

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 июня 2004 года № 21 (391) “О результатах проверки в Российском фонде фундаментальных исследований полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников в 2002-2003 годах в соответствии с бюджетным законодательством, Федеральным законом “О науке и государственной научно-технической политике” и другими нормативными правовыми актами”:

Утвердить отчет о результатах проверки...

Направить представления Счетной палаты председателю совета Российского фонда фундаментальных исследований, Министру финансов Российской Федерации, Министру образования и науки Российской Федерации...

Направить информационное письмо и отчет о результатах проверки в Правительство Российской Федерации...

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки в Российском фонде фундаментальных исследований полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников в 2002-2003 годах в соответствии с бюджетным законодательством, Федеральным законом “О науке и государственной научно-технической политике” и другими нормативными правовыми актами

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 4.10.6 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год.

Цель мероприятия

Полнота поступления, целевое и эффективное использование средств федерального бюджета и внебюджетных источников в 2002-2003 годах в соответствии с бюджетным законодательством, Федеральным законом “О науке и государственной научно-технической политике” и другими нормативными правовыми актами.

Предмет проверки

Средства федерального бюджета и внебюджетных источников, направляемые на содействие инициативным проектам фундаментальных научных исследований, отбираемым на основе конкурса, на содержание аппарата Фонда, а также на другие цели.

Объект контрольного мероприятия: Российский фонд фундаментальных исследований (далее по тексту - Фонд или РФФИ*).

Срок проведения контрольного мероприятия: с 30 января по 31 марта 2004 года.

Результаты контрольного мероприятия

Российский фонд фундаментальных исследований создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 апреля 1992 года № 426 “О неотложных мерах

* Данная аббревиатура используется только в наименованиях внутренних нормативных актов Фонда.

по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации” в качестве самоуправляемой государственной организации, целью которой является формирование необходимых условий для обеспечения сохранения научно-технического потенциала Российской Федерации.

Принцип самоуправления Фонда заключается в праве самостоятельно выбирать области исследований, распределять внебюджетные средства и утверждать распределение ассигнований, выделяемых из федерального бюджета, по областям науки и проектам на конкурсной основе.

1. Нормативно-правовое обеспечение деятельности Фонда

Действующая редакция устава Фонда утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2001 года № 161 “Об утверждении устава Российского фонда фундаментальных исследований”. Согласно уставу Фонд является государственной некоммерческой организацией в форме федерального учреждения, находящегося в ведении Правительства Российской Федерации.

Основной целью Фонда является поддержка фундаментальных научных исследований. Для достижения основной цели Фонд проводит отбор по направлениям, поддерживаемым им, на конкурсной основе:

- научно-исследовательских проектов;
- проектов по изданию научных трудов;
- проектов по организации научных мероприятий (конференций, семинаров и т. д.);
- российских участников научных мероприятий в Российской Федерации и за рубежом;
- проектов по развитию экспериментальной базы научных исследований, включая создание и приобретение приборов, средств и технологии информационного обеспечения.

При этом устав не дает однозначной трактовки понятия “направление, поддерживаемое Фондом” (область знаний, вид конкурса или вид деятельности Фонда). В предшествовавшей редакции устава оно определялось как научное направление.

В число уставных задач Фонда входят: разработка и утверждение порядка рассмотрения представляемых на конкурс проектов; порядка проведения экспертизы проектов и предложений; поддержка международного научного сотрудничества в области фундаментальных научных исследований, включая финансирование совместных научно-исследовательских проектов; подготовка, выпуск и распространение информационных и других материалов о деятельности Фонда; распространение информации в области фундаментальных научных исследований в Российской Федерации и за рубежом; участие в выработке предложений по формированию государственной научно-технической политики в области фундаментальных научных исследований.

В проверенном периоде Фонд, не являясь органом государственной власти, в нарушение требований статьи 24 Бюджетного кодекса Российской Федерации был включен в ведомственную структуру расходов в качестве главного распорядителя средств федерального бюджета. Федеральным законом от 8 декабря 2003 года № 158-ФЗ “О внесении изменений в статьи 24, 158, 160 Бюджетного кодекса Российской Федерации” расширен круг организаций - главных распорядителей бюджетных средств. Эти изменения вступают в силу с 1 января 2005 года.

В период 2001-2003 годов руководство Фонда (бывшие председатель совета Фонда академик М. В. Алфимов и заместитель председателя совета Фонда П. П. Пашинин) не обеспечило своевременное приведение содержания всей внутренней нормативной базы Фонда в соответствие редакции устава, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2001 года № 161 “Об утверждении устава Российского фонда фундаментальных исследований”. Новые редакции наиболее значимых внут-

ренных нормативных актов Фонда (Положение о конкурсах РФФИ, Положение об экспертах и экспертных советах, Порядок проведения экспертизы в конкурсах РФФИ и Правила организации и проведения работ по проектам, поддержанным Фондом) были утверждены советом Фонда только в период настоящей проверки - 17 марта 2004 года.

Необходимо отметить, что Положение о конкурсах РФФИ, утвержденное советом Фонда в 1996 году, предусматривало проведение конкурсов проектов развития материально-технической базы фундаментальных исследований по проектам, поддержанным Фондом, которые в уставе Фонда не приведены. Используя в практической деятельности устаревшее Положение о конкурсах, Фонд необоснованно расширил предусмотренное уставом понятие “экспериментальная база исследований” до понятия “материально-техническая база исследований”, что не одно и то же.

