

*Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 16 июня 2000 года № 22(214) «О результатах проверки в Российском гуманитарном научном фонде полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования научных исследований в соответствии с бюджетным законодательством и Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике»:*

*С учетом состоявшегося обсуждения утвердить отчет о результатах проверки в Российском гуманитарном научном фонде полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования научных исследований в соответствии с бюджетным законодательством и Федеральным законом "О науке и государственной научно-технической политике" за 1998-1999 годы.*

*Направить по результатам указанной проверки информационные письма генеральному директору Российского гуманитарного научного фонда, Министру промышленности, науки и технологий Российской Федерации, Министру образования Российской Федерации.*

*Направить представление Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации, отчет о результатах проверки - в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

*Материалы проверки довести до средств массовой информации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки в Российском гуманитарном научном фонде полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования научных исследований в соответствии с бюджетным законодательством и Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике»**

**Основание проверки:** план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2000 год (п. 5.112), удостоверения на право проверки от 22 февраля 2000 г. № 12-22/5, от 22 февраля 2000 г. № 12-22/6, от 13 марта 2000 г. № 12-22/10, от 13 марта 2000 г. № 12-22/11 и от 13 марта 2000 г. № 12-22/12.

Проверка проведена Направлением по контролю расходов федерального бюджета на социальную сферу и науку Счетной палаты Российской Федерации. В проверке в качестве экспертов по отдельным вопросам участвовали главный специалист Организационно-аналитического управления Российской академии наук (РАН), к. ф. м. н. Э. П. Зимин и генеральный директор НПО «Издательство «Экономика», к. э. н. Г. И. Мазин.

**Цель и задачи проверки:** проверка полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования научных исследований в соответствии с бюджетным законодательством и

Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» за 1998-1999 годы (согласно программе проверки, утвержденной аудитором Счетной палаты Российской Федерации П. В. Черномордом 16 февраля 2000 года).

**Объекты проверки:** Российский гуманитарный научный фонд (далее - РГНФ или Фонд), а также организации, через которые РГНФ финансирует исследовательские проекты и которые осуществляют реализацию издательских и иных проектов: Институт психологии РАН (ИП РАН), Центральный экономико-математический институт РАН (ЦЭМИ РАН) и автономная некоммерческая организация Издательство «Российская политическая энциклопедия» («РОССПЭН»). Всего проверено 4 объекта (включая РГНФ).

Акт проверки РГНФ подписан генеральным директором РГНФ Е. В. Семеновым с замечаниями, которые учтены при подготовке материалов по итогам контрольного мероприятия. По результатам

встречных проверок составлены 4 акта, которые подписаны должностными лицами без замечаний (по Издательству «РОССПЭН» подписаны 2 акта). Один из актов проверки в Издательстве «РОССПЭН» подписан с пояснениями, которые также учтены при подготовке материалов по итогам контрольного мероприятия.

В ходе проверки были изучены устав РГНФ, внутренние документы Фонда, регламентирующие его деятельность, штатное расписание аппарата РГНФ, сметы доходов и расходов, отчеты о полученном финансировании, бухгалтерские балансы и приложения к ним, оборотные ведомости, документы об аренде помещений, занимаемых Фондом. Проверены платежные поручения и реестры, поступающие в Главное управление федерального казначейства Минфина России, иные бухгалтерские и распорядительные документы Фонда (в том числе в части движения штатного состава), материалы конкурсов РГНФ, а также переписка Фонда с различными учреждениями и организациями. Проверка осуществлялась выборочным методом. Изучены также соответствующие документы объектов встречных проверок.

Указанные документы и данные об объектах проверки сопоставлялись с требованиями законодательных и иных нормативных правовых актов.

Проверка начата 25 февраля 2000 года и окончена 4 апреля 2000 года.

Все стоимостные показатели в настоящем акте приведены с учетом деноминации 1998 года.

#### **Основные нормативные документы, регламентирующие деятельность РГНФ**

Российский гуманитарный научный фонд создан постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1023 «О Российском гуманитарном научном фонде» как самоуправляемая государственная организация.

В соответствии с Уставом РГНФ, утвержденным указанным постановлением Правительства Российской Федерации, Фонд является некоммерческой организацией и не преследует цели извлечения прибыли. Основной целью Фонда является поддержка гуманитарных научных исследований и распространение гуманитарных научных знаний в обществе.

Согласно Уставу задачами РГНФ являются:

содействие развитию гуманитарных научных исследований;

содействие повышению научной квалификации ученых-гуманитариев;

содействие широкому распространению гуманитарных знаний в обществе;

содействие издательской деятельности в области гуманитарных наук;

содействие быстрейшему освоению результатов гуманитарных наук в системе образования;

содействие развитию научных контактов и распространению информации в области гуманитарных наук в Российской Федерации и за рубежом;

поддержка международного научного сотрудничества в области гуманитарных наук.

Для решения казаных задач Фонд в соответствии с Уставом, в частности, проводит конкурсы на получение финансовой поддержки гуманитарных научных исследований, определяет порядок рассмотрения и процедуру экспертизы представленных на конкурс проектов, организует их экспертизу и конкурсный отбор, осуществляет финансирование отобранных проектов и контролирует использование выделенных на них средств.

РГНФ зарегистрирован Московской регистрационной палатой 22 сентября 1994 г. (свидетельство: серия МРЦ, регистрационный № 001.176). Устав РГНФ зарегистрирован Московской регистрационной палатой правительства г. Москвы 22 сентября 1994 г. в реестре за № 1176-у.

#### **Состав и структура РГНФ, основные показатели его деятельности**

В соответствии с Уставом (п. 15), высшим органом РГНФ является совет Фонда, действующий состав которого утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 1997 г. № 1733-р в количестве 27 человек. Председателем Совета Фонда в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 августа 1999 г. № 1200-р является член президиума Российской академии наук (РАН), академик РАН, профессор В. Л. Янин. В соответствии с Уставом Фонда (п. 15) председатель Совета Фонда, его заместители и члены Совета Фонда выполняют свои функции на безвозмездной основе.

Постоянно действующим исполнительным и распорядительным органом Фонда является дирекция, состоящая из работников аппарата Фонда, в которую входят генеральный директор Фонда, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации, его заместители, ответственный секретарь и руководители основных подразделений аппарата Фонда. Генеральный директор РГНФ, профессор Е. В. Семенов назначен постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1023 «О Российском гуманитарном научном фонде».

Действующая структура аппарата РГНФ включает администрацию, 7 самостоятельных отделов, Управление издательской деятельности и внешних связей и Организационно-методическое управление. Численность аппарата РГНФ в проверяемом периоде по действующему

штатному расписанию составляла 51 шт. ед. Фактическая среднегодовая численность аппарата Фонда на протяжении ряда лет (с 1995 по 1999 год) составляла 30-35 человек.

Фонд является учредителем журнала «Вестник Российского гуманитарного научного фонда» («Вестник РГНФ»), распространяющего информацию о деятельности Фонда, реализуемых проектах и развитии гуманитарных наук. Кроме того,

РГНФ с 1998 года выступает соучредителем некоммерческого партнерства «Редакция журнала «Науковедение» (соучредителями журнала являются Уральское, Сибирское и Дальневосточное отделения РАН, а также другие научные организации).

