурных подразделений Министерства, в том числе отдела баз данных и отдела статистики. В результате Министерство, в структуре которого действует 30 подразделений с общей штатной численностью 700 человек, не имеет в полном объеме данных об образовательной, научной, финансовой деятельности функционируемых на федеральном уровне учреждений и организаций своей системы. Это отрицательно сказывается на анализе, финансовом планировании и финансировании, оперативном руководстве работой федерального подчинения учреждений и организаций. Нормативные документы готовятся и принимаются решения, как правило, в целом по сфере образования страны, без выделения специфических задач и функций 3607 образовательных учреждений федерального подчинения.

Министерство продолжает финансировать за счет средств федерального бюджета 39 детских садов, 9 средних школ, 2332 профтехучилища, фактически осуществляющих образовательные функции субъектов Российской Федерации. В бюджете Минобразования России на 1997 год на содержание этих образовательных учреждений предусмотрено 3780,3 млрд рублей. Непосредственно деятельностью каждого из этих учреждений федерального подчинения Министерство не руководит, однако содержит определенную штатную численность и тратит значительные средства на осуществление операций по составлению бюджетной заявки, оперативному финансированию, обработке их отчетных данных.

В то же время из федерального бюджета финансируется 240 высших учебных заведений (почти 40 % от общего числа государственных вузов страны), подчиненных в настоящее время различным 22 федеральным органам исполнительной власти (МИД России - 2 вуза, Госкино России - 2, Государственный таможенный комитет России - 1). В федеральном бюджете на 1997 год этим органам управления на содержание вузов предусмотрены 2962,3 млрд рублей. Минобразования России не располагает данными о состоянии финансирования этих образовательных учреждений. В то же время в Положении о Минобразования России предусмотрена его функция по координации в сфере образования страны в целом.

После объединения в 1996 году Министерства образования Российской Федерации и Государственного комитета Российской Федера-

ции вновь образованное Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации приказом № 1 от 28.08.96 г. и последующими распорядительными актами не предусмотрело приемку всех учреждений, предприятий и организаций и иного имущества упраздненных федеральных органов управления образованием с надлежащим оформлением прав собственника на них и ответственность конкретных должностных лиц за выполнение этой работы. В результате до настоящего времени Минобразования России не представило предложения Мингосимуществу России на включение подведомственных ему учреждений, предприятий и организаций в государственный реестр объектов федеральной собственности. По состоянию на 1.09.97 г. перечень учреждений, предприятий и организаций федерального подчинения в Министерстве отсутствует.

Министерство не располагает банком данных о проводимой им учредительской деятельности. Проверка документов по этому вопросу показала, что отношения между Министерством - учредителем и учреждаемым им юридическим лицом оформляются приказами по Министерству. Между тем согласно п.3 статьи 11 Закона "Об образовании" отношения между учредителем и образовательным учреждением должны определяться договором, в связи с чем взаимоотношения сторон (управление и участие Минобразования России в деятельности образовательных учреждений, условия передачи имущества, порядок и условия распределения прибыли и убытков и др.) оставались не урегулированными.

Отсутствует в Министерстве учет данных о заключаемых им договорах. На правовую экспертизу в юридический отдел направляется лишь незначительная часть договоров. По этой причине имеют место случаи заключения договоров с нарушением действующего законодательства. Например, соглашение от 4 июля 1997 года № 1-06/ик о сотрудничестве по организации и проведению лотерей и игр, в котором Минобразования России выступает как сторона по договору и одновременно в качестве учредителя по отношению к коммерческой структуре ЗАО "Инвестиционная лотерейная компания". В то время как согласно Положению о Министерстве, оно может выступать учредителем и осуществлять полномочия учредителя только в отношении непосредственно подведомственных ему учреждений и организаций в сфере образования и науки.

Положением о Минобразования России предусмотрено, что Министр издает в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации приказы, распоряжения, дает указания, обязательные для исполнения работниками Министерства, подведомственными учреждениями и организациями, проверяет их исполнение. За период с 28 августа 1996 года по 29 августа 1997 года в Минобразования России издано 2387 приказов, из них Ми-

нистром В. Г. Кинелевым подписано 180 приказов (8 % от их общего количества). Приказа Министра о предоставлении права подписания приказов всеми девятью заместителями Министра проверявшим не было представлено.

Следует отметить, что за период деятельности вновь образованного Минобразования России его руководство не уделяет должного внимания финансово-бюджетным проблемам отрасли. На заседаниях его коллегии (всего их было 12) специально (самостоятельно) не рассматривались вопросы: финансово-бюджетные, капитальных вложений, привлечения и использования иностранной валюты, мобилизации средств разнообразных внебюджетных источников, целевых и эффективных расходов государственных средств, использования федеральной собственности, состояния контрольной работы, итогов проводимых Министерством ревизий и проверок, укомплектования и повышения квалификации экономических, финансовых, учетных, контрольных кадров.

Из приведенных выше данных видно фактическое рассредоточение (размывание) руководящих функций между Министром и 9 его заместителями. Это видно также и из того, что в настоящее время в Министерстве распорядителями кредитов с правом первой подписи являются 24 человека (в том числе Министр, 9 его заместителей, 4 начальника управления и 10 их заместителей) и с правом второй подписи - 6 человек (главный бухгалтер и 5 его заместителей).

### **О несовершенстве механизма финансирования образования**

Действующими законодательными и нормативными правовыми актами не определен четко механизм финансирования образования. Существующий порядок финансирования образования не отрегулирован, громоздок, излишне многоступенчат. Это приводит к удлинению сроков прохождения средств от Минфина России до непосредственных бюджетополучателей (образовательных учреждений) и, соответственно, к срыву установленных сроков выплаты зарплаты и стипендий. Продолжают иметь место существенные затруднения при осуществлении финансовых расчетов в народном хозяйстве, в связи с чем создаются условия для отвлечения строго целевых средств на другие цели и "прокрутки" их на каждом очередном этапе прохождения бюджетных ассигнований.

До настоящего времени отсутствует нормативный акт, регулирующий взаимоотношения (взаимодействие) Минобразования России, Минфина России, Минэкономики России и Миннауки России по вопросам бюджетного финансирования в сфере образования учреждений и мероприятий образования, научных исследований, капитальных вложений и валютных операций.

Фактически, как установлено проверкой Счетной палаты, в 1996 году и первом полугодии

1997 года Минфин России официально лимиты по финансированию расходов Минобразования России не доводил, сообщая ежемесячные объемы финансирования в рабочем порядке (по телефону).

Проверкой выявлены задержки поступления средств федерального бюджета, средств непосредственно бюджетополучателям. Например, 20 августа 1997 года Минобразования России были направлены реестры в Главное управление федерального казначейства Минфина России (ГУФК) для финансирования образовательных учреждений 39 регионов на общую сумму 428,6 млрд рублей. Однако по состоянию на 10 сентября 1997 года в 19 регионов средства на общую сумму 125,5 млрд рублей ГУФК Минфина России не были отправлены.

При проверках образовательных учреждений в г. Санкт-Петербурге, Пермской и Воронежской областях установлены случаи нарушения сроков финансирования от 15 дней до одного месяца.

Выявлены случаи, когда Минфин России без соответствующего законодательного утверждения расходов непосредственно финансировал какой-либо регион или какое-то образовательное учреждение, минуя Минобразования России. Так, Минфин России выделил в 1996 году 110 млрд рублей непосредственно администрации Орловской области для проведения эксперимента по долгосрочному инвестированию системы образования. Реестр на указанную сумму Минобразования не готовило. Сметы расходов и отчет об ее исполнении на указанную сумму от подведомственных Минобразования России учреждений и организаций, расположенных в Орловской области, проверяющим Счетной палаты не были представлены.

В 1996 году Минфин России за счет лимитов ассигнований, предназначенных на науку в высшей школе, напрямую профинансировал 15 учреждений Минобразования России на сумму 13,8 млрд рублей и за истекший период 1997 года - уже 28 учреждений на 23,7 млрд рублей (10,2% от объема средств, выделенных на развитие науки).

Так, по просьбе ректора Санкт-Петербургского государственного института точной механики и оптики В. Н. Васильева (письмо от 8 января 1997 г. № 83-01-18/1) на имя заместителя Министра финансов Российской Федерации И. П. Молчанова на модернизацию опорной сети системы RUNNet данному институту Минфином России платежным поручением от 3 февраля 1997 г. № 132 перечислены ассигнования федерального бюджета в сумме 1000 млн рублей.

По письму Московского энергетического института от 16 января 1997 г. № 33/520, подписанному за ректора неизвестным лицом без указания должности и фамилии, на имя заместителя Министра финансов Российской Федерации

И. П. Молчанова на создание и закупку энергоэффективного оборудования и приборов для последующего оснащения демонстрационных объектов на территории МЭИ данному институту Минфином России платежными поручениями от 18 марта 1997 г. № 133 и от 28 июля 1997 г. № 470 были перечислены средства федерального бюджета на общую сумму 1000 млн рублей.

Не в полной мере урегулирован вопрос об источниках финансирования расходов на денежное довольствие военнослужащих, прикомандированных к высшим учебным заведениям. Законом Российской Федерации "Об образовании" (п.7 ст.14) предусмотрено, что военная подготовка в гражданских образовательных учреждениях проводится за счет средств заинтересованного ведомства, то есть силовых министерств и ведомств. В 1996 году вузы Минобразования России за счет своих средств израсходовали 58,4 млрд рублей на содержание военных кафедр, в первом полугодии 1997 года - 34,1 млрд рублей. Вместе с тем Минобразования России не вносило Минобороны России и другим силовым ведомствам предложения о возмещении указанных выше затрат.