Действовавшим в 2002-2003 годах Положением об экспертах и экспертных советах установлено, что состав экспертов Фонда утверждается исполнительным комитетом Фонда, который новой редакцией устава не предусмотрен.

Руководством Фонда на момент проведения настоящей проверки не были устранены недостатки по созданию и оформлению ведомственной нормативной базы Фонда, выявленные проверкой Счетной палаты Российской Федерации еще в 1998 году.

Так, в соответствии с уставом Фонда утверждение нормативных документов, регламентирующих его деятельность, является исключительной прерогативой совета Фонда. Однако до настоящего времени большинство этих документов не имеют соответствующих реквизитов (наименования органа, утвердившего документ, с указанием дат или ссылки на решение этого органа) и не оформлены с соблюдением ГОСТа Р 6.30-97 или ГОСТа Р 6.30-2003 “Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов”. Оригиналы этих документов в Фонде отсутствуют. При этом к протоколам заседаний совета Фонда, на которых были утверждены эти документы, сами документы не прилагаются. Указанные обстоятельства не позволяют установить достоверность данных нормативных актов.

2. Финансовая деятельность Фонда

2.1. Источники финансирования деятельности Фонда

Уставом Фонда (пункт 10 раздела 3) определено, что средства Фонда формируются за счет средств федерального бюджета, добровольных взносов и пожертвований организаций и граждан, в том числе иностранных юридических и физических лиц, а также средств иных источников, не запрещенных законом.

Указом Президента Российской Федерации от 27 апреля 1992 года № 426 “О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации” объем бюджетного финансирования Фонда был установлен в размере 3% ассигнований, предусматриваемых на финансирование науки по республиканскому бюджету Российской Федерации (часть 4 пункта 1). Соответствующий правовой акт, отменяющий эту норму, не издавался.

В то же время распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 1998 года № 728-р норматив финансирования Фонда из федерального бюджета был увеличен до 6% ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете на финансирование науки. Вместе с тем в период 2001-2003 годов эта норма не соблюдалась (фактически выделялось от 4,9% до 5,5%). При этом только в 2003 году постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2003 года № 625 “Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых актов Совета Министров СССР и Правительства Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации актов ЦК КПСС и Совета Министров СССР в связи с

Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2003 год” было приостановлено действие данного норматива.

Таким образом, существует правовая коллизия в определении норматива финансирования Фонда из федерального бюджета, и, следовательно, в установлении полноты финансирования Фонда.

Проверкой установлено, что в течение 2002-2003 годов основным источником финансирования уставной деятельности Фонда являлся федеральный бюджет. Данные об источниках финансирования Фонда в 2001-2003 годах и объемах поступивших из них средств приведены в таблице:

(тыс. руб.)			
Наименование источника поступления средств	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Средства федерального бюджета по разделу 0601*	1334545,6	1734468,0	1963770,5
на содержание аппарата Фонда	40082,9	49551,7	40935,5
на финансирование фундаментальных исследований	1294462,7	1684916,3	1922835,0
Доля расходов Фонда от общих расходов по разделу 06	5,4	5,5	4,9
Отклонение от Указа Президента РФ № 426	+2,4	+2,5	+1,9
Отклонение о распоряжения Правительства РФ № 728-р	-0,6	-0,5	-1,1
Внебюджетные источники**	8389,6	12069,6	96,0
предпринимательская деятельность	299,8	229,8	96,0
целевые средства и безвозмездные поступления	8089,8	11839,8	0
Общий объем поступлений:	1342935,0	1746530,6	1963866,5
Доля внебюджетных источников, в% от общей суммы поступлений	0,6	0,7	0,005

* данные об объемах финансирования приведены по показателям уточненной росписи расходов федерального бюджета (без учета возврата в бюджет неиспользованных средств).

** данные об объемах поступлений приведены по показателям текущего года без учета остатков на начало года.

Финансирование Фонда из федерального бюджета в основном соответствовало показателям, утвержденным федеральными законами о федеральном бюджете на 2002-2003 годы.

Проверкой установлено, что в период 2001-2002 годов у Фонда на конец соответствующего финансового года имелись остатки бюджетных средств, которые составляли: на 31 декабря 2001 года - 2112,4 тыс. рублей (около 0,2% от объема бюджетных средств), на 31 декабря 2002 года - 1807,2 тыс. рублей (0,1%), на 31 декабря 2003 года - 105,6 тыс. рублей (0,005%). В отличие от практики прошлых лет возвращение остатков средств федерального бюджета Фонду в 2003 году не предусматривалось (статьи 36 и 84 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2003 год”).

Следует отметить, что в 2002 году на основании положений статьи 145-1 Федерального закона “О федеральном бюджете на 2002 год” объем финансирования Фонда, предназначенного на оказание поддержки фундаментальных исследований и мероприятий (вид расходов 072), был сокращен на 30854,2 тыс. рублей, а на содержание аппарата Фонда (вид расходов 029) увеличен на 1551,7 тыс. рублей. Но даже в этих условиях Фонд возвратил в федеральный бюджет 1807,2 тыс. рублей, что эквивалентно объему финансовой поддержки более 10 инициативных проектов фундаментальных исследований.

Наличие остатков средств федерального бюджета свидетельствует о недостаточно эффективном использовании Фондом бюджетных ассигнований и упущениях в финансовом проектировании. В то же время в 2003 году этот недостаток был практически устранен.