Данные об источниках и объемах финансирования РГНФ в 1998 - 1999 годах приведены в следующей таблице:

(тыс. рублей)

Наименование источника	1998 год			1999 год		
	Утверждено законом о федеральном бюджете	Лимит бюджетных обязательств	Фактически получено	Утверждено законом о федеральном бюджете	Доведено Минфином России	Фактически получено
1	2	3	4	5	6	7
1. Федеральный бюджет (по ведомственной структуре расходов) - всего, в том числе:	142412,0	105050,2	60658,0	116344,9	116344,9	116344,9
1.1. Раздел 0600 «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», подраздел 0601 «Фундаментальные исследования в области естественных, технико-экономических и общественных наук», всего	142412,0	105050,2	60658,0	116344,9	116344,9	116344,9
из них по видам расходов:						
1.1.1. 029 «Расходы на содержание аппарата»	5397,9*)	-	3277,0	5817,2	5817,2	5817,2
1.1.2 072 «НИОКР»	137014,1**)	-	57381,0	110527,7	110527,7	110527,7
2. Средства федерального бюджета не предусмотренные в ведомственной структуре расходов	-	-	-	-	-	3,0***)
3. Внебюджетные источники (от реализации журнала «Вестник РГНФ»), всего:	-	-	14,0	-	-	3,9****)
в том числе:						
ОАО Агентство «Роспечать»	-	-	14,0	-	-	-
от реализации журнала в Фонде	-	-	-	-	-	3,9
ИТОГО:	142412,0	105050,2	60672,0	116344,9	116344,9	116351,8

### Примечания:

\*) Показатели сметы на обеспечение деятельности РГНФ, утвержденные Советом Фонда, т.к. в 1998 году указанные показатели федеральным законом не утверждались.

\*\*\*) Показатели сметы на НИОКР с учетом резерва дирекции Фонда, утвержденные Советом Фонда.

\*\*\*\*) Премия РАН, присужденная сотруднику РГНФ В. В. Знакову.

\*\*\*\*\*) Данные записей журналов регистрации хозяйственных операций по оформлению подписки на печатную продукцию РГНФ и по передаче журнала пользователям за плату с 22.06.99.

Как показано в таблице, в 1998 году Фонду из федерального бюджета было выделено 60,6 млн. рублей (43 % от законодательно установленных бюджетных назначений), в 1999 году – 116,3 млн. рублей (100 процентов).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. № 875 «О финансировании Российского гуманитарного научного

фонда» (п.1), объем финансирования РГНФ определен в размере 1 % ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на финансирование науки.

В федеральных законах о федеральном бюджете на 1998 и 1999 годы указанная доля бюджетных назначений РГНФ составляла соответственно 1,28 % и 1,0 %, а по фактическому финансированию – 0,98 % и 1,04 %.

В 1999 году по данным Фонда объем финансирования отдельных видов проектов в РГНФ характеризуется следующими показателями:

исследовательские проекты - 60011 тыс. рублей;

издательские проекты - 24438 тыс. рублей;

проекты организации экспедиций - 2238 тыс. рублей;

организация научных форумов - 3612 тыс. рублей;

участие в международных мероприятиях - 688 тыс. рублей;

развитие материально-технической базы - 635 тыс. рублей;

создание информационных систем и развитие телекоммуникаций - 16270 тыс. рублей.

Указанные проекты реализуются в областях знаний, которым соответствует система экспертных советов Фонда. В РГНФ действуют 6 экспертных советов, в том числе 5 экспертных советов по областям гуманитарных знаний (история, археология и этнография; экономика; философия, социология, правоведение, политология и науковедение; филология и искусствоведение; проблемы комплексного изучения человека, психология и педагогика), а также экспертный совет по информационным системам и научным телекоммуникациям. Члены экспертных советов и эксперты являются внештатными сотрудниками Фонда.

Всего за 1995-1999 годы в Фонд поступило и рассмотрено около 18 тыс. заявок, из которых профинансировано более 7 тыс. проектов. Фонд оказывает финансовую поддержку развитию гуманитарных наук более чем в 70 субъектах Российской Федерации. В 1995-1999 годах в реализации проектов РГНФ приняло участие более 20 тысяч российских ученых (в 1998 году – около 5 тысяч ученых).

В 1998-1999 годах было завершено 1636 исследовательских проектов и 641 издательский проект, 117 проектов экспедиций, полевых и экспериментально-лабораторных исследований, поддержано

212 научных форумов, 222 ученых при финансовой поддержке Фонда приняли участие в научных мероприятиях за рубежом.

РГНФ является одним из ведущих центров поддержки научного книгоиздания в России, охватывающим основные направления гуманитарных наук. В 1994–1999 годах РГНФ профинансировал издание 1611 книг (на момент проверки издано 1282 книги). Образцами изданных научных трудов обеспечиваются (на безвозмездной основе) более 100 научных библиотек и библиотек ведущих российских университетов. За годы деятельности Фонда указанным библиотекам передано 100 тыс. экземпляров книг.

Работы, выполненные по грантам РГНФ, в проверяемом периоде отмечались различными премиями. Например, работы В. В. Седова «Славяне в древности и раннем средневековье» и В. В. Лунева «Преступность XX века» отмечены Государственной премией Российской Федерации в области науки и техники.

Анализ работы РГНФ показывает, что Фонд участвовал в становлении грантовой формы поддержки научных исследований в России, которая является значимым фактором сохранения и развития отечественной науки, культурного и духовного наследия страны.

В 1998 году на содержание аппарата РГНФ было использовано 3277 тыс. рублей, что составило 5,4 % всех средств РГНФ. Решением Совета Фонда от 18 февраля 1999 года была утверждена смета расходов РГНФ на 1999 год, где расходы на обеспечение деятельности фонда составили 5 % от общих расходов Фонда, или 5817,2 тыс. рублей, что соответствовало назначениям, утвержденным Федеральным законом от 22 февраля 1999 года № 36-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год» (фактическое исполнение – 100 %).

#### **Недостатки в организационно-правовом обеспечении деятельности РГНФ**

Проверкой установлено, что в настоящее время Устав РГНФ, заключаемые договоры, объявления о конкурсах и другие документы Фонда не в полной мере соответствуют требованиям действующего законодательства - Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральных законов «О науке и государственной научно-технической политике» и «О некоммерческих организациях» и иных нормативных правовых актов.

Так, основной нормативный документ РГНФ – Устав не содержит необходимых положений, однозначно определяющих организационно-правовой статус РГНФ как некоммерческой организации в форме фонда или в форме учреждения. Отдельные положения Устава в этой части прямо противоречат друг другу. При этом в Уставе Фонда не отражены вопросы ответственности по обязательствам РГНФ как самого Фонда, так и его учредителя - Правительства Российской Федерации.

Не урегулированы все правоотношения Фонда (как грантодателя) и грантополучателей (как физических, так и юридических лиц). Эти правоотношения подпадают, в частности, под регулирование Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 2 - 7, 769 - 778, 1057 - 1061), а также Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» (ст. 8; ст. 15, пп. 3, 4, 7, 10) и Законом Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах» (ст. 6).

Учитывая несоответствие некоторых положений уставных документов государственных научных фондов федеральным законам, введенным в действие после утверждения указанных уставных документов, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации В. Б. Булгак обязал Миннауки России, РГНФ и другие государственные научные фонды (поручение от 31 марта 1999 г. № БВ-П8-10619) подготовить совместно с заинтересованными министерствами и организациями предложения по изменению уставных документов, а также предложения о разработке дополнительных документов, регламентирующих деятельность фондов. Срок исполнения поручения истек во II квартале 1999 года. Однако это правительственное поручение в полной мере и в установленные сроки РГНФ выполнено не было.