Министерство экономики Российской Федерации неоднократно самостоятельно своими решениями в течение 1996 года вносило изменения и дополнения как в лимиты централизованных капитальных вложений, так и в перечень строек Минобразования России. Причем в ряде случаев эти изменения вносились заместителями начальников департаментов Минэкономики России. При этом на 56 приостановленных стройках готовность составляла свыше 90 процентов, однако не принимались решения о дальнейшей судьбе приостановленных строительством объектов, о сохранности на них материальных ценностей.

### **О недостаточном принятии Минобразования РФ эффективных мер по реализации требований Федерального закона "Об образовании" в части активного внедрения многоисточникового финансирования образования**

Законом "Об образовании" предусмотрено, что образовательное учреждение независимо от его организационно-правовой формы вправе привлекать дополнительные финансовые (в том числе валютные) средства за счет предоставления платных образовательных услуг и иных финансовых источников, что не влечет за собой снижение нормативов и абсолютных размеров его бюджетного финансирования.

Проверки Счетной палаты на местах показали, что образовательные учреждения используют предоставленное им право многоисточникового финансирования. Общие размеры их исчисляются в триллионах рублей.

Вместе с тем, Минобразования России не располагает в целом по учреждениям образования федерального подчинения данными о факти-

ческих финансовых ресурсах по всем их видам. При этом Министерство практически не использует предоставленное Федеральном законом от 21.11.96 г. № 129-ФЗ "О бухгалтерском учете" право федеральных органов исполнительной власти самостоятельно устанавливать правила и способы ведения учета, составления и представления бухгалтерской отчетности для того, чтобы получать, анализировать и использовать в финансово-экономической работе полные данные о фактических финансовых ресурсах по всем их видам (включая все виды внебюджетных средств, получаемые кредиты, налоговые, таможенные и другие льготы).

В результате, не имея полных данных о фактическом финансовом состоянии отрасли, Министерство не в состоянии реально оценивать финансовое положение сферы образования на федеральном уровне, что приводит к необоснованному определению объемов бюджетных заявок на средства из федерального бюджета на развитие образования и науки.

Проверкой установлено, что значительные финансовые ресурсы образовательных учреждений и организаций образуются за счет внебюджетных средств, получаемых от аренды, оказания разного рода образовательных услуг, реализации результатов научной и производственной деятельности, транспортных услуг, доходов по депозитным вкладам, от издания многотиражных газет, выполняемых полиграфических работ и других источников.

В ряде образовательных учреждений субъектов Российской Федерации установлено поступление внебюджетных средств в следующих размерах: Пермский государственный технический университет - за 1996 год и первое полугодие 1997 года на общую сумму 33,5 млрд рублей (из федерального бюджета за этот период - 63,4 млрд рублей), Пермский государственный университет - за тот же период соответственно 23,6 и 34,9 млрд рублей. В Воронежской области в 1996 году вузами получено внебюджетных средств на общую сумму 55,8 млрд рублей (из федерального бюджета за этот период - 109,7 млрд рублей), в том числе вузами Минобразования России - соответственно 32,6 и 83,7 млрд рублей. В той же области в 1996 году в профтехучилищах (ПТУ) получено внебюджетных средств 5,7 млрд рублей (из федерального бюджета за тот же период - 33 млрд рублей), в учреждениях среднего профессионального образования - соответственно 2 и 6 млрд рублей.

Только от лицензионной деятельности (куратор - заместитель Министра В. А. Болотов) Минобразования России недополучило за фактически выполненную работу около 1,8 млрд рублей. При этом в бюджет не поступило около 280 млн рублей. Не наведен должный порядок в сдаче в аренду служебных помещений, в результате чего не собираются огромные суммы арендной платы и за оказанные арендаторам коммуналь-

ные услуги. Далеко не полностью используются возможности получения иностранной валюты. Проверкой вскрыто, что, минуя валютные счета Минобразования России и вузов, денежные средства за обучение иностранных граждан в 47 российских вузах перечисляются непосредственно на валютные счета в ИНКОРВУЗ (Международную корпорацию выпускников советских вузов). Только 9 вузов Москвы и Санкт-Петербурга в 1995-1996 годах имели на валютных счетах этой международной корпорации 454,1 тыс. долларов США. При этом следует учитывать и многоисточниковое финансирование российских образовательных программ, например ТАСИС (21,3 млн экю). Необходимо не упускать из вида и поступающие средства из фонда Сороса. Имеет место огромный недобор вузами средств за предоставление платных образовательных услуг в результате того, что во многих случаях по договорам с учащимся получается далеко не полная сумма фактических затрат на обучение.

Образовательные учреждения федерального подчинения, подведомственные Минобразования России, располагают также другими значительными финансовыми ресурсами, например, в связи с предоставленными федеральным законодательством налоговыми, таможенными, кредитными и другими льготами. По расчетам проверяющих, только по трем вузам (Московский педагогический государственный университет, Московский институт стали и сплавов, Московский государственный горный университет) налог на имущество составил бы за 1996 год - 14552 млн рублей, за первое полугодие 1997 года - 7621 млн рублей.

#### **О решении проблем социальной защищенности работающих и учащихся в системе образования**

В 1996 году расходы на заработную плату (с начислениями) по образовательным учреждениям Минобразования России были профинансированы на 90 процентов, а на выплату стипендий - на 95 процентов от назначений по росписи расходов Минфина России. Задолженность федерального бюджета по оплате труда работникам образовательных учреждений Минобразования России составила 405 млрд рублей, по стипендиям - 75,6 млрд рублей. Погашение задолженности производилось длительное время - в течение всего первого полугодия 1997 года (по зарплате: в феврале - 93,6 млрд рублей, в мае - 173,1 млрд рублей и оставшаяся сумма - в июне 1997 года; по стипендиям - в феврале-марте 1997 года).

Проверками было установлено, что в отдельных высших учебных заведениях Минобразования России на оплату труда работников (из-за отсутствия целевых средств из федерального бюджета, например, в декабре 1996 года) расходовались средства, предназначенные на выплату стипендий студентам. Так, в Пермском гостехуниверситете поступившие 30 декабря 1996 г.

средства на стипендии были направлены на погашение задолженности по заработной плате работникам за ноябрь-декабрь 1996 года в сумме 605 млн рублей. В Московском государственном авиационном институте для выплаты заработной платы работникам за декабрь 1996 года был получен (с согласия Минобразования России) в январе 1997 года краткосрочный кредит в Мосбизнесбанке на сумму 1,4 млрд рублей, который был погашен из средств, поступивших на выплату стипендий в сумме 1,2 млрд рублей (остальная сумма и проценты за кредит были погашены за счет внебюджетных средств). В результате выплата стипендий за декабрь 1996 года студентам МАИ была задержана на два месяца и выплачена только 3 марта 1997 года.

Вместе с тем, срывы сроков выплаты работникам заработной платы не всегда были обоснованными, и задержка поступления бюджетных средств не компенсировалась (с последующим возмещением) другими имеющимися в распоряжении учреждения финансовыми ресурсами. Например, при наличии у Пермского госуниверситета внебюджетных средств в сумме 11,9 млрд рублей (на депозитных счетах в банковских учреждениях и в ценных бумагах) авансовый платеж по заработной плате за январь 1997 г. в сумме 311,2 млн рублей (в 38 раз меньше суммы внебюджетных средств) был выплачен с опозданием на 15 дней. В Воронежском госуниверситете на конец 1996 года имелся остаток внебюджетных денежных средств, вложенных в ценные бумаги, и на депозитных счетах в сумме 1,9 млрд рублей. Наряду с этим в январе 1997 года выплата зарплаты была задержана на 10 дней, а также не выплачивалась стипендия.

Министерство не анализирует данные по доходам работающих в образовательных учреждениях федерального подчинения из всех финансовых источников.

Среднемесячная зарплата работников высших учебных заведений составляла (за счет средств федерального бюджета) в проверяемом периоде около 400 тыс. рублей, в том числе профессорско-преподавательского персонала - около 600 тыс. рублей. Кроме того, работники вузов за счет участия в научной деятельности дополнительно получают в среднем до 250 тыс. рублей в месяц, а также имеют возможность получения дополнительных выплат за счет внебюджетных источников. В таких условиях руководство высших учебных заведений, по должности участвуя во всех видах деятельности, получает значительные дополнительные средства к оплате труда по бюджету (основной деятельности) и за счет внебюджетных источников. Так, например, с учетом всех источников и видов выплат средняя годовая заработная плата работников ректората Пермского госуниверситета в 1996 году составила 57,8 млн рублей (при колебаниях от 40,1 млн рублей до 128 млн рублей, которые были выплачены

ректору при его основном месячном окладе - 482 тыс. рублей).

Решая вопрос о своевременной и полной выплате стипендий, Министерство недостаточно уделяет внимания важнейшему вопросу для учащихся (являющихся в системе образования на федеральном уровне наименее социально защищенной группой, а их насчитывается 3201,1 тыс. чел.) - гарантированным государством социальным выплатам и льготам (прочим трансфертам). В 1996 году прочие трансферты населению (для сферы образования - это, в основном, социальные выплаты учащимся) по Госкомвузу России были профинансированы из федерального бюджета лишь на 26 процентов. Выделено 85,5 млрд рублей при установленных по утвержденной Минфином России росписи расходов назначениях в сумме 330,1 млрд рублей. При этом следует учитывать, что, по расчетам Госкомвуза, России исходя из законодательно установленных нормативов, на эти цели требовалось 1165 млрд рублей (т. е. было выделено около 7 процентов от потребности, соответствующей государственным социальным гарантиям учащимся). Это означает, что в 1996 году каждый студент недополучил от государства гарантированные ему социальные выплаты в размере около полутора миллионов рублей, а это почти вдвое превышает сумму его годовой стипендии.