2.2. Внебюджетные средства Фонда и их использование

В ходе проверки выявлены недостатки в привлечении и использовании Фондом внебюджетных средств.

Руководство Фонда не использует в полной мере предоставленные уставом возможности привлечения внебюджетных средств (на лицевой счет Фонда по учету средств

от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности) для выполнения уставных задач. В 2001 году на счета Фонда поступили внебюджетные средства в сумме 8389,6 тыс. рублей, или 0,6% от общего объема финансирования, а в 2003 году этот показатель сократился до 96,0 тыс. рублей, или до 0,005%. Реализация совместных проектов с другими структурами (отечественными и зарубежными фондами) не может в полной мере компенсировать этот недостаток.

Такое положение существенно снижает потенциал Фонда по оказанию поддержки фундаментальным исследованиям, приданию этому виду деятельности системного характера, а также свидетельствует о значительных недостатках в научно-организационном и финансово-экономическом управлении деятельностью Фонда.

В ходе проверки выявлены недостатки и упущения в сметном планировании и использовании средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Так, сводные сметы доходов по внебюджетным средствам на 2002 год Фондом не составлялись, что является нарушением требований статьи 42 (пункт 2) Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В проверенном периоде Фондом реализованы всего 3 договора на проведение экспертизы на общую сумму 391,0 тыс. рублей: с Центром содействия интеграции высшего образования и фундаментальной науки Минобразования России и РАН и с представительством компании “Самсунг Электроникс Ко. Лтд.” (Республика Корея) (2 договора). Это свидетельствует о низкой востребованности обширной экспертной системы Фонда со стороны государственных научных структур и органов государственного управления в научной сфере и в первую очередь со стороны Российской академии наук. Такое положение может быть обусловлено недостатками экспертной системы Фонда, которые изложены ниже.

В 2002 году внебюджетные средства в виде добровольных взносов и пожертвований Института “Открытое общество. Фонд содействия” (Фонд Сороса) в сумме 11839,8 тыс. рублей были направлены Фондом в 2002-2003 годах на финансирование развития программы “Научная электронная библиотека” на базе Центра фотохимии РАН. Кроме того, в Центре фотохимии РАН в 2002 году был профинансирован проект “Центр коллективного пользования “Информационно-аналитический центр электронной научной информации” в сумме 815,2 тыс. рублей. Существенные недостатки в реализации указанных проектов и программы, свидетельствующие о недостаточном контроле использования средств целевого финансирования, показаны в разделе 4 настоящего отчета.

2.3. Исполнение сметы расходов на содержание аппарата Фонда

В соответствии с действующим уставом Фонда (пункт 23) размер средств, направляемых на содержание аппарата Фонда, и численность его работников утверждаются советом Фонда.

Численность работников аппарата Фонда на 2002 год утверждена советом Фонда в количестве 150 единиц. В нарушение положений устава на 2003 год численность аппарата Фонда советом Фонда не утверждалась. Структура и штатное расписание Фонда на 2003 год были утверждены директором Фонда О. В. Сютнуренко с численностью в 150 единиц. В течение всего проверяемого периода вакансии Фонда составляли от 1/3 и выше его штатной численности.

Уставом Фонда предусмотрено развитие и углубление связей с различными международными и иностранными организациями и фондами, осуществляющими поддержку научных исследований.

В 2003 году сотрудники аппарата Фонда 30 раз выезжали в зарубежные командировки (для участия в различных совещаниях, конференциях, симпозиумах, для заклю-

чения различных соглашений), расходы на которые составили 924,4 тыс. рублей, или 92,5% от суммы кассовых расходов на командировки и служебные разъезды Фонда. Данные расходы были осуществлены за счет средств федерального бюджета, выделенных по разделу 06 “Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу”, подразделу 01 “Фундаментальные исследования”. В то же время согласно Федеральному закону “О бюджетной классификации” такие расходы должны производиться по разделу 03 “Международная деятельность”, подразделу 04 “Международные культурные, научные и информационные связи”.

В 2003 году расходы Фонда на 6 зарубежных командировок бывшего председателя совета Фонда составили 380,8 тыс. рублей (41,2% всех расходов Фонда на командировочные расходы). При осуществлении данных расходов Фонд не в полной мере соблюдал требования статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части эффективности и экономности использования бюджетных средств. Так, расходы на приобретение в ООО “ВАЛТЕКС” авиабилета по маршруту Москва-Париж-Москва М.В. Алфимову составили 60498 рублей, тогда как авиабилета по такому же маршруту В.Н. Хромову (начальнику отдела международных связей) - 14278 рублей. Аналогичное положение имело место и в других случаях. Необходимо отметить, что указанные упущения в расходовании бюджетных средств стали возможны в результате отсутствия государственных нормативов по содержанию аппарата Фонда, за исключением оплаты труда и других выплат, осуществляемых по подстатье 110110 “Оплата труда гражданских служащих”.

Финансирование расходов Фонда на зарубежные командировки по разделу 03 “Международная деятельность” способствовало бы их большей обоснованности на всех стадиях бюджетного процесса (от составления бюджетных проектировок до фактического расходования средств) и соблюдению одного из основополагающих принципов построения бюджетной системы - эффективности и экономности использования бюджетных средств.