В нарушение Устава РГНФ (п. 16) не утверждены Советом Фонда такие нормативные документы как, например, Порядок финансирования издательских проектов в 1998 году и в 1999 году, Положение о региональном представительстве РГНФ (указанные документы приняты дирекцией РГНФ). Положение об учетной политике РГНФ на 1999 год и Положение о порядке осуществления хозяйственных операций по передаче печатной продукции РГНФ пользователям за плату (от 17 июня 1999 года) утверждены генеральным директором Фонда. В тоже время согласно п. 20 Устава РГНФ, Дирекция Фонда только разрабатывает положения, регламентирующие деятельность подразделений аппарата Фонда, и проекты нормативных документов.

#### **Недостатки в финансово-экономической деятельности РГНФ**

Проверкой установлено, что в 1998-1999 годах финансирование Фонда в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете

осуществлялось по разделу 0600 «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», подразделу 0601 «Фундаментальные исследования в области естественных, технических и общественных наук». В соответствии с Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике» (ст. 2), фундаментальные научные исследования - экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей природной среды.

В то же время Фонд в нарушение федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующие годы осуществлял финансирование проектов не являющихся фундаментальными научными исследованиями, как, например, проектов создания информационных систем и развития телекоммуникаций (объем финансирования в 1999 году 16270 тыс. рублей).

В работе РГНФ не произошло существенных сдвигов в части привлечения и использования внебюджетных средств (как это предусмотрено Уставом РГНФ). До настоящего времени внебюджетные средства непосредственно на счета Фонда практически не поступают и в бухгалтерском учете не отражаются (за исключением случая, изложенного ниже). Внебюджетные средства Фондом привлекаются в основном за счет проведения совместных конкурсов с субъектами Российской Федерации (региональные конкурсы) и других организаций.

Проверкой установлено, что в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 22 августа 1998 г. № 1001 «О мероприятиях по переводу в органы федерального казначейства счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности», в РГНФ не обеспечивалась должная работа с имевшимся в проверяемом периоде внебюджетным источником финансирования - реализацией журнала «Вестник РГНФ» (данный журнал распространяется Фондом посредством двух агентств и продажи за наличный расчет в самом Фонде).

Так, средства от реализации журнала «Вестник РГНФ» поступали на счет «Суммы по поручениям», не предназначенный для этих целей, а не на

отдельный внебюджетный счет, который Фондом открыт не был.

Денежные поступления в проверяемом периоде имели место только в 1998 году от ОАО Агентства «Роспечать» в сумме 14 тыс. рублей (в 1999 году денежные средства Агентством не перечислялись). На момент проверки в РГНФ отсутствовали все необходимые документы, являющиеся основанием перечисления указанных средств, что не позволяет сделать вывод о полноте и своевременности расчетов, а также о причинах отсутствия таких перечислений в 1999 году. В ходе проверки Фондом был издан приказ от 7 марта 2000 года № 04-од об устранении выявленных недостатков в организации партнерских отношений РГНФ с ОАО Агентство «Роспечать», включая недостатки в расчетах между ними и восстановление отсутствующих документов. Выявлены также недостатки в организации продажи журнала за наличный расчет непосредственно в Фонде.

Следует отметить, что руководство Фонда представляло в финансовые органы и в ходе настоящей проверки искаженную информацию о наличии указанного внебюджетного источника финансирования. В частности, в первоначально представленной информации об имеющихся источниках финансирования в РГНФ, указанный источник показан не был.

Проверкой установлено, что организация сметно-финансовой деятельности в РГНФ не соответствует требованиям Федерального закона «О бухгалтерском учете» (ст. 1, п. 3), согласно которому использование финансовых ресурсов осуществляется в соответствии с утвержденными сметами.

Так, в РГНФ допускалось расходование средств федерального бюджета в отсутствие утвержденных смет по большинству проектов.

В РГНФ не утверждалась смета расходов по неиспользованным бюджетным средствам, перечисленным на счет «Суммы по поручениям». Сметы расходов Фонда и их исполнение утверждались Советом Фонда без учета наличия остатков средств

Фонда на счете «Суммы по поручениям» (на момент заседаний Совета Фонда остатки составляли: в 1998 году - 108,0 тыс. рублей, в 1999 году - 137,9 тыс. рублей).

В РГНФ не в должной степени соблюдался принцип единства при составлении, утверждении и исполнении сметы расходов. В ряде случаев (как по структуре, так и в количественном плане) показатели исполнения смет расходов, утверждаемые Советом Фонда, не соответствуют показателям утвержденной сметы расходов и показателям бухгалтерской отчетности Фонда, представленным в Минфин России.

Совет РГНФ в нарушение Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации» от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ (с изменениями от 2 марта, 26 марта 1998 г.) утверждал сметы на обеспечение деятельности Фонда по сокращенному перечню показателей.

Проверкой установлено, что РГНФ ежегодно образует резерв бюджетных ассигнований (резерв дирекции РГНФ), что не предусмотрено Уставом Фонда (Раздел III. «Порядок образования и использования средств Фонда»). В 1998 году в резерв дирекции РГНФ было направлено 260,0 тыс. рублей, что составляет 0,4 % ассигнований Фонда; в 1999 году - 2,6 млн. рублей, или 2,6 процента. При этом расходование средств из резерва дирекции в проверяемом периоде осуществлялось также в отсутствие смет.

В этой связи необходимо отметить, что федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующие годы и другими нормативными правовыми актами не предусматривается самостоятельное принятие решений прямыми бюджетополучателями о резервировании средств федерального бюджета.

Кроме того, в использовании резерва дирекции имеются недостатки, связанные с финансированием проектов в рамках Межведомственной научно-технической программы «Перспективы научно-технологического развития России», включая превышение полномочий дирекцией РГНФ при определении объемов финансирования проектов сверх установленных Советом Фонда.

В ходе проверки отмечено, что начиная с 2000 года, гранты Фонда финансируются Минфином России по одному коду экономической классификации - 130150 «Субвенции». Данное изменение формы финансирования Фонда не в полной мере соответствует требованиям действующего законодательства Российской Федерации.

Так, введение понятия «Субвенции» в экономическую классификации было осуществлено приказом Минфина России от 29 декабря 1999 г. № 100н «О внесении изменений и дополнений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Такая корректировка бюджетной классификации противоречит Федеральному закону «О бюджетной классификации Российской Федерации» (ст. 14), которым установлено, что изменения в бюджетную классификацию осуществляются посредством внесения поправок в данный Закон одновременно с принятием законодательных актов о налогах и сборах и о федеральном бюджете. Указанным Законом (ст. 13) предусмотрено, что Минфин России издает лишь указания о порядке применения бюджетной классификации.

Кроме того, финансирование грантополучателей – физических лиц по данной строке экономической классификации противоречит Бюджетному кодексу Российской Федерации (ст. 6), который не предусматривает выделения субвенций физическим лицам. Поэтому само понятие «субвенции» как формы выделения бюджетных средств не соответствует грантовой форме поддержки научной деятельности.

Поэтому приказ Минфина России от 29 декабря 1999 г. № 100н практически исключает в будущем прямое финансирование научных проектов, реализуемых грантополучателями – физическими лицами и сохраняет существующий порядок финансирования исследовательских проектов, при котором до 15 % средств грантов расходуется на содержание организаций, через которые финансируются грантополучатели, а не на адресную поддержку конкретных научных исследований.