### **О постепенном ослаблении роли и функций Минобразования России по руководству и финансированию учреждений начального профессионального образования (ПТУ)**

Из года в год из средств, выделяемых из федерального бюджета на образование, значительные суммы предусматриваются на финансирование учреждений начального профессионального образования (ПТУ). В 1997 году на эти цели по федеральному бюджету предусмотрено 3716,8 млрд. рублей.

Как показала настоящая проверка, сохраняется проблема соответствия учредителя учреждений начального профессионального образования, полномочий собственника имущества и источников бюджетного финансирования этих учреждений (куратор - первый заместитель Министра В. Д. Шадриков).

По сравнению с 1991 годом число учреждений начального профессионального образования сократилось в стране на 207 единиц, а контингент обучающихся - на 171,1 тыс. человек. В 2000 году по сравнению с 1995 годом 59 субъектов Российской Федерации предполагают уменьшить объемы подготовки кадров в ПТУ, 10 субъектов Российской Федерации - сохранить ее на уровне 1995 года, 20 - увеличить.

Проверкой установлено, что в настоящее время в 19 крупнейших субъектах Российской Федерации (города Москва и Санкт-Петербург, Республики Башкортостан и Татарстан, Московская, Нижегородская, Самарская, Свердловская,

Челябинская области и др.) финансирование ПТУ осуществляется за счет средств местных бюджетов. На региональном бюджете сохраняется финансирование 2332 учебных заведений (56,7 % от общего их числа). В то же время в федеральной собственности находится 3646 ПТУ и лишь 468 учебных заведений - в собственности субъектов Российской Федерации.

Только в 11 регионах Минобразования России сохраняет пока свои органы управления ПТУ, а в подавляющем большинстве регионов фактически руководство системой начального профессионального образования осуществляют органы управления образованием субъектов Российской Федерации, которым Министерство и перечисляет для ПТУ федерального подчинения средства федерального бюджета; ими же эти ассигнования используются по их усмотрению.

Финансирование учреждений начального профессионального образования осуществляется из федерального бюджета неудовлетворительно: в 1996 году - на 65,4 % от утвержденных сумм в законе о федеральном бюджете, в первом полугодии 1997 года - 63,9%. При этом Минобразование России в 1996 году уменьшило финансирование ПТУ на 38781,9 млн рублей.

Нерационально используются ПТУ для профессионального обучения безработных граждан. В то время как имеются резервы мощностей ПТУ (коэффициент наполняемости в целом по стране - 0,98, в Красноярском крае - 0,95, Воронежской области - 0,9), из средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации в 1996 году оплачено по договорам с ПТУ только около 100 млрд рублей при общих затратах фонда на эти цели 529,7 млрд рублей, то же самое и в первом полугодии 1997 года - соответственно 45 и 238 млрд рублей. Тем самым лишь пятая-шестая часть средств Фонда приходится на договоры с незагруженными ПТУ и в ряде случаев органы Минтруда России ориентируются на создание собственной учебной базы для безработных, что приведет к нерациональному использованию средств.

### **О незаконном финансировании и использовании средств на образование**

Проверкой Минобразования России выявлены факты незаконного финансирования и использования средств на образование.

Так, в декабре 1996 года Минобразования России письмом от 3.12.96 г. № 20-52-164 ин/20-3 за подписью первого заместителя Министра В. М. Жураковского выделило Оренбургскому государственному университету по денежному зачету 25 млрд рублей по статье "Приобретение производственного оборудования и предметов длительного пользования для государственных учреждений", в то время как сметой на 1996 год этому вузу на данную цель было предусмотрено лишь 0,4 млрд рублей. Тем самым сверх сметы было незаконно перечислено

24,6 млрд рублей. Следует подчеркнуть, что всем высшим учебным заведениям, подчиненным бывшему Госкомвузу России, было предусмотрено сметами по данной статье на 1996 год 123,9 млрд рублей, а фактически все остальные вузы получили 0,9 млрд рублей. По сообщению ректора Оренбургского государственного университета В. А. Бондаренко (письмо от 5.09.97 г. № 616-13), согласно договору, университету было поставлено коммерческой организацией ОАО "Носта" (г. Новотроицк Оренбургской области) оборудование по ценам, в несколько раз превышающим рыночные. В связи с этим университет отказался от этого оборудования, и возникла на 1.01.97 г. дебиторская задолженность ОАО "Носта" на сумму 25 млрд рублей.

Министерство финансов Российской Федерации письмом от 31.03.97 г. № 12-2-15 сообщило Минобразования России, что рассмотрело по его просьбе вопрос и изыскало возможность выделить ему средства для межотраслевой ассоциации "Роснаучприборстрой" с целью создания специализированных предприятий по производству комплектной школьной мебели. В соответствии с приказом Министра общего и профессионального образования Российской Федерации В. Г. Кинелева от 14.07.97 г. № 1505 полученные от Минфина России в мае 1997 года средства в сумме 23,6 млрд рублей на закупку современной технологии и оборудования для производства мебели были переведены межотраслевой ассоциации "Росучпрофстрой". В сводном отчете Министерства указанные 23,6 млрд рублей необоснованно включены в расходы по высшим учебным заведениям. Фактически данные расходы не имеют никакого отношения к текущим расходам по подразделу "Высшие учебные заведения".

Также установлено, что в целях поддержки системы образования по распоряжению Правительства Российской Федерации от 22 мая 1996 года № 811-РС Роскомрезерв выделил Госкомвузу России в 1996 году на безвозмездной основе 80000 комплектов автомобильных шин, 100 т газетной бумаги, 2000 т дизельного топлива. Во исполнение указанного распоряжения Правительства РФ был издан приказ Госкомвуза России от 6.06.96 г. № 1000, обязывающий объединение "Роснаучвузкомплект" обеспечить поставку организациям и предприятиям системы Госкомвуза России указанных материальных ресурсов.

Поставляя материальные ресурсы Роскомрезерва России непосредственно в подведомственные учреждения и организации Минобразования России, объединение за 1996-1997 год получило от них 0,7 млрд рублей за организацию работ по получению автошин и оборудования. Объединением необоснованно заключались договоры с коммерческими и другими структурами на продажу автошин Госкомрезерва России. В результате реализации

этих договоров объединение получило 1,5 млрд рублей.

Кроме того, первый заместитель Министра общего и профессионального образования В. М. Жураковский в письме от 31.03.97 г. разрешил использовать 79,9 млн рублей, полученных от реализации автошин, на хозяйственные нужды Объединения. Также письмом № 52-7-44 от 20.09.96 г. Госкомвуз России разрешил направить 0,4 млрд рублей, полученных от реализации выделенных на безвозмездной основе автомобильных шин, на строительство административно-бытового корпуса Свердловского оптово-коммерческого центра Госкомвуза России.

Проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации, установлено перечисление бюджетных средств в Негосударственный пенсионный фонд "Просвещение-Гарантия" (далее Фонд) в сумме 653,2 млн рублей, вырученных от реализации казначейских обязательств серии Е-2303207 сверх номинальной стоимости (в размере 10%). Согласно Глобальному сертификату казначейских обязательств серии Е-2303207, обязательства предназначены для платежей в системе Министерства образования РФ. Указанные денежные средства перечислены Фондом обратно в Министерство и израсходованы на содержание центрального аппарата Министерства, то есть не по целевому назначению.

Как установлено проверкой, в 1996 году государственной организацией "Международное образование" (Госвузсервис) было куплено 446 авиабилетов через коммерческие организации АОЗТ "ИНТ-ЭКО" и ЗАО "ИНТЕР-ВУЗ". За счет разницы в стоимости авиабилетов (по сравнению с ценами ОАО "Аэрофлот-Российские международные авиалинии") Минобразования понесло потери, оцениваемые расчетно в 472,2 млн рублей.

Следует отметить, что в 1997 году по рекламации не востребуемых билетов сдано 126 авиабилетов на общую сумму 315,5 млн рублей, что составляет 20% от суммы приобретенных за 8 месяцев 1997 года авиабилетов. Денежные средства по рекламации авиабилетов переводились организацией с целевого внебюджетного счета № 141794 (на который поступают бюджетные средства Министерства для приобретения авиабилетов) на ее же расчетный счет № 608994 по хозяйственной деятельности и на погашение долга за авиабилеты не расходовались.

#### **О незаконном использовании выделяемых на образование средств на содержание организаций, непосредственно не выполняющих образовательных функций**

Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации осуществляется практика создания многочисленных посреднических организаций. На их содержание необоснованно отвлекаются значительные

средства, выделяемые государством на образование. Через них Министерство направляет огромные ассигнования на мероприятия образования. Такие организации во многом дублируют деятельность структурных подразделений Министерства, содержится значительный штат людей, не занимающихся непосредственно функциями образования.

Так, из 14 основных функций Управления международного сотрудничества Министерства (положение об этом управлении 10 декабря 1996 года утвердил Министр В. Г. Кинелев) 11 функций повторяются в Уставе государственной организации по международному образованию (ГО "Международное образование", бывший Госвузсервис), утвержденном 1 июля 1997 года первым заместителем Министра В. М. Жураковским. Более того, аналогичные функции предусмотрены и в Положении об Управлении подготовки специалистов для зарубежных стран Министерства, утвержденном 20 мая 1997 года первым заместителем Министра А. Н. Тихоновым (общая штатная численность указанных двух управлений Министерства – 50 человек, годовой фонд оплаты труда – 1105,7 млн рублей).