На основании договора от 1 октября 2003 года № 6/77-09 между Фондом (О.В. Сютнюренко) и ООО “СОФКОНВЕНТ” (торговое предприятие по продаже компьютерной техники) была оплачена аренда помещений с 1 октября по 15 декабря 2003 года (на период конкурсной сессии) в сумме 56,4 тыс. рублей. Непредоставление помещений этой коммерческой структурой Фонду в 2003 году и отсрочка исполнения договора на 1 год подтверждены дополнительным соглашением № 1 к этому договору, подписанному О.В. Сютнюренко. Средства федерального бюджета на лицевой счет Фонда возвращены не были и в составе дебиторской задолженности Фонда не числятся. Согласно статье 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации данные расходы, осуществленные по подразделу 0601 “Фундаментальные исследования”, целевой статье расходов 286, виду расходов 029, подстатье экономической классификации 110750 “Оплата аренды помещений” на сумму 56,4 тыс. рублей, являются нецелевыми.

Также бухгалтерией Фонда (главный бухгалтер Е.С.Шкарина) без оснований списаны на расходы 39,7 тыс. рублей, перечисленные ООО “ПИНГВИН АВТОМОБИЛИ” за непредоставленные транспортные услуги в период с 1 октября по 31 декабря 2003 года (подраздел 0601, целевая статья расходов 286, вид расходов 029, подстатье экономической классификации 110500 “Транспортные услуги”). Указанные расходы также являются нецелевыми.

3. Механизм конкурсного отбора проектов, его практическая реализация в РФФИ

В 2002-2003 годах Фонд проводил 8 видов конкурсов проектов, в том числе: инициативных научных проектов; проектов создания и развития информационных, вычислительных и телекоммуникационных ресурсов для проведения фундаментальных исследований (включая программное обеспечение для высокопроизводительных вычислительных

систем); проектов организации российских и международных научных мероприятий на территории России; издательских проектов; проектов участия российских ученых в международных научных мероприятиях за рубежом; организации экспедиций (и полевых исследований); региональных проектов; проектов написания аналитических обзоров. Кроме того, перечень видов конкурсов в 2003 году был дополнен конкурсом “участие молодых российских ученых (в возрасте до 33 лет включительно) в научных мероприятиях, проводимых на территории России”. Проекты осуществлялись по 7 областям знаний.

Данные об объемах фактического финансирования основных видов деятельности Фонда в 2002-2003 годах и планируемых на 2004 год приведены ниже:

Вид деятельности	(тыс. руб.)				
	2002 г.	2003 г.	2003 г. в% к 2002 г.	2004 г.*	2004 г. в% к 2003 г.
Инициативные научные проекты и прочие конкурсы Фонда	1333085	1460736,1	109,58	1773000	121,38
Инициативные научные проекты в рамках региональных конкурсов	38521,5	52791,5	137,04	72000	136,39
Информационные, вычислительные, телекоммуникационные ресурсы	109325	110834,7	101,38	133478	120,43
Поддержка научных библиотек	146592,2	158780	108,31	175000	110,22
Экстренные конкурсы и программы	20592,5	50594,2	245,69	63600	125,71
Инновационно-ориентированные проекты на основе фундаментальных исследований (совместный конкурс с Российским фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере)	36800	65978,4	179,29	84400	127,92
Расходы на оплату экспертизы и содержание аппарата	49551,7	64055,5	129,27	85122	132,89
Итого	1734468	1963770,4	113,22	2386600	121,53
Доля средств, размещенных Фондом на бесконкурсной основе, %	13,1	12,2		10,0	
Доля экстренных конкурсов и программ в общих расходах Фонда, %	1,19	2,58	216,8	2,66	103,1

* показатели фактического финансирования

В 2002 году Фонд финансировал более 11 тыс. проектов, в том числе: 8080 - инициативных научных проектов, 380 - проектов развития информационных, вычислительных и телекоммуникационных ресурсов, 265 - издательских проектов, 2116 - грантов для молодых ученых, 219 - региональных проектов. В 2003 году эти показатели составили более 13 тыс. проектов, в том числе: 7829 - инициативных научных проектов, 389 - проектов развития информационных, вычислительных и телекоммуникационных ресурсов, 423 - издательских проектов, 2067 - грантов для молодых ученых, 872 - региональных проектов (из 30 регионов).

Согласно уставу (пункты 2, 7, 9, 11, 14 и 16) Фонд предоставляет средства на безвозвратной конкурсной основе независимо от ведомственной принадлежности и организационно-правовой формы научной организации, а также возраста, ученого звания, ученой степени или должности ученого, принявшего участие в конкурсе.

В ходе настоящего контрольного мероприятия выборочно были проанализированы решения совета Фонда за 2001-2003 годы, бюро совета Фонда и экспертных советов по всем видам конкурсов и областям знаний, включая инновационно-ориентированные проекты и проекты “экстренных конкурсов и программ”.

Проверка выявила ряд серьезных упущений и недостатков в конкурсной деятельности Фонда.

В частности, в 2002-2003 годах в Фонде отсутствовали приоритеты в поддержке различных направлений фундаментальных исследований. По сложившейся практике распределение ассигнований федерального бюджета по направлениям (областям) наук осуществляется пропорционально количеству поступивших заявок. Эти пропорции ежегодно утверждаются решениями совета Фонда. Такое положение не может быть признано удовлетворительным.