Кроме того, подобная практика может стать причиной проблем с финансированием грантополучателей РГНФ, которое осуществляется через органы федерального казначейства, обеспечивающие контроль за соблюдением действующего законодательства в процессе исполнения бюджета. Уже сейчас РГНФ (по требованию территориальных органов федерального казначейства) вынужден утверждать организациям, через которые финансируются грантополучатели, сметы расходов по организациям (без разбивки по проектам) в разрезе отдельных статей экономической классификации (оплата труда, начисления на оплату труда и т. д.). Например, такая смета (без номера и даты) была утверждена по ИП РАН на 2000 год. Иными словами, один код экономической классификации («субвенции») дифференцируется по другим кодам экономической классификации.

#### **Недостатки в научно-организационной деятельности РГНФ**

Проверкой установлено, что в нарушение Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» (ст. 11, п. 2), в РГНФ

до настоящего времени не сформирован перечень приоритетных направлений гуманитарных исследований. В то же время РГНФ не согласовывает свою деятельность с приоритетными направлениями фундаментальных исследований, сформированных в РАН и Минобразовании России, в системах которых работает большинство ученых, чья научная деятельность поддерживается Фондом. Это свидетельствует о недостаточной работе Фонда по формированию концептуальной основы конкурсного отбора проектов, что не может способствовать повышению эффективности использованию средств федерального бюджета.

В определенной степени это обуславливает недостаточную активность Фонда по поддержке исследований по ряду актуальных для России проблем, как, например, теоретическое обоснование системы государственного управления, разграничение полномочий Центра и регионов, обеспечение безопасности личности, социально-экономических проблем семьи и т. п., а также отсутствие практики организации целевых конкурсов РГНФ.

В ходе проверки выявлено, что в нарушение Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» (ст. 2), определяющего грант как денежные и иные средства, передаваемые безвозмездно и безвозвратно гражданам и юридическим лицам, РГНФ фактически предусматривал в качестве одного из условий предоставления гранта его частичное изъятие у грантополучателя путем передачи материальных ценностей, приобретенных за счет средств гранта, организациям, через которые осуществлялось финансирование проектов.

Указанное нарушение искажает само понятие гранта, ущемляет права грантополучателей и обуславливает появление серьезных проблем у самого РГНФ, в первую очередь, в части законности определения этого имущества как государственной собственности (как это делает Фонд) и передачи его по завершению работ в собственность различным организациям (в том числе и негосударственных), через которые финансируются грантополучатели. Выборочная проверка выявила 10 негосударственных организаций, которым было передано имущество общей стоимостью 114,5 тыс. рублей (например, ТОО «Архивно-информационное агентство»

передан ксерокс стоимостью 9,3 тыс. рублей, а ИЧП «Барин» - компьютерное оборудование стоимостью 4,2 тыс. рублей).

Ряд недостатков установлен в организации конкурсов Фонда, включая содержание объявлений о конкурсах РГНФ, правовое обеспечение конкурсов, а также проведение экспертизы как по конкурсным заявкам, так и по результатам работ. Так, при проведении экспертизы в РГНФ допускается принятие от экспертов незавершенных (по установленной форме) или поверхностных экспертных заключений, являющихся основанием для решений экспертных советов и Совета Фонда о завершении работы.

При этом необходимо отметить, что научные аспекты научно-организационной деятельности Фонда не анализировались. Оценивалось лишь ее соответствие требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации. Экспертные заключения и научные отчеты сопоставлялись с требованиями Государственного стандарта (ГОСТ 7.32-81) и требованиями, установленными самим Фондом, от выполнения которых в определенной степени зависит эффективность использования средств федерального бюджета.

РГНФ не принимает необходимые меры по реализации одной из основных задач Фонда, определенной его Уставом (п. 5), - содействию быстрейшему освоению результатов гуманитарных наук в системе образования. Наиболее эффективным решением этой задачи является подготовка учебников и учебных пособий. Однако совместные конкурсы в этой области за время существования Фонда не проводились. В перечне конкурсов РГНФ конкурс учебной литературы также не представлен. Более того, в условиях конкурсов РГНФ на 2001 год, утвержденных решением Совета РГНФ от 18 февраля 2000 года (приложение № 23), установлено, что Фонд не поддерживает заявки на подготовку или издание учебников и учебных пособий. В этой связи необходимо отметить недостаточную активность Минобразования России в использовании возможностей Фонда в области подготовки качественной учебной литературы.

РГНФ не использует для распространения информации о проводимых им конкурсах в области гуманитарных наук организационные возможности РАН, Минобразования России, Миннауки России, которые могли бы распространять условия конкурсов Фонда по соответствующим научным учреждениям, университетам и другим высшим учебным заведениям, находящимся в их ведении. Информация о конкурсах в основном публикуется в узкоспециализированной газете «Поиск» (распространяется по подписке) и журнале «Вестник РГНФ» (с крайне ограниченным тиражом), а также размещается на сайте Фонда в сети Интернет.

Учитывая уровень материального обеспечения научных работников в России, распространение информации о конкурсах РГНФ через ведомственную информационную сеть, публикация информации в многотиражных изданиях научных и образовательных учреждений облегчило бы доступ к ней ученых-гуманитариев. Любое расширение каналов распространения информации о конкурсах позволяет более полно реализовать требование Гражданского кодекса Российской Федерации о том, что при открытом публичном конкурсе предложение организатора конкурса принять в нем участие должно быть обращено ко всем желающим (ст. 1057, п. 3).

В ходе проверки выявлены недостатки в организации договорного обеспечения деятельности Фонда.

Так, в проверяемый период в РГНФ не заключались договоры с грантополучателями по отдельным видам конкурсов (экспедиции, поддержка материально-технической базы гуманитарных научных исследований и т. д.), что противоречит требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 769-778) и Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» (ст. 8). Общие затраты РГНФ по этим конкурсам в 1999 году составили 20 % от годового бюджета Фонда.

Договоры по исследовательским проектам, форма которых установлена дирекцией РГНФ, заключаемые с 1999 года в виде тройственных договоров (РГНФ - грантополучатель - организация, через которую осуществляется финансирование), не в полной мере отвечают требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 769 - 778). Так, в них отсутствуют основные условия договора: характер и объем выполняемой работы, а

также объем средств, выделяемый Фондом для ее выполнения, что противоречит Гражданскому кодексу Российской Федерации. Договоры не содержат других необходимых положений, определяющих правоотношения Фонда и грантополучателей (об исключительных правах и т. д.). Имеют место отдельные недостатки оформления договоров.

В ходе проверки установлена экономическая неэффективность схемы финансирования грантополучателей – физических лиц, которую использует РГНФ (только через организации). Указанные организации оставляют в свое распоряжение, как это определено Фондом, до 15 % от суммы гранта (в РГНФ отсутствуют расчеты, подтверждающие обоснованность этого норматива). Конкретный размер отчислений организации определяют самостоятельно, без согласования с Фондом (соответствующие критерии Фондом также не сформулированы), а обоснованность размера производимых организациями отчислений РГНФ не контролирует.

Следует отметить, что в числе направлений использования средств РГНФ, установленных Уставом Фонда (п. 10), это не предусмотрено.

Фонд не предоставляет грантополучателям возможность выбора другой схемы финансирования, не требующих таких затрат (например, прямое финансирование посредством банковской системы).

Как показали встречные проверки в ИП РАН и ЦЭМИ РАН, имеет место значительное завышение отчислений за обслуживание грантов (порядка в 4 раза) по сравнению с базовым финансированием РАН. При этом в институтах не проводились необходимые расчеты, обосновывающие размер производимых отчислений.