За счет средств федерального бюджета по разделу "Образование", по сметам, утвержденным заместителем Министра В. А. Галановым, финансируются другие подведомственные организации, которые за свои услуги получают плату, а их функции дублируют структурные подразделения центрального аппарата Министерства. Среди них:

- "Госвузсервис", которому предусмотрены ассигнования за счет федерального бюджета на 1996 г. 983 млн рублей, из них на оплату труда 626,8 млн рублей, на начисления на заработную плату 244,5 млн рублей (фактически открыто кредитов на 800,8 млн рублей), на 1997 г. предусмотрено ассигнований на 1032,1 млн рублей, из них на оплату труда - 627,2 млн рублей, на начисления на заработную плату 241,5 млн рублей (фактически открыто кредитов в I полугодии на 576,7 млн рублей). Приказом Минобразования России "Госвузсервису" установлена штатная численность в 109 единиц;

- "Госвузтранс" финансируется как бюджетная организация по разделу "Образование", а по существу является хозрасчетной. На 1996 год ей было предусмотрено за счет средств федерального бюджета 386,9 млн рублей, в том числе на оплату труда – 238,1 млн рублей; на первое полугодие 1997 года – соответственно 299,6 млн рублей и 197,5 млн рублей. Фактически было открыто кредитов в 1996 году на 295,8 млн рублей и на первое полугодие 1997 года – 170 млн рублей. Относится это также к объединению "Роснаучвузкомплект", Информационно-техническому центру.

Всего на финансирование за счет средств федерального бюджета в 1996 году и в первом полугодии 1997 года на содержание указанных

выше четырех организаций Минобразования России незаконно использовало выделяемых на образование средств на общую сумму 2636,6 млн рублей.

Процесс управления научными исследованиями в Министерстве поручен трем управлениям: Управлению научно-исследовательских работ, Управлению финансирования научных исследований и инноваций и Управлению образовательных программ и стандартов (общая их штатная численность 67 человек, годовой фонд оплаты труда – 1352 млн рублей). Функциональные обязанности управлений во многом дублируются.

При этом многие свои научно-организационные функции переданы Министерством большому числу учрежденных им организаций. При Минобразования России создано более 30 различного рода обеспечивающих организаций, выполняющих функции, порученные Министерству. Кроме того, организаций коммерческого и некоммерческого типа, учрежденных вузами, только в Московском регионе насчитывается более 150. В них работают сотрудники тех же вузов и работники Министерства.

#### **О неконтролируемых Минобразования России валютных операциях по мероприятиям образования**

На федеральном уровне в России фактически действует многоисточниковое поступление иностранной валюты на мероприятия образования. Все источники валюты разобщены, функционируют разрозненно. Минобразования России этими данными не владеет, соответственно их не обобщает и не анализирует, обращаясь только к федеральному бюджету за получением иностранной валюты.

В приказе от 1.02.95 г. № 143 Госкомвуза России "О передаче облигаций внутреннего государственного валютного займа" указано, что средства в облигациях переданы в счет долга за обучение в 1989-1990 гг. в вузах России граждан Югославии, Йемена и Перу. В соответствии с договором купли-продажи от 16 апреля 1997 года между Госвузсервисом, в лице Генерального директора В. И. Круглова, и АКБ "Стратегия", в лице Председателя Правления А. М. Уринсона, облигации были проданы за 58,3 млн рублей. Денежные средства поступили на расчетный счет Госвузсервиса. Проверяющим отчет об использовании денежных средств, полученных от продажи облигаций, не представлен.

Счетной палатой установлено, что в условиях острой необходимости сохранения и развития научного потенциала Минобразования России в нарушение распоряжения Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 года № 613-РП командировало на учебу за рубежом вместо указанного количества аспирантов 17 других граждан, а также 11 студентов свыше установленного в указанном распоряжении Пре-

зидента общего количества. На это Министерство израсходовало 0,5 млн долларов США из ежегодно выделяемых 2 млн долларов США.

Также выявлено, что при расчете с подотчетными лицами остатки подотчетных сумм в ряде случаев возвращались в кассу Министерства с нарушением установленных сроков. Общая сумма несвоевременно возвращенной иностранной валюты за 1996-1997 гг. составила 5,5 тыс. долларов США. Установлены случаи невозврата неиспользованной в 1996 году валюты (бывший заместитель Министра В. С. Меськов – 2029,21 доллар США, Т. Е. Печерица – 707 долларов США).

Проверка во внешнеэкономическом объединении "Внешобразование", осуществляющем экспортно-импортные операции по поставке оборудования учебным заведениям системы образования России, показала, что валюта в сумме 0,33 млн долларов США "заморожена" на счете Внешэкономбанка. Письмом, подписанным заместителем Министра образования Российской Федерации В. А. Болотовым, извещался Председатель Совета Министров-Правительства Российской Федерации В. С. Черномырдин о значительных трудностях в обеспечении образовательных учреждений современными средствами обучения и что подведомственное Министерству ВО "Внешобразование" осуществляет частичное решение этих проблем. В двустороннем соглашении о продаже на указанную сумму облигаций внутреннего валютного займа (928,2 рублей за один доллар США) от 6.04.94 г., подписанном руководителем валютного департамента Минфина России В. Б. Волковым, сказано, что Минфин России перечисляет валютные средства в сумме 308,5 млн рублей на счет ВО "Внешобразование" в Мосбизнесбанке. Котировки продажи ценных бумаг в соглашении не оговорены, а официальный курс американского доллара на 6.04.94 г., установленный Центробанком России, составлял 1772 рубля за один американский доллар.

Также установлено, что указанные средства направлены ВО "Внешобразование" на закупку государственных бескупонных краткосрочных облигаций (ГКО). Полученные от ГКО доходы в сумме 470 млн рублей перечислены по договору о совместной деятельности в ТОО "САВОН". Отчеты о проведении работ по указанному договору ТОО "САВОН" в объединение не представляло. Денежные средства в сумме 520 млн. рублей ТОО "САВОН" объединению не возвращало, несмотря на неоднократные устные и письменные просьбы руководства ВО "Внешобразование" о возврате указанных денежных средств. Невозврат средств отражен в балансе не как дебиторская задолженность, а как инвестиции в другие организации. Проверкой Счетной палаты Российской Федерации в ТОО "САВОН" установлено, что уставной фонд товарищества составляет 10 млн рублей, таким образом при перечислении средств в Товарищество

ВО "Внешобразование" допустило необоснованный финансовый риск. Следует отметить, что по данным бухгалтерского баланса за 9 месяцев 1996 года ТОО "САВОН" является убыточным (убыток – 1,8 млрд рублей).

### **О грубых нарушениях в использовании капитальных вложений**

При проверке в Минобразования России использования капитальных вложений за 1996 год и первое полугодие 1997 года установлено, что в соответствии с показателями Федерального закона от 31 декабря 1995 года № 228-ФЗ «О федеральном бюджете на 1996 год» и проекта Федеральной инвестиционной программы на 1996 год Министерство экономики Российской Федерации письмом от 12 января 1996 года № ЯУ-20/8-38 довело до Госкомвуза России и Минобразования России лимит централизованных капитальных вложений (ЦКВ) в объеме 169,8 млрд рублей.

Однако в течение 1996 года неоднократно вносились изменения и дополнения как в лимиты ЦКВ, так и в перечень строек. При этом указанные изменения вносились заместителем Министра экономики В. В. Коссовым и заместителем начальника Департамента инвестиционной политики В. А. Самощенко. Эти изменения привели к распылению материальных ресурсов и денежных средств, увеличению сроков строительства объектов и объема незавершенного строительства, а также к неэффективному использованию бюджетных ресурсов.

В то же время, по состоянию на 1 января 1997 года Минэкономики России не включено в перечень строек 187 объектов Минобразования России, которые приостановлены строительством. При этом строительная готовность на 56 объектах составляет свыше 90 процентов. Из-за непринятия Минэкономики России и Министерством общего и профессионального образования Российской Федерации решения о дальнейшей судьбе приостановленных строительством объектов, на сооружение которых израсходовано значительное количество материальных ресурсов и бюджетных средств, возведенные здания и сооружения разрушаются, меры по сохранности материальных ценностей не принимаются.

В соответствии с Федеральным законом от 23 февраля 1997 года № 29-ФЗ «О федеральном бюджете на 1997 год» и Федеральной инвестиционной программой на текущий год Министерство экономики Российской Федерации письмом от 13 марта 1997 года № ЯУ-142/8-223 довело до Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации лимит государственных инвестиций на 1997 год в объеме 154,1 млрд рублей.

Этим же письмом Минэкономики России сообщило, что показатели, касающиеся государственных инвестиций, могут уточняться в случае

внесения изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 1997 год».

Однако письмом от 3 июля 1997 года № АШ-831/8-587 Минобразования России был сообщен уточненный лимит государственных инвестиций в объеме 62,3 млрд рублей, при этом уменьшены расходы на реализацию Президентской программы «Дети России» (целевую программу «Дети-сироты») с 90,6 до 40 млрд рублей, а на программу «Развитие образования» соответственно с 63 до 21,9 млрд рублей. Это ведет к прекращению подрядными организациями работ на многих объектах Минобразования России и ставит под угрозу выполнение ряда ответственных программ развития образования.

При проверке использования бюджетных средств на капитальное строительство было установлено, что только по двум кредитам, полученным Министерством образования Российской Федерации в 1996 году от Промстройбанка России под гарантию Минфина России на погашение кредиторской задолженности за выполненные в 1995 году работы и услуги по строительству объектов Министерства, позволили банку заработать только на процентной ставке за пользование кредитами (7 млрд рублей и вексельный 18 млрд рублей) свыше 2,3 млрд рублей, а учреждения Министерства недополучили указанную сумму.