Бюро совета Фонда не выполнило решения совета Фонда от 28 февраля 2003 года и от 23 мая 2003 года в части совершенствования принятого в Фонде классификатора конкурса - укрупнения его разделов (областей, по которым объявляется конкурс) и их согласования с утвержденными 30 марта 2002 года Президентом Российской Федерации Приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации (№ Пр-577) и Перечнем критических технологий Российской Федерации (№ Пр-578).

В проверенном периоде не реализовано решение совета Фонда от 23 мая 2003 года о выделении отдельного финансирования (в объеме примерно 5% от бюджета Фонда) “для поддержки на конкурсной основе исследований по наиболее актуальным областям знаний, соответствующим приоритетам Фонда и требующим концентрации средств и усилий научного сообщества”. Председателям экспертных советов предлагалось организовать работу по выявлению таких областей (одной по каждому научному направлению). Однако до настоящего времени это решение не было ни исполнено, ни отменено.

Такое положение не позволяет Фонду сконцентрировать все виды ресурсов на решении прорывных задач социально-экономического развития России. Это подтверждается тем, что среднемесячный размер финансирования инициативных научных проектов, в реализации которых принимают участие до 10 человек, в 2001 году составлял 7,9 тыс. рублей, в 2002 году - 11,1 тыс. рублей и в 2003 году - 13,2 тыс. рублей. Указанное свидетельствует о распылении средств, выделенных на поддержку фундаментальной науки, и не способствует получению результатов мирового уровня. Таким образом, помимо прочего, Фондом не выполняются требования статей 7, 11, 13 Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике” в части определения собственных приоритетов и необходимости концентрации на них всех видов ресурсов.

Отсутствие у Фонда собственных приоритетов исследований (утвержденных в установленном порядке советом Фонда) привело в ряде случаев к предоставлению грантов Фонда на проекты, по которым ценность исследований представляется сомнительной.

Например, проекты № 02-06-80291 “Исследование новой роли и статуса Знания в современных социально-экономических условиях во взаимосвязи с мотивационными и нравственными характеристиками субъектов принятия решений” (руководитель Л.С. Вартазарова) и № 02-06-80292 “Разработка экспертной системы моделирования переходных процессов формирования базовых институтов демократического устройства в современной России” (руководитель В.А. Никитов) с объемом финансирования 160,0 тыс. рублей каждый выполнялись работниками аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. По результатам экспертизы научных отчетов проект № 02-06-80292 в 2003 году был досрочно закрыт. По проекту № 02-06-80291 на этапе первичной экспертизы отчета за 2003 год под сомнение был поставлен научный уровень итогового отчета (“цели исследований не согласуются с наименованием проекта, а представленный отчет напоминает набор расхожих лозунгов и наукообразной фразеологии”). Несмотря на это, проект не только получил одобрение Экспертного совета наук о человеке, но и объем его финансирования на 2004 год был увеличен до 220,0 тыс. рублей.

Бюро совета Фонда систематически нарушало требования Положения о конкурсах в РФФИ в части заявок на поддержку проектов по организации российских и международных научных мероприятий на территории России и участия российских ученых в международных научных мероприятиях за рубежом. В результате в 2002-2003 годах решения о финансировании от 20% до 50% проектов этого типа принимались уже после их осуществления, что также является нарушением условий объявленного конкурса.

В 2002 году Фонд на основании решения совета Фонда (принятого в ноябре 2001 года) совместно с Российским фондом содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере провел конкурс инновационно-ориентированных проектов на

базе фундаментальных исследований. В 2002-2003 годах РФФИ осуществлял финансирование 87 таких проектов на общую сумму 102778,4 тыс. рублей.

В целом этот вид деятельности Фонда соответствует положениям Основных направлений развития науки и технологий на период до 2010 года и на дальнейшую перспективу, утвержденных 30 марта 2002 года Президентом Российской Федерации (№ Пр-576), а также бюджетным посланиям Президента Российской Федерации на 2002-2003 годы в части обеспечения перехода российской экономики преимущественно на инновационный путь развития.

В то же время в реализации Фондом указанных проектов имели место существенные недостатки и упущения, снижающие эффективность использования бюджетных средств в соответствии с целями и задачами Фонда.

Выборочной проверкой 16 инновационно-ориентированных проектов установлено, что в 8 случаях (№№ проектов: 02-04-08048-инно, 02-01-08055-инно, 02-02-08045-инно, 02-04-08080-инно, 02-02-08028-инно, 02-01-08058-инно, 02-06-08015-инно, 02-03-08117-инно) поддерживались прикладные исследования или внедрение ранее полученных и запатентованных результатов фундаментальных исследований, а также предоставление услуг ненаучного характера. Общие затраты средств федерального бюджета на финансирование этих проектов в проверенном периоде составили 10050,0 тыс. рублей (подраздел 0601 “Фундаментальные исследования”, целевая статья 286, вид расходов 072, предметная статья 130150 “Субвенции”), в том числе в 2002 году - 2950,0 тыс. рублей и в 2003 году - 7100,0 тыс. рублей. В соответствии с требованиями статьи 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации эти средства были использованы не по целевому назначению.