Реализуемая РГНФ единственная схема финансирования исследовательских проектов (через организации) принципиально отличается от практики грантовой поддержки научной деятельности зарубежных фондов, которые финансируют грантополучателей – физических лиц напрямую, т.е. без использования организаций-посредников. Однако Фондом анализ зарубежного опыта не проводится и не осуществляется внедрение в практику работы РГНФ альтернативной, более

экономичной технологии финансирования грантополучателей с учетом развития отечественной банковской системы.

Следует отметить, что организации-посредники получают от Фонда средства не только в виде отчислений за обслуживание грантов. Одновременно эти организации сами получают гранты по другим видам конкурсов РГНФ. Например, в 1998-1999 годах РГНФ перечислил ИП РАН ассигнования федерального бюджета по проектам развития материально-технической базы исследований, создания информационных систем и развития телекоммуникаций и др. в сумме 492,0 тыс. рублей (сумма отчислений по другим грантам РГНФ - 367,8 тыс. рублей). В 1999 году размер отчислений по грантам РГНФ в ЦЭМИ РАН составил 347,1 тыс. рублей. При этом расходы РГНФ по проектам создания информационных систем в Институте достигли в этом году 654,0 тыс. рублей. Кроме того, организации-посредники получают в собственность имущество, приобретенное грантополучателями-физическими лицами.

Учитывая изложенное, средства, отчисляемые организациями, следует определить как неэффективное использование средств федерального бюджета. В 1998-1999 годы эти отчисления составили 17,3 млн. рублей (расчетно), или порядка 10,0 % от общего объема средств федерального бюджета, выделенных РГНФ в этом периоде (справочно: затраты на содержание Фонда в эти годы - 5,1 % от общего объема финансирования РГНФ).

Необходимо отметить, что в последнее время РГНФ обращается в вышестоящие органы с просьбой об увеличении финансирования Фонда за счет средств федерального бюджета в 1,5 раза, что, по мнению Фонда, позволит уравнивать условия конкурса по естественнонаучным и гуманитарным дисциплинам (в 1995 году постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. № 875 финансирование РГНФ было увеличено в 2 раза).

В то же время Фонд не совершенствует схему финансирования грантополучателей-физических лиц и практически не имеет средств внебюджетных источников, поступающих на счета РГНФ, которые могли бы быть использованы для поддержки гуманитарных исследований, в том числе от участия в прибыли от реализации печатной продукции, изданной при финансовой поддержке Фонда (при этом результаты проверки не опровергают

потребность РГНФ в увеличении бюджетного финансирования).

РГНФ также не использует систему льгот для книгоиздания, связанного с образованием, наукой и культурой (указанные льготы не отражаются в договорах Фонда с издательствами).

Кроме того, руководство РГНФ не проявляет должной инициативы и настойчивости по внесению необходимых изменений в действующее законодательство, с целью уравнивания условий функционирования РГНФ с другими отечественными и зарубежными фондами (в части льгот по подоходному налогу с физических лиц и по налогу на часть прибыли предприятий, передаваемой для поддержки научной деятельности).

Вместе с тем, расчеты показывают, что при переходе на систему прямого финансирования грантополучателей – физических лиц, уравнивании условий налогообложения зарубежных и отечественных грантов финансовые ресурсы РГНФ, используемые непосредственно для прямой поддержки конкретных научных исследований, увеличились бы не менее чем на 40 % (без учета возможных внебюджетных поступлений).

В ходе проверки выявлено, что Фондом не проводится достаточная работа по реализации требований директивных документов, в частности, Указа Президента Российской Федерации от 22 июля 1998 г. № 863 по содействию вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности, осуществляемой за счет средств федерального бюджета. Это не соответствует основному принципу рыночной экономики, согласно которому практическая ценность научных разработок, в том числе и в гуманитарных областях знания (естественно там, где это возможно, и с учетом их специфики) проверяется рынком.

### **Недостатки в организации конкурса издательских проектов**

В ходе проверки установлено, что РГНФ не учитывает в необходимой мере экономические аспекты в организации конкурса издательских проектов, в процессе издания книг и в последующем использовании изданного тиража. Во взаимоотношениях между РГНФ и издательствами существуют организационно-правовые недостатки и

упущения. Их устранение обеспечит реализацию неиспользованных возможностей, что позволит повысить эффективность использования средств федерального бюджета, выделяемых Фондом на издательские проекты, и привлечь дополнительные средства на расширение поддержки Фондом гуманитарного книгоиздания и развития гуманитарных наук в целом.

Так, в РГНФ отсутствует экономическое обоснование (расчет) сложившейся структуры финансирования издательских проектов (согласно Порядку финансирования издательских проектов Фонд обеспечивает только 85 % прямых производственных затрат, а другую часть финансируют издательства). В тоже время, в проверенных плановых калькуляциях по издательствам «РОССПЭН» и «НАУКА» имеет место значительный разброс доли участия Фонда в финансировании проектов. При этом в ряде договоров доля участия Фонда определяется не от прямых затрат, как это предусмотрено указанным выше Порядком, а от общих затрат по изданиям, включающих редакционные расходы, накладные расходы издательств и расходы по обязательной рассылке. Это значительно усложняет, а в определенных случаях делает невозможным определение средней доли Фонда в финансировании издательских проектов в целом по РГНФ и по отдельным издательствам (в частности, отсутствуют расчеты этой доли по издательствам «РОССПЭН» и «НАУКА»).

Проверкой установлено, что используя средства федерального бюджета на поддержку издательских и соответствующих исследовательских проектов, Фонд не в полной мере использует конечные результаты финансируемых проектов и не изыскивает возможности получения дополнительных средств (внебюджетных) на осуществление своей уставной деятельности. Это обусловлено тем, что весь тираж (как правило, от 1000 до 2000 экземпляров), за исключением порядка 180 экземпляров (рассылаются в библиотеки, передаются Фонду и автору), остается в распоряжении издательств, которые реализуют его без каких-либо расчетов с Фондом.

Таким образом, при любых затратах на выпуск книг, любом изданном тираже, а также при любом количестве реализованных книг эквивалент затрат Фонда соответствует 180 экземплярам, хотя, как уже отмечалось, доля Фонда в финансировании прямых производственных затрат должна составлять 85 процентов. По издательству «РОССПЭН», например, эта доля в соответствии с плановыми калькуляциями колебалась по отдельным проектам от 52,2 до 94,3 процента.

Между тем, как показала встречная проверка в указанном издательстве, фактическая чистая прибыль издательства (с учетом всех произведенных затрат) от труда В. И. Ивкина «Государственная власть СССР. 1923-1991 гг.»

составила только по частично реализованному тиражу (1454 экземпляров из 3000 изданных) 19,2 тыс. рублей. Участие в распределении этой прибыли Фонд не принимал, поскольку в договорах между издательствами и РГНФ отсутствует механизм определения фактических затрат и их компенсации за счет получаемой от издания книг прибыли.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что РГНФ не использует систему льгот для книгоиздания, связанного с образованием, наукой и культурой. В Фонде при составлении плановой калькуляции по издательским проектам они не учитываются. Вместе с тем, как показала встречная проверка в издательстве «РОССПЭН», по упомянутой книге В. И. Ивкина «Государственная власть СССР. 1923-1991 гг.» только по частично реализованному тиражу сумма налоговых льгот составила 14,8 тыс. рублей (чистая прибыль издательства - 19,2 тыс. рублей).

Следует отметить, что проанализировать указанные выше аспекты реализации издательских проектов Фонду препятствует отсутствие отчетных калькуляций по выпущенным изданиям, которые Фондом не запрашиваются и, соответственно, в РГНФ не поступают.