Одновременно наносится ущерб бюджету из-за несвоевременной реализации вексельного кредита. При ограниченности бюджетных ресурсов, значительной кредиторской задолженности и условиях Минфина России финансирования объектов капитального строительства по факту освоения ЦКВ, при проверке установлено, что в некоторых случаях Минфин России допускает необоснованное финансирование объектов. Так, по Орловскому педагогическому институту при лимите 2,9 млрд рублей и «нулевом» его освоении за 1996 год Минфин России профинансировал 2,9 млрд рублей (Приказ Минфина России от 29.10.96 г. № 505 по взаимозачету). По Сочинскому институту курортного дела и туризма при лимите ЦКВ в 2,8 млрд рублей (который был увеличен с 0,5 млрд рублей) и годовом освоении его в объеме 0,189 млрд рублей Минфин России профинансировал 1 млрд рублей (реестр №14132/80 от 31.12.96 г.). В 1997 году при отсутствии финансирования инвестиций Минфин России необоснованно платежным поручением от 30 мая 1997 года № 4807 перечислил 0,52 млрд рублей бюджетных средств для погашения кредиторской задолженности Казанскому финансово-экономическому институту. Данного объекта нет в инвестиционной программе 1997 года и не было в 1996 году.

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

В нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 21 марта 1996 г. № 309 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 1996 год» Минобразования России не довело до подведомственных учреждений и организаций объемы бюджетного финансирования на 1996 г. по разделу «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу». Распись расходов федерального бюджета на годовые объемы финансирования Министерством не составлялась. Сметы по учреждениям утверждались первым заместителем Министра А. Н. Тихоновым поквартально и на сумму фактически открытого финансирования. Годовые назначения до подведомственных вузов в начале финансового года не доводились, что привело к искажению отчетных данных по разделу «Отчет об исполнении сметы расходов» (форма 2) по объемам полученного финансирования на научные исследования в целом и по подразделам (на фундаментальные и на прикладные исследования).

В соответствии с Федеральным законом «О науке и научно-технической политике» (далее - Закон о науке) научные исследования в системе Минобразования России финансируются из множества бюджетных и внебюджетных источников. Проверкой установлено, что Министерство в условиях неполного бюджетного финансирования (в 1996 г. - 59,2% от годовых назначений, в 1997 г. - 73,8% от полугодовых назначений) в нарушение Порядка формирования, финансирования и выполнения инновационных научно-технических программ и проектов, утвержденного приказом Госкомвуза России от 28 декабря 1995 г. № 1717, не имеет отчетных данных о наличии у подведомственных организаций финансовых ресурсов из всех источников финансирования научно-технической деятельности. Встречными проверками установлено наличие у подведомственных учреждений и организаций в 1996 г. только различных бюджетных источников (средства, выделяемые на НИОКР Миннауки России, Российским фондом фундаментальных исследований, Российским гуманитарным научным фондом) на сумму свыше 72,8 млрд рублей.

Министерство не располагает данными об объемах финансирования научных исследований за счет средств фондов поддержки научно-технических программ. Денежные средства 21 фонда поддержки программ могут расчетно составлять от 10 до 100 млрд рублей. Кроме того, оценочный объем НИОКР, выполняемых высшей школой на хозрасчетной основе, ежегодно составляет 1500 млрд рублей. Таким образом, отсутствие информации о внебюджетной составляющей приводило к завышению заявленных

Министерством на предстоящий финансовый год расходов федерального бюджета на финансирование научных исследований в системе образования.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 1996 г. № 590-р на основании Федерального закона от 22 августа 1996 г. 125-ФЗ "О высшем и послевузовском образовании" приказом от 20 ноября 1996 г. № 341 в системе Минобразования России был образован Фонд содействия инновационной деятельности высшей школы (далее - Фонд или СИНД). Создание данного фонда при одновременном существовании 21 фонда поддержки научно-технических программ Министерства нецелесообразно. За период существования фонда СИНД на его расчетный счет от фонда МИЦ поступили денежные средства в сумме 250 млн рублей как временная финансовая помощь. Расходы на содержание аппарата фонда СИНД в проверяемом периоде составили 129,7 млн рублей.

В Минобразования России отсутствует ведомственный нормативный акт, регулирующий процедуру выделения средств федерального бюджета из резерва Министерства. Расходование средств из резерва Минобразования России в 1996 г. (на сумму 31230,7 млн рублей, или 9,5% от общего объема средств, полученных на НИОКР) и в первом полугодии 1997 г. (14571,5 млн рублей, или 6,3%) осуществлялось практически бесконтрольно по заказ-нарядам, которые не соответствуют положениям о договорах Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона о науке. В Минобразования России учет и регистрация данных заказ-нарядов не ведутся. Сметы расходов по заказ-нарядам на стадии представления заявок отсутствовали. Независимая экспертиза заявок на финансирование НИР из резерва Министерства не проводилась.

Выборочной проверкой выявлены случаи выделения средств из резерва по письмам на имя первого заместителя Министра А. Н. Тихонова, не прошедшим регистрацию в Министерстве в установленном порядке, на общую сумму 400 млн рублей. Так, по письму ректора Уральского государственного университета им. А. М. Горького В. Е. Третьякова, не зарегистрированному в установленном порядке, на текущее содержание Астрономической обсерватории и Ботанического сада за счет средств на НИОКР было выделено 250 млн рублей.

В 1997 г. лишь 2 процента производственных мощностей опытно-промышленной базы Министерства использовалось для производства учебного оборудования, которого было выпущено на общую сумму 8 млрд рублей. На складах предприятий-производителей находится невостребованной учебной техники на сумму около 14 млрд рублей. В то же время Минобразования России под гарантии Правительства Российской Федерации планирует в рамках фран-

цузской кредитной линии на сумму 5 млн долларов США осуществить приобретение оборудования для химических лабораторий. Условием открытия последней служит обязательство российской стороны приобрести лабораторное оборудование, изготовленное французскими фирмами-производителями.

Минобразования России не осуществляет концентрацию всех ресурсов подведомственных учреждений и организаций на приоритетных направлениях развития науки и техники. В нарушение решения коллегии в Минобразования России не подготовлены предложения по корректировке приоритетных направлений развития науки и техники федерального уровня в вузах и научных организациях Министерства с учетом Указа Президента Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 903. Осуществить эту корректировку Минобразования России не в состоянии, так как система оценки эффективности научной деятельности вузов в Министерстве не создана.

В нарушение Положения о Министерстве общего и профессионального образования Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 1997 года № 395 (п.5.1), Министерством не разработана концепция (доктрина) развития образования. В то же время на аналогичные исследования Российской академией образования затрачено более 3 млрд рублей из средств федерального бюджета, но до настоящего времени исследования не завершены.

В нарушение Федерального закона "Об образовании" (ст. 1. п.2) Федеральная программа "Развитие образования", подготовленная Министерством в 1994 году, до сих пор не утверждена ни Федеральным Собранием Российской Федерации, ни постановлением Правительства Российской Федерации, а лишь рассмотрена и одобрена на заседании Правительства. Несмотря на это, программа включена в перечень федеральных целевых программ и финансируется Минфином России (в 1996 г. на НИОКР выделено 1400 млн рублей, в 1997 г. - 170 млн рублей).

Министерство фактически всю организационную деятельность по интеграции вузовской и академической науки передало специально созданной дирекции президентской программы "Государственная поддержка интеграции образования и фундаментальной науки". Затраты на реализацию данной Программы только в 1997 году запланированы в объеме 120 млрд рублей, в том числе затраты на содержание дирекции Программы (штатная численность 5 чел.). Фактически она профинансирована в 1997 году в сумме 12 млрд рублей. Руководство Программы не разработало предложения по управлению фундаментальной наукой в стране, определенных п. 9 основных целей Программы, без которых вся Программа теряет смысл. Таким образом, отсутствие контроля со стороны Министерства привело к

неэффективному расходованию указанных бюджетных средств.

Минобразования России не выполняют функции формирования инновационной структуры для реализации научного потенциала высшей школы и подготовки предложений по совершенствованию экономического механизма, которые переданы коммерческой организации - Координационно-аналитическому центру по межвузовским инновационным и научно-техническим программам (далее - Центр МНТП, штатная численность 14 чел.).

Анализ научных исследований (в 1997 г. - более 40000 тем) в Министерстве показал, что они характеризуются чрезвычайным мелкотемьем. Проверкой установлено, что всего в 1996 году Министерством финансировалось 135 НИОКР по межвузовским инновационным научно-техническим программам, проведенных в 1996 году, стоимость которых оценена менее одного миллиона рублей в квартал. Выделение вузам незначительных средств на НИР приводит к распылению средств и не оказывает влияния на повышение эффективности вузовской науки. Из более 100 программ и подпрограмм НИР в Минобразования России только 8 посвящены проблемам, связанным с российским образованием и его обеспечением, где само Министерство выступает в роли государственного заказчика - конечного пользователя научной продукции.

Министерство самоустранилось от организации реализации научно-технических программ, передав эти функции центрам поддержки программ, головным исполнителям и научным советам по программам. Обязанности Министерства свелись лишь к выделению средств. Показательна в этом плане программа "Поддержка малого предпринимательства и новых экономических структур в науке и научном обслуживании высшей школы", целью которой является "создание системы практической реализации на внутреннем и международном рынке научно-технической продукции, производимой в вузах и организациях высшей школы, повышение эффективности функционирования вузов в условиях рыночной экономики". Данная программа не согласована с двумя специально созданными аналогичными фондами при Миннауки России. Программа финансируется с 1993 года. Затраты средств федерального бюджета на нее составили в 1996 году - 19,79 млрд рублей, в первом полугодии 1997 года - 14 млрд рублей. При этом целью данной программы не является развитие российской системы образования, что противоречит требованиям Федерального закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании".