Так, общий план работ на 2002 год по проекту № 02-04-08048-инно “Разработка и внедрение в клиническую практику нового противоинсультного лекарственного препарата “Семакс-1% раствор” не предусматривал проведение научно-исследовательских работ Институтом молекулярной генетики РАН. Этот факт подтверждается заключениями экспертов Фонда, сделанными на 2 этапе экспертизы заявки по данному проекту: “научную составляющую проекта оценить из представленных материалов сложно. Предмет научного исследования не ясен. Практически все средства планируются на производство”. Более того, проверкой установлено, что Институт молекулярной генетики РАН еще в декабре 2001 года получил разрешение (регистрационное удостоверение Р № 000812/01-2001) на медицинское применение и промышленный выпуск препарата “Семакс-1% раствор”. В то же время эти работы, согласно общему плану работ по проекту, должны были выполняться в 2002 году.

Следует отметить, что одновременно с реализацией данного инновационно-ориентированного проекта в Институте молекулярной генетики РАН реализовывались 5 инициативных проектов фундаментальных исследований по различным аспектам использования препарата “Семакс-1% раствор” в медицине на общую сумму свыше 700 тыс. рублей. Однако при экспертизе отчета по этапу 2002 года проекта № 02-04-08048-инно это обстоятельство не учитывалось ни работниками конкурсного отдела аппарата Фонда, ни экспертами.

Проект № 02-01-08058 (ИПИ РАН, руководитель С.Я.Шоргин) посвящен разработке в 2002-2003 годах моделей страховой деятельности, которые уже внедрены в 1997-2001 годы в страховых компаниях “Энергогарант”, “ЖАСО”, “ИНФОРОС”, “Гармед” и в других организациях.

Проект № 02-02-08045 “Волоконные датчики на основе высокотемпературных брегговских решеток” (ИОФ РАН НЦВО, руководитель К.М. Голант) предусматривал, что выделенные Фондом средства “будут направлены на оптимизацию уже имеющейся технологии производства волоконного световода и записи решеток на его основе”, а

также на “завершение разработки уникальной технологии вторичного термостойкого покрытия датчика. Часть средств будет направлена на закупку необходимого оборудования и расходных материалов для процесса производства”.

Поддержкой проекта № 02-06-08015 “Сопровождение инновационно-ориентированных проектов на основе фундаментальных исследований” (ИПХФ РАН, руководитель С.Я. Бабаскин) Фонд на период 2002-2004 годы передал свои полномочия (функции конкурсного отдела) сторонней организации с оплатой ее услуг неаучного характера в 2002 году в сумме 250 тыс. рублей, в 2003 году - 300 тыс. рублей, что противоречит уставным целям и задачам Фонда.

По всем другим изученным проектам предмет и задачи исследований в заявках и полученные результаты в отчетах изложены в предельно общем виде, что не позволяет достаточно определенно отнести указанные НИР к фундаментальным. Таким образом, невозможно обоснованно определить целевой или нецелевой характер использования бюджетных средств.

Выявленные упущения в значительной степени обусловлены недостаточным нормативно-правовым обеспечением реализации данных проектов. В частности, в нарушение устава Фонда Положение об экспертизе в Российском фонде фундаментальных исследований инновационно-ориентированных проектов на базе фундаментальных исследований (один из регулирующих конкурсную деятельность нормативных актов) было утверждено не советом Фонда, а бывшим председателем, что лишало его необходимого общественного обсуждения.

Положение об экспертизе в Российском фонде фундаментальных исследований инновационно-ориентированных проектов на базе фундаментальных исследований в недостаточной степени раскрывает содержание указанных проектов. Более того, в нем прямо указано, что объектами данной экспертизы являются “проекты на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ” (пункты 5.1 и 5.2 Положения), что не соответствует целям и уставным задачам Фонда.

Типовой формой заявки по данному конкурсу не было предусмотрено предоставление информации об участии руководителя или основных исполнителей в одновременном выполнении новых или продолжающихся инициативных проектов по тематике, непосредственно связанной с темой представленного на конкурс инновационно-ориентированного проекта. Подобное положение является недопустимым еще и потому, что в ряде случаев объем финансирования одного проекта данного вида в 5-10 раз превышал размер финансирования инициативного проекта в той же области науки.

Необходимо отметить, что, реализуя конкурс инновационно-ориентированных проектов, Фонд не участвует в формировании тематики научных исследований, проводимых в рамках Федеральной целевой научно-технической программы “Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники” на 2002-2006 годы (Блок 1 “Ориентированные фундаментальные исследования”) и ориентированных на дальнейшее развитие фундаментальных исследований, выполненных ранее при поддержке Фонда. При этом использование результатов исследований, осуществленных при поддержке Фонда, предусмотрено самой программой, государственным заказчиком которой являлось Минпромнауки России.

В результате Фонд не использует данную Федеральную целевую программу в качестве действенного инструмента повышения результативности исследований и тем самым в значительной степени сужает собственные возможности и возможности всей фундаментальной науки в целом по повышению результативности бюджетных расходов как этого требуют положения ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Проверкой установлено, что в Фонде систематически нарушалось важнейшее требование устава и статьи 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающее отбор проектов на конкурсной основе, что является основополагающим принципом организации деятельности научного фонда.

Полноценная реализация этого принципа обеспечивает научную объективность деятельности Фонда, ее гласность и, как следствие, возможность постоянного общественного контроля, то есть прозрачность деятельности, необходимую для научного фонда. В конечном итоге это является решающим фактором эффективного использования бюджетных средств.

Расходы Фонда на реализацию “бесконкурсных” проектов в 2002 году составили 220670,4 тыс. рублей, в 2003 году - 230827,6 тыс. рублей, или 13,1% и 12,2%, соответственно, от общих объемов финансирования Фонда из федерального бюджета.