Определяя условия конкурсов по издательским проектам, Фонд недостаточно прорабатывает их правовое обеспечение. Например, в РГНФ не решен вопрос о правах (копирайте) Фонда на свои издания. Это не фиксируется в договорах с авторами и издательствами, что лишает РГНФ возможных внебюджетных доходов в случае последующего коммерческого переиздания книг (выборочная проверка договоров авторов и издательства «НАУКА», которые по условиям конкурса представляются в Фонд, показала, что в отдельных договорах предусматривается возможность переиздания книг (без упоминания при этом Фонда).

Проверкой выявлены случаи представления конкурсных заявок и получения грантов авторами, которые уступили (передали) свои права по использованию рукописи. Это обусловлено тем, что в утверждаемом ежегодно Фондом Положении о конкурсе отсутствует условие, предусматривающее обязательное наличие права автора на рукопись, а также ответственность за нарушение данной нормы.

Проверкой установлено, что РГНФ не осуществляет должный контроль за исполнением договорных условий между Фондом и издательствами. В частности, встречной проверкой в издательстве «РОССПЭН» установлено, что издательство самостоятельно, в нарушение договора с Фондом и без согласования с Фондом, изменяло тираж ряда изданий (как правило в сторону уменьшения), не подкрепляя свои действия обоснованными расчетами (в 1998 году по 20 из 33 книг тираж был сокращен в среднем на 30 процентов, в 1999 году тираж сокращен по 6 из 7 книг, изданных к моменту проверки). Уменьшение в одностороннем порядке издательствами тиражей, утвержденных

РГНФ, перекладывает большую часть расходов, иногда доходящих до 100 % от фактических прямых затрат, на Фонд. Необходимо отметить, что, как показано выше, фактические калькуляции расходов по выпущенным изданиям Фондом не запрашиваются и в РГНФ не поступают.

#### **Недостатки в финансировании расходов на содержание РГНФ**

Проверкой установлено, что отсутствие в РГНФ обоснованных расчетов потребности в средствах на содержание Фонда, а также недостаточный контроль со стороны Минфина России привели к завышению сметных показателей оплаты труда (в рамках расходов на содержание Фонда) за 1998-1999 годы.

Это обусловило образование в РГНФ значительной ежегодной экономии средств по оплате труда. Даже в условиях неполного исполнения бюджетных назначений в 1997-1998 годах данная экономия составляла: в 1997 году - 377,4 тыс. рублей (38,4 % от фактически выделенных на эти цели ассигнований), в 1998 году - 507,1 тыс. рублей (15,5 %), в 1999 году - 474,1 тыс. рублей (18,0 процентов). Одним из факторов, обусловивших образование этих неиспользованных средств федерального бюджета, явилось то, что штатная численность аппарата РГНФ определяется самим Фондом, а не устанавливается учредителем - Правительством Российской Федерации. Кроме того, порядок установления штатной численности Фонда не регламентирован Уставом РГНФ.

Завышение сметы и обусловило наличие указанных выше значительных неиспользованных средств федерального бюджета, что противоречит постановлению Правительства Российской Федерации от 17 июня 1998 года № 600 «Об утверждении Программы экономии государственных расходов».

Проверкой установлено, что в нарушение постановления Минтруда России от 20 марта 1998 г. № 11 «О должностных окладах и других условиях оплаты труда работников аппарата Российского гуманитарного научного фонда» (п. 1), в Фонде отсутствуют положения, определяющие условия, размеры и порядок выплаты стимулирующих надбавок, премий и других выплат, утвержденные в установленном порядке. Между тем, общая сумма стимулирующих надбавок, премий и других выплат, осуществленных в нарушение установленного порядка, в 1998 году составила 554 тыс. рублей, или 147 % от расходов на основной оклад штатных сотрудников Фонда, а в 1999 году - 493 тыс. рублей, или 64 % от расходов на основной оклад.

Кроме того, как выявлено проверкой, в сметах расходов на содержание РГНФ не выделяются расходы аппарата Фонда на оплату труда внештатных сотрудников, в том числе внештатных экспертов. Потребность расходов Фонда на оплату труда внештатных сотрудников в нарушении Федерального закона от 21 ноября 1996 года №129-

ФЗ «О бухгалтерском учете» (ст. 1), предусматривающего использование финансовых ресурсов в соответствии с утвержденными нормами, нормативами и сметами, в РГНФ не оформляется и не представляется в Минфин России в установленном порядке, а соответственно и не предусматривается Минфином России при формировании плановых назначений (бюджетной росписи). Фактически в 1998 году расходы на оплату труда внештатных сотрудников составили 785 тыс. рублей.

Следует отметить, что Фонд в 1999 году увеличил объем средств, направляемых на оплату труда внештатных сотрудников (с 785 тыс. рублей до 1257 тыс. рублей). Указанный рост в значительной степени обусловлено то, что приказом РГНФ от 11 октября 1999 г. № 04-од в Фонде были увеличены размеры оплаты труда внештатных экспертов (в среднем на 85 процентов). При этом указанное решение принято не Советом Фонда, что противоречит Уставу РГНФ (п. 16).

В нарушение Федерального закона «О бухгалтерском учете» (ст. 1), а также писем Минфина России от 11.01.99 № 02-02-14 и от 12.07.99 № 02-02-14 (в отношении 1999 года), определяющих недопущение отклонений от утвержденной по росписи структуры расходов без предварительного уведомления Минфина России, РГНФ в проверяемом периоде производил перераспределение средств федерального бюджета с одного кода экономической классификации на другой в общей сумме 659 тыс. рублей, что является нецелевым расходованием средств.

Кроме того, РГНФ в 1999 году внес учредительский взнос за счет средств федерального бюджета (предметная статья 111040 «Прочие текущие расходы») в качестве одного из учредителей некоммерческого партнерства «Редакция журнала «Науковедение» в сумме 35,0 тыс. рублей. Это является нецелевым использованием бюджетных средств, поскольку Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации» (ст. 13) и Указаниями о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденными приказом Минфина России от 25 мая 1999 г. № 38н, не предусмотрено финансирование по данной предметной статье учредительских взносов. При этом в бухгалтерском учете по форме 1 «Баланс исполнения сметы расходов» средства данного учредительского взноса не отражены как финансовые вложения (сч. 134 «Финансовые вложения»).

Учитывая изложенное, общий объем средств федерального бюджета, использованных не по целевому назначению, составляет 694 тыс. рублей.

### **Недостатки бухгалтерского учета и отчетности в РГНФ, а также в организации внутреннего контроля**

Проверкой установлено, что в нарушение Федерального закона «О некоммерческих организациях» (ст.29, п. 3) бухгалтерский отчет Фонда не утверждался Советом Фонда.

В нарушение Федерального закона «О бухгалтерском учете» в РГНФ не были утверждены план счетов бухгалтерского учета, формы первичных учетных документов, порядок проведения инвентаризации, правила документооборота и порядок контроля за хозяйственными операциями (ст. 6, п. 3), а также отсутствовало положение об учетной политике Фонда в 1998 году (ст. 5, п. 3).

РГНФ отражал в бухгалтерской отчетности

(ф.2 «Отчет об исполнении сметы расходов бюджетной организации - Финансирование научных исследований») в качестве фактических расходов данные не о фактическом использовании средств организациями и грантополучателями, а данные Фонда о разассигновании по ним полученных из федерального бюджета средств. Это противоречит принципам организации бухгалтерского учета, определенным Федеральным законом «О бухгалтерском учете». Необходимо отметить, что Минфином России до настоящего времени не установлен особый порядок отражения в бухгалтерской отчетности грантовой формы государственной финансовой поддержки, осуществляемой через государственные научные фонды, которые не имеют подведомственных учреждений и организаций.