Итоговый отчет по указанной программе за 1996 год представляет собой описание организационного процесса, в том числе создание в дополнение к существующей дирекции программы 12 региональных дирекций. Например, в ка-

честве научных достижений Западно-Сибирского отделения указано: "создан коллектив единомышленников в регионе, которые наметили общие цели и последовательно идут к ней; создана инфраструктура функционирования Программы по Западно-Сибирскому региону; определены базовые вузы по выполнению Программы и т. д.". Затраты средств федерального бюджета только по данному отделению составил 620 млн рублей. Сметы расходов и отчеты об исполнении сметы по данной программе в Министерстве отсутствуют.

Программа "Сертификация", ведущаяся с 1993 года, на которую затрачено в 1996 году 4,5 млрд рублей (плановые затраты на 1997 год составляют 6,5 млрд рублей) не согласована с Госстандартом России. В составе Научно-технического совета программы нет представителя Госстандарта России. Головная организация по этой программе - Центр МНТП. Объем финансирования программы определяет С. К. Сергеев - заместитель начальника Управления финансирования научных исследований и инноваций - он же руководитель Центра. Это же должностное лицо выступает в качестве заинтересованного эксперта, а также осуществляет и подписывает распределение инновационных средств по всем учреждениям Министерства. На второй квартал 1997 г. указанному Центру выделено 1,5 млрд рублей, на третий квартал - 2 млрд рублей. Передача бюджетных средств указанному Центру в нарушение требований Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона "О науке и государственной научно-технической политике" не оформлена договором. При этом следует отметить, что в указанном Центре на штатных должностях работают штатные сотрудники Минобразования России П. М. Тынянкин, Л. Н. Леонтьева и др.

Всего из выделяемых на научно-исследовательские работы (куратор - первый заместитель Министра А. Н. Тихонов) средств федерального бюджета в 1996 году и первом полугодии 1997 года использовано не по целевому назначению 6949 млн рублей.

Минобразования России, основная часть исследований которого является прикладными, не осуществляет контроль за реализацией результатов НИОКР в народном хозяйстве. В соответствии с утвержденным порядком результаты этих исследований должны безвозмездно передаваться только государственному заказчику, в остальных случаях необходим возврат бюджетных средств. В нарушение данного порядка возврат бюджетных средств в системе образования осуществляется исполнителями в фонды поддержки программ, созданные при головных исполнителях. Деятельность головных исполнителей в этой области в основном связана с различного рода выставками, на которых только в 1995 году было представлено 19425 экспонатов (в том числе около 25% - на международных выставках).

Данными о затратах на эти цели, как и сведениями о заключенных на выставках контрактах и договорах Минобразования России не располагает.

Положением о Минобразования России не предусмотрена ответственность за реализацию результатов исследований, проводимых подведомственными вузами и организациями. Только в 1996 году в вузах и организациях Министерства проводилось около 40 тысяч научно-исследовательских работ, расходы федерального бюджета на которые составили 335,8 млрд рублей. Обобщенных сведений о реализации результатов завершённых научно-исследовательских работ в Министерстве нет.

### **О неэффективном использовании Российской академией образования средств, выделяемых на фундаментальные исследования в сфере образования**

Российская академия образования (РАО) располагает значительным научно-педагогическим потенциалом. В ее ведении находятся более 30 научных и 17 образовательных учреждений, в которых заняты 3 тыс. человек.

Для реализации основных задач РАО из федерального бюджета в 1996 году было выделено 33,1 млрд рублей.

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации в Российской академии образования выявлены недостатки и недоработки, снижающие эффективность использования бюджетных средств и федеральной собственности, переданной РАО в оперативное управление. До сих пор существует, как следствие слабого взаимодействия, параллелизм в деятельности научных учреждений РАО и Минобразования России. Имели место факты дублирования тем научных исследований НИИ Российской академии образования и НИИ Минобразования России, которые ежегодно приводят к неэффективному использованию 2 млрд рублей из средств федерального бюджета.

Официально одобренной или утвержденной доктрины развития российского образования до настоящего времени не существует, без нее невозможно определение приоритетной научной тематики и, как следствие, эффективное использование бюджетных ассигнований. На разработку концепции (доктрины) только в Российской академии образования (РАО) затрачено более 3 млрд рублей из средств федерального бюджета и к настоящему времени исследования в РАО не завершены.

Проверкой Российской академии образования установлено, что Академия, являясь высшим научным органом в области педагогической науки, не только не участвовала в разработке одобренной Правительством Российской Федерации Федеральной программы развития образования, но и не проводила ее научную экспертизу.

Научная работа, осуществляемая в рамках региональных отделений РАО, развивается недостаточно интенсивно. На региональные программы расходуется менее 3% от общего объема ассигнований, выделяемых РАО на проведение научно-исследовательских работ. Учет фактов реализации результатов научных исследований РАО не ведет.

Проверкой установлено, что в нарушение Федерального закона "О науке и государственной технической политике" (п.5 ст.6) реестр имущества, переданного РАО в оперативное управление или хозяйственное ведение, не утвержден Правительством Российской Федерации. До марта 1997 года РАО (включая ее научные учреждения) осуществляла сдачу площадей федеральной собственности в аренду без разрешения Правительства Российской Федерации. Только в 1996 году РАО не перечислила в федеральный бюджет 0,6 млрд рублей, полученных от сдачи площадей в аренду.

К нарушениям действующего законодательства, выявленным проверкой, следует отнести и передачу по решению Российской академии образования негосударственному учреждению (Университету РАО), учредителем которого выступает РАО, различного имущества, являющегося федеральной собственностью.

### **О бесхозяйственности в использовании Минобразования России федеральной собственности**

Проверкой установлено, что Минобразования России и его подведомственные организации допускали нарушения действующего законодательства и нормативно-правовых актов в вопросах использования федеральной собственности.

На балансе Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации в настоящее время находятся следующие 6 зданий: ул. Люсиновская, 51, - 16558 кв. метров общей площади, ул. Чистопрудный бульвар, 6, - 7990 кв. метров, ул. Садово-Сухаревская, 16, - 4756 кв. метров, ул. Шаболовка, 33, - 2917 кв. метров, а также два здания по ул. Кедрова, дом 8, корп. 2 и 3, общая площадь которых составляет 3937 и 4031 кв. метров.

Сопоставление площадей, которыми располагает Министерство, и его штатной численности позволяет сделать вывод о значительных излишках площадей. На одного работающего в центральном аппарате Министерства приходится 36,7 кв. метров общей площади при норме для работников министерств в 10 кв. метров. В основном здании Министерства (ул. Люсиновская, 51) работают лишь 355 работников центрального аппарата, а в трех зданиях - по ул. Чистопрудный бульвар, 6, Садово-Сухаревская, 16 и Шаболовка, 33 - 345 работников. Таким образом, из указанных фактов следует вывод о возможности

размещения всех сотрудников центрального аппарата Минобразования России в одном из четырех зданий, переданных ему в оперативное управление.

О неудовлетворительном положении с использованием собственности в Министерстве общего и профессионального образования РФ свидетельствуют материалы проверок, проведенных в 1995-1996 гг. Счетной палатой Российской Федерации и Госкомимуществом России в бывшем Министерстве образования России и Госкомвузе России, правопреемником которых стало Министерство общего и профессионального образования России. Проверками было установлено, что 629,1 млн рублей арендной платы за предоставленные в 1995 и 1996 годах сторонним организациям площади должны были быть перечислены в федеральный бюджет. Однако это не было сделано до настоящей проверки в Минобразования России.

В связи с неполным использованием Министерством площадей в зданиях, находящихся на балансе Минобразования России, кроме структурных подразделений министерства, на этих площадях размещены 42 государственные организации и коммерческие структуры. Из них только по 3 коммерческим организациям Госкомимуществом России заключены договоры аренды при участии Минобразования России, а договоры аренды с организацией "Юность России" находятся в стадии оформления.

Анализ уставных документов показал, что 29 организаций, расположенных в зданиях Министерства, должны выплачивать арендную плату, а 13, состоящих на бюджетном финансировании, должны получить от Госкомимущества России с согласия Минобразования РФ право на безвозмездное пользование этими помещениями. Это право до сих пор не реализовано, в связи с чем организации незаконно занимают площади.

Расчеты, произведенные в ходе проверки в соответствии с распоряжениями Госкомимущества РФ от 25.12.95 № 1921-р, от 31.12.96 г. № 1391-р, показывают, что за период с сентября 1996 г. по июль 1997 г. от коммерческих структур и хозрасчетных организаций, занимающих площади в зданиях, переданных Министерству в оперативное управление, в федеральный бюджет должна была поступить арендная плата в сумме около 1044,8 млн рублей с учетом НДС, фактически поступило 199,2 млн рублей.

Установлено, что за проверяемый период 26 организаций, занимающих площади Министерства, такие, как внешнеэкономическое объединение "Внешнеобразование", корпорация "Интеробразование", ТОО "Океанида" и другие в проверяемый период не оплачивали коммунальные услуги. В результате Министерство недополучило 643,7 млн рублей, а в федеральный бюджет не поступил налог НДС в сумме 128,7 млн рублей.

Несмотря на то, что Законом "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" и Положением о Министерстве общего и профессионального образования Министерству предоставлены полномочия по управлению собственностью и контролю за его рациональным использованием, это право Министерство в должной мере не реализует.

Так, проверкой в Пермском государственном техническом университете (ПГТУ) установлено, что за 6 месяцев 1997 года из-за низкой требовательности к арендаторам с них получено арендной платы на 168,5 млн рублей меньше, чем это предусмотрено договорами. В результате в федеральный бюджет не внесен с этой суммы налог на добавленную стоимость в сумме 33,7 млн рублей.