В значительной степени отсутствие конкурсного отбора проектов предопределило их недостатки. Так, значительная часть проектов так называемой “программы экстренной помощи” реализовывалось в организациях, где работают члены совета Фонда или члены его экспертной системы. При этом, как установлено проверкой, в Фонде в 2002-2003 годах отсутствовали внутренние нормативные акты, которые регулировали бы выделение средств федерального бюджета в рамках “экстренных конкурсов и программ”.

Необходимо отметить, что, принимая решения о выделении средств федерального бюджета по такому направлению деятельности как “экстренные конкурсы и программы”, совет Фонда не определял предмет и содержание проектов в рамках этого направления. Более того, совет Фонда не давал поручения бюро совета Фонда об объявлении экстренных конкурсов по программам экстренной помощи.

Особое беспокойство вызывает более чем существенный рост объемов финансирования проектов в рамках “программы экстренной помощи”. Так, если в 2002 году было профинансировано 37 проектов на общую сумму 20592,5 тыс. рублей, то в 2003 году - уже 255 проектов на общую сумму 50594,2 тыс. рублей.

Отсутствие публичных конкурсов по проектам “программ экстренной помощи” свидетельствует о том, что совет Фонда таким образом формировал скрытый резерв Фонда, что не предусмотрено уставом Фонда.

В число бесконкурсных проектов входят также проекты развития материально-технической базы научных учреждений, что не соответствует уставу Фонда; а также проекты поддержки центров коллективного пользования (далее - ЦКП), правовой статус и условия функционирования которых Фондом не определены.

Более того финансируя поддержку ЦКП Фонд дублировал деятельность Минпромнауки России, которому в федеральном бюджете на 2003 год на эти цели было предусмотрено 150000,0 тыс. рублей.

По результатам конкурсной деятельности совет Фонда утверждает окончательный список проектов и объемы их финансирования. Согласно пункту 9 устава Фонда эта информация подлежит опубликованию в печати и размещению в электронных средствах информации. Однако это уставное требование в течение всего проверенного периода соблюдалось не в полной мере.

Так, по объявленным видам конкурсов Фонд ограничивался публикацией только номеров проектов - победителей, их наименования, фамилии руководителя и аббревиатуры организации, через которую финансируется данный проект. Сведения об утвержденных советом Фонда объемах финансирования каждого проекта не публикуются, что также не обеспечивает должной прозрачности деятельности РФФИ.

4. Поддержка Фондом проекта научных библиотек и расходы на его осуществление

Проект поддержки научных библиотек утвержден советом Фонда 24 февраля 2000 года как программа, в то время как положение о программе поддержки российских библиотек в проверенном периоде в Фонде отсутствовало. На заседании совета 20 декабря 2002 года было принято решение, что все средства, предназначенные на поддержку научных библиотек, направлять на подписку на электронные журналы, базы данных и обеспечение работы Научной электронной библиотеки.

Указанный проект был преобразован советом Фонда в проект “Обеспечение научных исследований электронными информационными ресурсами”. Решением совета Фонда от 23 мая 2003 года (пункт 11) утверждена концепция проекта “Обеспечение научных исследований электронными информационными ресурсами”.

В ходе реализации проекта поддержки научных библиотек и электронной библиотеки Фондом были допущены ряд нарушений положений устава РФФИ, а также иных нормативных правовых актов.

Нарушался принцип конкурсного отбора исполнителей проекта и порядок подачи заявок. Так, проект ЦКП “Информационно-аналитический центр электронной научной информации” был поддержан Фондом с нарушением установленного порядка подачи заявок по инициативным проектам. Заявка от директора Центра фотохимии РАН А.Н. Петрова поступила 12 июля 2001 года, то есть спустя полгода после окончания установленного срока их подачи, а также после утверждения советом Фонда итогов конкурсов 2001 года.

Всего за период с 2001 года по 2003 год на проект ЦКП “Информационно-аналитический центр электронной научной информации” Фонд израсходовал 8980,0 тыс. рублей, не считая расходов на подписку электронных версий иностранных научных журналов. Данный проект содержал работы по техническому оснащению доступа к электронной версии иностранных научных журналов. Указанный проект финансировался Фондом после выполнения в 1998-2000 годах тем же Центром фотохимии РАН аналогичного проекта “Электронная библиотека зарубежной научной периодики”.

Одновременно с вышеуказанными расходами, произведенными Фондом по виду расходов 072, Фонд по договору с ООО “Интра-Центр+” на работы, связанные с усовершенствованием WWW-сервера Фонда и обращением к научной электронной библиотеке, уплатил в 2001-2003 годах по виду расходов 029 этой организации 2556,0 тыс. рублей. В обосновании необходимости проведения работ ООО “Интра-Центр+” в техническом задании к договору констатированы серьезные недостатки результатов ранее выполненных работ, что свидетельствует о низкой эффективности работы Отдела информационных систем Фонда, ответственного за сопровождение информационной базы данных Фонда.