Как установлено проверкой, формы отчетов грантополучателей РГНФ (ф. 5) и организаций, через которые финансируются грантополучатели (ф. 10), об использовании ими выделенных Фондом средств федерального бюджета (формы отчетов установлены РГНФ), не несут информации об использовании этих средств по каждому проекту и о кредиторской (дебиторской) задолженности грантополучателей и

организаций. Показатели данной финансовой отчетности укрупнены по видам конкурсов и не соответствуют кодам экономической классификации расходов, утвержденной Федеральным законом «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Данные формы не соответствуют также установленным Минфином России формам бухгалтерской отчетности. Бухгалтерией Фонда формы 5 и 10 не обобщаются, не анализируются и не используются при составлении бухгалтерской отчетности РГНФ, что не может способствовать организации действенного контроля Фонда за использованием средств федерального бюджета.

В нарушение Федерального закона «О бухгалтерском учете» (ст.1, п.3; ст. 8 и 9) в РГНФ имеет место искажение годовой бухгалтерской отчетности за 1998-1999 годы и отсутствие в ней всей необходимой и достоверной информации.

В частности, это имело место в отношении средств, израсходованных на оплату труда внештатных сотрудников Фонда.

В РГНФ не ведется бухгалтерский учет поступления и распределения экземпляров книг, изданных при финансовой поддержке Фонда и переданных ему по договорам с издательствами (в 1998 году в РГНФ поступило 4,7 тыс. экземпляров).

В отчетности РГНФ за 1998 год, как было показано выше, должным образом не отражались средства, полученные Фондом за реализацию журнала «Вестник РГНФ» (14 тыс. рублей). В бухгалтерской отчетности Фонда за 1999 год не отражены средства от продажи журнала «Вестник РГНФ» непосредственно в Фонде за наличный расчет в 1999 году (3,9 тыс. рублей). Данные средства своевременно не внесены в кассу Фонда в 1999 году. Выявлены также и другие недостатки.

Необходимо отметить, что в РГНФ не осуществляется достоверный учет фактически выделенных средств в разрезе каждой организации.

Проверкой установлено, что в ряде случаев показатели бухгалтерской отчетности РГНФ, представленные в Минфин России, не соответствуют показателям смет и исполнения смет расходов, утвержденным Советом Фонда.

В нарушение Федерального закона «О бухгалтерском учете» (ст. 12, п. 1) обязательная ежегодная инвентаризация в РГНФ не проводилась с 1996 года.

В ходе проверки выявлен недостаточный уровень внутреннего контроля в РГНФ, его

эффективности, вследствие чего не в должной степени выполняется Устав Фонда (п. 6), предусматривающий контроль РГНФ за использованием средств, выделенных на финансирование поддержанных проектов, что не может способствовать эффективному использованию средств федерального бюджета.

Фонд в недостаточной степени контролирует соблюдение условий предоставления грантов и использует в своей практике результаты этого контроля как в отношении грантополучателей, так и в отношении организаций, через которые осуществляется их финансирование (условия выделения грантов включают, в частности, выполнение заявленных исследований, целевое использование средств грантов, публикацию результатов исследований в открытой печати упоминанием о поддержке исследований Фондом, представление соответствующих отчетов).

В проверяемом периоде не установлены случаи расторжения РГНФ договоров с грантополучателями и организациями, через которые финансируются исследовательские проекты, а также возврата Фонду средств, затраченных на реализацию проектов, по которым грантополучателями или организациями были нарушены условия предоставления грантов РГНФ, что предусматривается договорами о порядке финансирования и проведения работ по исследовательским проектам, поддержанным Фондом (пп. 6.6, 8.1 и 8.3).

Необходимо отметить, что в РГНФ отсутствует нормативный документ, определяющий механизм возврата неиспользованных или использованных не по целевому назначению средств федерального бюджета. Соответствующий лицевой счет в территориальном органе казначейства, на который осуществлялся бы возврат указанных средств, Фондом до настоящего времени не открыт, что делает практически невозможным возврат таких средств.

Необходимость такого механизма и применения финансовых санкций, установленных нормативными требованиями РГНФ, подтверждается случаями непредставления грантополучателями научных отчетов (т.е. материалов, подтверждающих факт проведения исследований) или их низкого качества. Максимальный уровень санкций, применяемых РГНФ, – лишение таких грантополучателей права участвовать в конкурсах РГНФ на срок от одного года до 5 лет (в 1998-1999 годах их количество составило более 50 человек).

Необходимость таких санкций и усиления финансового контроля со стороны РГНФ в целом подтвердили результаты встречных проверок в ИП РАН и ЦЭМИ РАН. Так, в ИП РАН были выявлены 3 договора, заключенные за счет средств грантополучателей на общую сумму 79,9 тыс. рублей с ООО «Нафто», в которых отсутствовали точные определения характера и объема работ, подлежащих выполнению. Технические задания также отсутствовали. В актах о приемке работ содержание и объемы выполненных работ не были определены. Как установлено проверкой, исполнение обязательств по указанным договорам сопровождалось изменением стоимости оборудования, созданием баз данных. Однако соответствующее увеличение стоимости основных фондов Института, а также стоимости нематериальных активов в бухгалтерском учете не отражено. По результатам проверки в ИП РАН был издан приказ от 27 марта 2000 г. № III-И, в котором были объявлены взыскания виновным и принято решение об устранении недостатков этих договорных работ.

Встречные проверки выявили также случаи использования выделенных средств не на цели, указанные в проектах, что противоречит Уставу РГНФ (п. 12), а также нарушения в бухгалтерском учете средств грантополучателей.

Недостаточный уровень финансового контроля РГНФ подтверждается тем, что РГНФ не проводил проверок организаций-

бюджетополучателей на 1999 год, хотя решением дирекции Фонда от 1 марта 1999 года был утвержден перечень таких организаций.

Вывод о недостаточности внутреннего контроля РГНФ подтверждает также отсутствие смет по большинству проектов, несоответствие форм отчетности грантополучателей и организаций установленным формам бухгалтерской отчетности, отсутствие в Фонде обобщения и анализа этих форм, а также другие недостатки, изложенные в настоящем отчете.

Наличие многих выявленных недостатков в значительной степени обусловлено слабым контролем за деятельностью Фонда со стороны Минфина России, который не организовывал проведение ежегодных ревизий финансово-хозяйственной деятельности РГНФ, что предусмотрено его Уставом (п. 24), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1023 «О Российском гуманитарном научном фонде».

В этой связи необходимо отметить отсутствие в проверяемом периоде должной работы Миннауки России, одной из основных задач которого является ресурсное обеспечение науки и эффективное использование средств федерального бюджета, выделяемых на развитие фундаментальных исследований и содействие научно-техническому прогрессу (Положение о Миннауки России, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1998 г. 1586, п. 4, п/п 6).

Кроме того, необходимо отметить отсутствие должной активности РГНФ в совершенствовании своей деятельности. В частности, Фондом не устранены все недостатки, выявленные в ходе предыдущей проверки Счетной палаты Российской Федерации в 1997 году (отсутствие перечня приоритетных направлений научных исследований, неполучение внебюджетных поступлений от реализации изданной научной литературы и т. д.).