Неуплата арендаторами коммунальных услуг нанесла ущерб ПГТУ за 1996 год и первую половину 1997 года в сумме 400 млн рублей, в то время как университет должен городским службам за эти услуги 19 млрд рублей. При этом в федеральный бюджет не выплачен налог на добавленную стоимость в сумме 80 млн рублей.

Подобные нарушения вскрыты и в Пермском государственном университете. Так, здесь из 22 арендаторов в 1996 году оплата коммунальных услуг взималась только с 6, в 1997 году из 20 арендаторов - с пяти. В результате за проверяемый период недополучено 46,5 млн рублей. Средства от арендной платы в сумме 42,1 млн рублей были использованы на приобретение двухкомнатной квартиры для университета, что является нарушением Закона "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" от 22 августа 1996 года № 126 - ФЗ, так как средства, полученные высшим учебным заведением в качестве арендной платы, должны быть использованы на обеспечение и развитие образовательного процесса.

Проверкой в Российском государственном гуманитарном университете (РГГУ, ректор Ю. А. Афанасьев) установлено, что в 1996 году и в первой половине 1997 года РГГУ не внес в бюджет в соответствии с инструкцией № 39 "О порядке исчисления и уплаты налогов на добавленную стоимость" от 11 октября 1995 года (глава V, п.12,л) налог на добавленную стоимость в размере 20 процентов от полученной арендной платы (26,4 млрд рублей) в общей сумме 5280 млн рублей. Эта сумма подлежит возмещению в федеральный бюджет. Из-за недостаточной требовательности к таким арендаторам, как АО "Норильский никель", АО "Мосэнерго" и другие, их задолженность РГГУ по выплате арендной платы и оплате коммунальных услуг составила 5268 млн рублей.

**О причинении материального ущерба и недоборе доходов в результате незаконных действий ряда должностных лиц Минобразования России и отдельных его учреждений**

Проверкой Счетной палаты в Министерстве общего и профессионального образования Российской Федерации и ряде образовательных учреждений федерального подчинения выявлены факты причинения материального ущерба и недобора доходов в результате действий должностных лиц, произведенных в нарушение действующего законодательства.

В январе 1997 года по распоряжению начальника Управления делами В. А. Павлюкова (одного из распорядителей кредитов с правом первой подписи) с бюджетного счета Министерства, открытого на ликвидационный период, остаток средств в сумме 202,2 млн рублей вместо возврата его в федеральный бюджет был незаконно перечислен подведомственной Министерству организации "Госвузтранс" как доплата за автотранспортное обслуживание в декабре 1996 года, и эта сумма в годовом отчете за 1996 год была отражена на счете "Расчеты с прочими дебиторами и кредиторами". Проверкой было установлено, что эти услуги были уже оплачены полностью в декабре 1996 года и, таким образом, дебиторская задолженность в отчете на 1 января 1997 года создана необоснованно, тем самым была искажена государственная отчетность и незаконно создан финансовый резерв, что позволило затем использовать эти средства на содержание центрального аппарата Министерства. Так, за счет указанной суммы, 185,4 млн рублей, были оплачены расходы центрального аппарата Министерства, относящиеся к I полугодю 1997 года, в числе которых: 21,5 млн рублей за использование автомашины АУДИ и за радиотелефон; 7 млн рублей за покупку сирены, антенны и сопутствующих товаров; 4,6 млн рублей за оборудование установки сигнализации к автомобилю АУДИ.

В ходе проверки выявлены многочисленные факты предоставления отдельными должностными лицами Минобразования России юридического адреса Министерства (ул. Люсиновская, 51) коммерческим и некоммерческим организациям. Встречной проверкой в Московской регистрационной палате и ее территориальных подразделениях установлено, что 12 гарантийных писем подписал начальник Управления делами Министерства В. А. Павлюков, 3 письма - первый заместитель Министра А. Н. Тихонов, 2 письма - бывший заместитель председателя Госкомвуза России П. П. Афанасьев. Например, В. А. Павлюков подписал гарантийные письма коммерческим структурам ТОО "Камю", ТОО "Центр "Интернаука", ЗАО "Концерн "Социальная защита студентов". Не ясны конкретные мотивы, послужившие основанием для подписания таких гарантийных писем, в особенности коммерческим структурам. Тем более, что

за этим не последовало во многих случаях заключение договоров об аренде служебной площади и в Министерство не поступала плата за аренду, оказание коммунальных услуг и соответственно не перечислялись необходимые платежи в бюджет (межотраслевой научно-технический центр "Наука", ТОО "Океанида" и др.). За проверяемый период в федеральный бюджет не поступила арендная плата в сумме 845,5 млн рублей.

Приказом Минфина России от 28.04.97 г. №1004 организовано проведение денежного зачета по доходам и расходам (по капвложениям) федерального бюджета на 1997 год. Должного контроля со стороны Минфина России и Минобразования России за проведением этого зачета Государственной академией Управления (ГАУ) не осуществлялось. В то же время из 11,1 млрд рублей, подлежащих зачету, средства академией по вине ее руководства получены лишь в сумме 5,6 млрд рублей. В день проведения денежного зачета с разрешения заместителя Министра общего и профессионального образования Российской Федерации Н. Д. Подуфалова ректором ГАУ А. Г. Поршневым был оформлен договор, по которому ГАУ переуступает право на участие в денежном зачете ООО "Политэк -Плюс". В этом договоре коммерческая организация обязуется: перечислить 5,6 млрд рублей на расчетный счет кредитора; 5,0 млрд рублей передать кредитору в виде переводных единых энергетических векселей финансово-энергетического союза (ФЭС) без проверки их надежности; 0,5 млрд рублей - за оказание посреднических услуг.

Фактически ГАУ были получены 29.04.97 г. 5,6 млрд рублей (причем, от коммерческой фирмы ЗАО "Центр ФОР", не участвовавшей в договоре). Даже и после истечения срока действия векселей они Академией не были предъявлены ФЭС для оплаты. По заключению экспертизы следует, что данные векселя не предназначались для ГАУ. По указанному в договоре адресу фирмы ООО "Политэк-Плюс" проверкой не было обнаружено. Таким образом Государственной академии управления причинен ущерб в сумме 5,5 млрд рублей. Приказом ректора ГАУ от 17.09.97 г. № 98-1 проректор Академии по капитальному строительству А. Д. Чернин отстранен от занимаемой должности.

В ходе выборочной проверки в Пермском государственном университете (ПГУ) отдельных вопросов использования бюджетных средств, выделенных на инновационные научно-исследовательские проекты, установлен факт необеспечения сохранности бюджетных средств и их нецелевого использования. Так, ПГУ в лице проректора по научной работе Б. М. Осовецкого с частным предпринимателем В. А. Семеновым заключил договор от 21 января 1997 г. № 3/97 на разработку технологии производства кирпича сотовой структуры. Аналогичный договор был заключен и с сотрудником НИЧ ПГУ - частным предпринимателем Л. Н. Ясницким. Сметы рас-

ходов по договорам не составлялись. На основании договоров на счета предпринимателей было перечислено 138 млн рублей, из которых более 128 млн рублей было обналчено. Документальное подтверждение обоснованности произведенных затрат в сумме 70 млн рублей проверяющим не представлено. По результатам проверки В. А. Семенов возвратил полученные бюджетные средства в сумме 69 млн рублей на бюджетный счет университета.

### **О грубых нарушениях государственной финансовой дисциплины в расходовании средств на содержание центрального аппарата Минобразования России**

Бывшее Министерство образования Российской Федерации, кроме ассигнований, установленных ему федеральным законом на содержание центрального аппарата, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 23 августа 1993 г. № 835 (п. 5) производило расходы на эти цели за счет средств, законодательно предусмотренных на финансирование подведомственных учреждений образования. Так, в мае 1996 г. за счет средств по финансированию централизованных мероприятий было израсходовано на нужды центрального аппарата 335 млн рублей, из них 265 млн рублей - на выплату материальной помощи всем работникам центрального аппарата, в сентябре 1996 г. - 1275 млн рублей, из них 702 млн рублей израсходовано на выплату премий и материальной помощи всем работникам аппарата упраздненного Министерства образования Российской Федерации.

Как установлено проверкой, за счет средств, предназначенных для финансирования подведомственных бывшему Минобразования России учреждений, в сентябре 1996 года руководители Министерства получили незаконно премию за I и II кварталы на общую сумму 13,1 млн рублей (Е. В. Ткаченко - 3,1 млн рублей, В. А. Болотов - 2,4 млн рублей, А. Г. Асмолов - 2,2 млн рублей), а также материальную помощь на общую сумму 4,2 млн рублей (Е. В. Ткаченко - 1,8 млн рублей, В. А. Болотов - 0,8 млн рублей, А. Г. Асмолов - 0,7 млн рублей). Причем, выдача этих премий и материальной помощи производилась уже после ликвидации в августе 1996 года бывшего Минобразования России. Приказы о премировании проверяющим не были представлены. Материальная помощь В. А. Болотову и А. Г. Асмолову была выплачена согласно их заявлениям на имя заместителя Министра Ю. М. Роговского. Кроме того, в сентябре 1996 года незаконно получили премию и материальную помощь еще девять руководителей управлений этого Министерства на общую сумму 16,1 млн рублей. Всего в сентябре 1996 года было незаконно израсходовано 702 млн рублей на выплату премий и материальной помощи всем работникам аппарата упраздненного Министерства образования Российской Федерации.

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации в I полугодии 1997 года средства, предназначенные на финансирование учреждений образования в сумме 1973,8 млн рублей, также незаконно израсходовало на содержание центрального аппарата Министерства.