#### **Выводы и предложения**

Анализ работы РГНФ показывает, что Фонд участвовал в становлении грантовой формы поддержки научных исследований в России, которая является значимым фактором сохранения и развития отечественной науки, культурного и духовного наследия страны.

В то же время в ходе проверки установлены недостатки в деятельности РГНФ, которые соответствуют положениям выступления Президента Российской Федерации на общем собрании Российской академии наук в мае т.г., посвященном проблемам развития отечественной науки и, в том числе, научных фондов. Это

касается, в частности, недостаточной подконтрольности РГНФ и непрямого финансирования Фондом научных проектов, а также приоритетности научных исследований и введения в экономический и коммерческий оборот объектов интеллектуальной собственности.

Проверка показала, что Фондом не в полной мере исполняются требования бюджетного законодательства, Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральных законов «О науке и государственной научно-технической политике», «О некоммерческих организациях» и «О бухгалтерском учете», постановлений Правительства Российской Федерации, а также Устава РГНФ.

Так, не в достаточной степени этим требованиям отвечает научно-организационная деятельность РГНФ. В частности, в Фонде не сформирован перечень приоритетных направлений гуманитарных исследований, что препятствует созданию полноценной концептуальной основы конкурсного отбора проектов. Не решены вопросы правовой охраны исключительных прав, возникающих в процессе осуществления научной деятельности (особенно в части издательских проектов), осуществляемой при финансовой поддержке Фонда. Имеются недостатки в организации конкурсов РГНФ.

Устав РГНФ и внутренние нормативные документы Фонда не отвечают всем требованиям действующего законодательства. В частности, Уставом РГНФ однозначно не определяется организационно-правовая форма РГНФ как некоммерческой организации в форме фонда или учреждения. Не урегулированы также все правоотношения Фонда и грантополучателей. Корректировка Устава не осуществлялась с момента образования Фонда в 1994 году, несмотря на то, что за это время был введен в действие ряд федеральных законов, прямо регламентирующих деятельность РГНФ.

Слабо ведется работа по привлечению внебюджетных средств, имеются недостатки в их учете.

Фондом не проводится достаточная работа по содействию вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности, осуществляемой за счет средств федерального бюджета, что предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1998 г. № 863. Это противоречит принципу рыночной экономики, в соответствии с которым практическая ценность результатов научных исследований, в том числе и в гуманитарных науках, проверяется рынком.

Недостаточен уровень внутреннего контроля в РГНФ (в т.ч. в части соблюдения правовых требований и условий предоставления грантов), его эффективности вследствие чего не в должной степени выполняется Устав Фонда (п. 6), предусматривающий контроль РГНФ за использованием средств, выделенных на финансирование отобранных проектов. В частности, Фонд не расторгает договоры с грантополучателями и организациями, через которые финансируются исследовательские проекты, и не возвращает средства, затраченные на реализацию проектов, по которым грантополучателями или организациями были нарушены условия предоставления грантов.

В практике Фонда имеет место использование базальтернативной и не самой эффективной схемы финансирования грантополучателей через организации, которые оставляют себе до 15 % от суммы грантов. Имеются серьезные недостатки в области заключения договоров и формирования смет, включая отсутствие части смет, ежегодное завышение сметы расходов на содержание Фонда и неучет в сметах оплаты труда внештатных работников.

Указанные недостатки обуславливают недостаточно эффективное использование средств федерального бюджета (около 19 млн. рублей), выделяемых Фонду. Кроме того, в проверяемом периоде Фондом допущено нецелевое использование средств в сумме 694 тыс. рублей.

В нарушение Федерального закона «О бухгалтерском учете» в РГНФ имеет место искажение годовой бухгалтерской отчетности за 1998-1999 годы, отсутствие в ней всей необходимой и достоверной информации, допускается расходование средств без утвержденных смет. Обязательная ежегодная инвентаризация в Фонде не проводилась с 1996 года.

Переход в 2000 году на финансирование грантовой поддержки по коду экономической классификации «Субвенции», осуществленный Минфином России, делает практически невозможным прямое финансирование научных проектов, реализуемых грантополучателями-физическими лицами и не соответствует требованиям Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Минфин России не организовывал проведение ежегодных ревизий финансово-хозяйственной деятельности Фонда, что предусмотрено Уставом РГНФ (п. 24), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1023 «О Российском гуманитарном научном фонде».

Учитывая изложенное, предлагается:

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации с рекомендациями принять необходимые меры:

**Российскому гуманитарному научному фонду** – по устранению выявленных недостатков и обеспечению соответствия деятельности Фонда требованиям федеральных законов о федеральном бюджете, Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральных законов «О науке и государственной научно-технической политике», «О некоммерческих организациях», а также иных нормативных правовых актов, включая:

определение приоритетных направлений научной деятельности в областях знаний, относящихся к компетенции Фонда, и форм их поддержки, например, посредством организации целевых конкурсов;

приведение Устава и других документов Фонда в соответствии с действующим законодательством;

переход на прямое финансирование проектов, ведущий к снижению расходов на обслуживание грантов, разработку совместно с заинтересованными организациями механизма финансирования грантовой поддержки научных исследований;

содействие вовлечению в хозяйственный оборот результатов научно-технической деятельности, осуществляемой за счет средств федерального бюджета, что предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1998 г. № 863, а также должный анализ эффективности научной деятельности, осуществляемой при финансовой поддержке РГНФ;

привлечение внебюджетных источников с соблюдением требований постановления Правительства Российской Федерации от 22 августа 1998 г. № 1001 «О мероприятиях по переводу в органы

федерального казначейства счетов организаций, финансируемых из федерального бюджета, по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности»;

наведение должного порядка в организации сметно-финансовой деятельности, бухгалтерском учете и отчетности, усилении внутреннего контроля а также повышение эффективности использования средств федерального бюджета;

рассмотрение вопроса о законности формирования резерва дирекции РГНФ;

утверждение в установленном порядке положений, определяющих условия, размеры и порядок выплаты стимулирующих надбавок, премий и других выплат;

обеспечение возмещения бюджетных ассигнований, использованных не по целевому назначению в сумме 694 тыс. рублей.

**Министерству финансов Российской Федерации - по:**

приведению в соответствие структуры финансирования РГНФ направлениям деятельности Фонда;

установлению действенного финансового контроля за деятельностью РГНФ, обеспечивая проведение ежегодных ревизий финансово-хозяйственной деятельности Фонда;

формированию совместно с РГНФ и другими заинтересованными организациями эффективного механизма финансирования грантовой поддержки научных исследований;

взысканию использованных Фондом не по целевому назначению средств федерального бюджета в сумме 694 тыс. рублей.

**Правительству Российской Федерации – по:**

обеспечению устранения Фондом выявленных недостатков в сметно-финансовой и научно-организационной деятельности, использовании средств федерального бюджета и внебюджетных источников, организации бухгалтерского учета и нормативно-правовом обеспечении РГНФ;

приведению устава Фонда в соответствие с действующим законодательством с учетом финансирования РГНФ из федерального бюджета;

обеспечению организации Минфином России проведения ежегодных ревизий финансово-хозяйственной деятельности РГНФ.

2. Направить информационные письма по результатам проверки Министерству образованию Российской Федерации и Министерству промышленности, науки и технологий Российской Федерации.

3. Отчет о проверке РГНФ в порядке информации направить в Совет Федерации и Государствен-

ную Думу Федерального Собрания  
Российской Федерации.

4. Материалы о результатах проверки  
опубликовать в средствах массовой информации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**П. В. ЧЕРНОМОРД**