Минобразования России допускало излишества в использовании служебного легкового автотранспорта. Автомобили закреплены за всеми первыми заместителями Министра и заместителями Министра, управляющим делами, секретариатом Министра, протокольным отделом, пресс-центром, всего использовалось 16 легковых автомобилей с режимом работы от 10 до 15 часов ежедневно, включая выходные. В результате за предоставленные Министерству услуги автотранспорта в 1996 г. оплачено за счет средств, законодательно предусмотренных на образование, 1512,5 млн рублей; в I полугодии - 773,5 млн рублей, из них за счет средств, предусмотренных на финансирование учреждений образования, 713,7 млн рублей, в то время как за этот период Минфином России было открыто кредитов лишь на 60,1 млн рублей.

Всего на содержание центрального аппарата бывших Минобразования России, Госкомвуза России, правопреемником которого является Минобразования России, и самого Минобразования России за указанный выше период необоснованно израсходовано за счет ассигнований, предусмотренных законом на образование, 9548 млн рублей.

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

Проверкой установлены отдельные недостатки в организации учета. Так, не все источники финансирования отражаются в синтетическом бухгалтерском учете. Не отражаются в книге "Главная" операции по открытию кредитов, по средствам федерального бюджета по разделу "Образование" и разассигнование их по подведомственным учреждениям. Это относится и к валютным средствам, по которым составляется отдельный баланс без отражения операций в книге "Главная". Проверкой выявлена недостоверность сумм дебиторской задолженности в годовом отчете за 1996 год.

Минобразования России производило оплату своей подведомственной организации - государственному учреждению по транспортному обеспечению высшей школы за предоставленный легковой автотранспорт без налога на добавленную стоимость. В первом полугодии 1997 года стоимость предоставленных "Госвузтрансом" услуг составила 436,2 млн рублей. Недоплата в бюджет НДС из расчета 20% составила 87,2 млн рублей.

До настоящего времени не внесены в бюджет 629,1 млн рублей – сумма причитающейся бюджету арендной платы, выявленной предыдущей проверкой Счетной палаты и Госкомимущества России.

Настоящей проверкой вновь установлено, что Минобразования России не уплатило в бюджет арендную плату с учетом НДС на общую сумму 845,5 млн рублей. Доначислены и другие платежи в бюджет, в том числе и специалистами ГНИ № 25 г.Москвы, участвовавшими в проверке.

Неудовлетворительно организован в Минобразования России ведомственный финансовый контроль. В 1996 году и за первое полугодие 1997 года Министерством проведено только 30 ревизий при наличии 3607 учреждений образования федерального подчинения. С 1988 года не проводились ревизии в Кемеровском технологическом институте пищевой промышленности, Дагестанском государственном университете, Новосибирской государственной академии строительства, Тюменском государственном нефтегазовом университете. В учреждениях профтехобразования Министерством ревизии вообще не проводились. 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 в организации и осуществлении работы по развитию образования на федеральном уровне, нерационального, нецелевого, неэффективного и в ряде случаев незаконного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, невыполнения обязательств перед бюджетом явились недобросовестное выполнение отдельными заместителями Министра, начальниками управлений Министерства своих служебных обязанностей и недостаточная требовательность к исполнителям за обеспечение деятельности на порученном участке работы. Многие факты нарушений государственной финансовой дисциплины могли быть своевременно предотвращены и пресечены, если бы экономическая, финансовая, бухгалтерская и контрольно-ревизионная службы Министерства строго выполняли свои задачи и функции. К тому же слабо осуществлялось руководство деятельностью этих служб со стороны заместителя Министра В. А. Галанова.

Результаты проверки рассмотрены 6.10.97 г. на заседании Коллегии Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации, издан приказ от 21.10.97 г. № 2130, направленный на устранение выявленных нарушений и недостатков.

Необходимо подчеркнуть в определенной мере негативную роль ряда других федеральных органов исполнительной власти: Минфина России – в превышении полномочий в процессе

исполнения федерального бюджета по части своевременного и полного финансирования образования, выделения образовательным учреждениям средств из федерального бюджета, минуя Минобразования России, и недостаточного контроля за расходованием бюджетных средств; Минэкономики России – в корректировке утвержденных лимитов централизованных капитальных вложений и во внесении изменений в перечень строящихся объектов без согласования с Минобразования России; Миннауки России – в недостаточном контроле за целевым и эффективным использованием средств на развитие вузовской науки; бывшего Госкомимущества России – в необеспечении контроля за решением актуальных вопросов управления федеральной собственностью образовательных учреждений федерального подчинения; Госналогслужбы России – в неприятии мер по взысканию причитающихся бюджету платежей, выявленных по ранее проведенным проверкам, 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, Направление Счетной палаты по контролю расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку считает необходимым:

1. Направить Министерству общего и профессионального образования Российской Федерации представление, в котором потребовать от Минобразования России

- принять меры по:

скорейшему завершению процесса становления Минобразования России как единого федерального органа исполнительной власти, проводящего государственную политику в сфере образования и координирующего в этой сфере деятельность иных федеральных органов исполнительной власти;

совершенствованию системы управления, структуры и размещения центрального аппарата Министерства, механизма финансирования образования;

наиболее полной мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для реформирования системы образования;

осуществлению финансирования ведомственных Министерству учреждений и организаций, а также федеральных целевых программ в строгом соответствии с требованиями Федерального закона “О федеральном бюджете на 1997 год” и утвержденными сметами;

повышению эффективности использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников на развитие образования и вузовской науки;

сохранению и развитию учебного, научного и технического потенциала;

наведению должного порядка в организации научной работы в тесном взаимодействии с Российской академией образования, устранению дублирования научных исследований, ликвидации посреднических структур, отвлекающих часть средств, выделяемых на развитие вузовской науки, внедрению научных разработок в народное хозяйство;

решению проблем социальной защищенности работающих и учащихся в системе образования;

повышению ответственности руководящих работников за порученный участок работы и по привлечению к ответственности должностных лиц за допущенные упущения в работе;

- в соответствии с Федеральным законом от 21.11.96 г. № 129-ФЗ "О бухгалтерском учете" разработать и согласовать с соответствующими федеральными органами до конца 1997 года формы отчетности для учреждений и организаций системы Минобразования России, в которых бы предусматривались полные данные 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;

- должным образом организовать учетную и договорную работу. Пересмотреть и переработать соответствующие документы, принятые с нарушением действующего законодательства. До 30.12.97 г. прекратить финансирование организаций, осуществляющих хозяйственные работы и дублирующую деятельность структурных подразделений Минобразования России;

- в месячный срок подготовить и внести предложения в Мингосимущество России о включении подведомственных Минобразования России учреждений и организаций в государственный реестр объектов федеральной собственности;

- повысить уровень экономической, финансовой, учетной и контрольно-ревизионной работы; в месячный срок взыскать с организаций-должников суммы задолженности по финансовым, хозяйственным операциям и перечислить все причитающиеся бюджету платежи; обеспечить достоверность учета и отчетности; обеспечить регулярное проведение ревизий учреждений и организаций федерального подчинения, принимать строгие меры по выявляемым нарушениям государственной финансовой дисциплины.

2. Направить представление Правительству Российской Федерации, в котором потребовать обеспечить:

- выполнение постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 1997 го-

да № 360 в части подготовки предложений по совершенствованию федеральных законов "Об образовании" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании";

- усиление руководства деятельностью Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации и прежде всего по выполнению Положения об этом Министерстве, разработке и реализации концепции развития образования, координации деятельности в сфере образования иных федеральных органов исполнительной власти, улучшению взаимодействия с Российской академией образования, повышению уровня исследований вузовской науки и внедрению научных разработок в народное хозяйство;

- принятие до конца 1997 года нормативно-правового документа, регулирующего совместные действия (взаимодействие) Минфина России, Минэкономики России, Миннауки России и Минобразования России по вопросам определения бюджетных ассигнований и лимитов капитальных вложений на развитие образования и вузовской науки, своевременного и полного финансирования из федерального бюджета в соответствии с принимаемыми законами о федеральном бюджете, целевого распределения и эффективного использования бюджетных средств и организации действенного финансового контроля;

- решение в полном соответствии с действующим законодательством острых проблем социальной защищенности работающих и учащихся в учреждениях Минобразования России федерального подчинения, своевременно и в полном объеме выплату заработной платы, стипендий, компенсаций и социальных выплат;

- приведение в соответствие с Законом Российской Федерации "Об образовании" порядка финансирования всех затрат на военную подготовку в гражданских образовательных учреждениях;

- строгое соблюдение требований об экономном, рациональном и эффективном использовании средств на содержание центрального аппарата Минобразования России;

- улучшение взаимодействия Российской академии образования с Минобразования России при организации научных исследований в области образования, предотвращение дублирования научных работ, целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, реализацию научных разработок в сфере образования страны;

- завершение Мингосимущества России работы по формированию реестра федеральной собственности, включая учреждения и организации социальной сферы и науки, и доложить Правительству Российской Федерации о выполнении поручений Правительства по данному вопросу;

- осуществление Государственной налоговой службой Российской Федерации анализа

работы по налогообложению учреждений образования и других организаций социальной сферы и науки с докладом Правительству Российской Федерации о соблюдении бюджетными учреждениями и организациями своих обязательств перед бюджетом, а также о применении предоставленных им налоговых льгот.

3. Направить представления Минфину России, Минэкономки России, Миннауки России, Минтруда России, Мингосимущества России, Госналогслужбе России, Федеральной службе России по валютному и экспортному контролю, Центральному банку Российской Федерации

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

с предложениями рассмотреть результаты проверки Минобразования России и принять соответствующие финансовые санкции по выявленным нарушениям.

4. Направить письмо в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с просьбой провести расследование по вскрытым проверкой фактам нарушений законности в использовании средств федерального бюджета.

5. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**И. В. ЧЕРНОМОРД**