Фонд осуществлял поддержку проектов “Электронная библиотека зарубежной научной периодики” и ЦКП “Информационно-аналитический центр электронной научной информации” в то время, когда создавались компьютерные сети связи, программное обеспечение и базы данных фундаментальной науки и образования на базе Межведомственного суперкомпьютерного центра Российской академии наук и Минпромнауки России, финансирование которого осуществлялось в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год. Межведомственный суперкомпьютерный центр находится в одном здании с Фондом. Отсутствие со стороны Фонда координации с Российской академией наук и Минпромнауки России по использованию ресурсов Межведомственного суперкомпьютерного центра, как это предусмотрено Уставом Фонда, привело к недостаточно эффективному расходованию бюджетных средств в сумме 11536,0 тыс. рублей на оснащение ЦКП “Информационно-аналитический центр

электронной научной информации” и оплату работ ООО “Интра-Центр+” по усовершенствованию WWW-сервера Фонда и обращению к научной электронной библиотеке.

При этом Фонд 30 октября 2003 года заключил пятистороннее соглашение с Центром фотохимии РАН, ФГУП “Академинторг”, ООО “Интра-Центр+” и “Национальный Электронно-Информационный Консорциум” (далее - НЭИКОН) “Об участии в выполнении программы “Обеспечение научных исследований электронными информационными ресурсами”.

Этим соглашением Фонд передал функциональные обязанности аппарата Фонда, включая организацию экспертизы, сторонним организациям, а также согласился на оплату грантополучателями Фонда подписки на бумажные версии электронных информационных журналов, в то время как Фондом уже оплачен их доступ к электронным версиям.

В ходе проверки установлено, что НЭИКОН предлагает пользователям заключать договоры на услуги по подписке на различные базы данных электронных версий периодических печатных изданий и других информационных ресурсов на платной основе. Например, под рубрикой “Ресурсы” объявлена платная подписка на реферативные и полнотекстовые журналы издательства ИНИОН РАН. Доступ к ресурсу с платформы Научной электронной библиотеки открывается только после платной подписки. На сайте НЭИКОН в рубрике “Партнеры” первым приведен товарный знак Фонда. Таким образом, в получении доходов НЭИКОН использует информационные ресурсы, оплаченные Фондом за счет средств федерального бюджета.

Общее руководство деятельностью НЭИКОН в период между общими собраниями осуществляет Координационный совет, председателем которого является бывший председатель совета Фонда М.В. Алфимов.

Необходимо отметить, что Фондом не выполнялось действовавшее Положение о конкурсах РФФИ (пункты 4-6 раздела IV) в части заключения договора между Фондом и грантополучателем - коллективом разработчиков “Информационно-аналитического центра электронной научной информации” о распределении имущественных прав на созданные за счет средств федерального бюджета информационную систему и базы данных (ИС и БД).

До настоящего времени осталось нереализованным положение, установленное Федеральным законом “Об информации, информатизации и защите информации” от 20 февраля 1995 года № 24-ФЗ в части обеспечения права собственника (Российской Федерации) на информационные ресурсы, создаваемые, приобретаемые, накапливаемые за счет средств федерального бюджета (пункт 3 статьи 6), затраты на которые со стороны Фонда только за 2002-2003 годы превысили 300,0 млн. рублей.

Расходы Фонда на субсидирование закупок иностранной научной периодической литературы для библиотек, а также электронных научных журналов и баз данных для размещения на сервере Научной электронной библиотеки Центра фотохимии РАН за проверяемый период составили 318192,2 тыс. рублей, в том числе в 2002 году - 143192,2 тыс. рублей и в 2003 году - 175000,0 тыс. рублей. Указанные закупки Фонд поручал “Академинторгу”.

По данным бухгалтерского учета, у Фонда из года в год за “Академинторгом” числится значительная дебиторская задолженность. На 1 января 2002 года она составляла 118200,0 тыс. рублей, на 1 января 2003 года - 4368,8 тыс. рублей, на 1 января 2004 года - 25925,6 тыс. рублей, что составляет значительную часть самих затрат. В нарушение пункта 26 Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной приказом Минфина России от 30 декабря 1999 года № 107н, Фонд по самому крупному дебитору - “Академинторгу” обязательную инвентаризацию расчетов и взаимную выверку суммы задолженности не производил.

Необходимые документы, свидетельствующие о передаче иностранных журналов в библиотеки и подтверждающие постановку этих журналов на учет в библиотеках, а также электронных версий научных иностранных журналов в Фонде отсутствуют.

Фонд в 2002-2003 годах недостаточно обосновано производил списание задолженности “Академинторга” (только на основании писем “Академинторга”). Проверкой установлено, что помимо упомянутых писем “Академинторга” в издательском отделе Фонда имелись некие акты (не в систематизированном виде), подтверждающие факт осуществления подписки. Следует отметить, что согласно актам подписка осуществлена на электронные журналы и базы данных на 2003 год для ЦКП “Информационно-аналитический центр электронной научной информации” Центра фотохимии РАН. В то же время научная электронная библиотека в Интернете обозначена как электронная библиотека Российского фонда фундаментальных исследований. Данная ситуация приводит к неопределенности в отношении собственности на информационные ресурсы, созданные за счет средств федерального бюджета.

5. Организация работы экспертной системы Фонда

Работа экспертной системы Фонда в проверенном периоде главным образом регламентировалась Положением об экспертах и экспертных советах, утвержденным советом Фонда 23 мая 1996 года, а также рядом инструкций Фонда о рассмотрении проектов различного вида, которые не имели регистрационного номера и даты утверждения.

Задачей экспертизы является оценка научного уровня проекта, возможностей его выполнения и выработка рекомендаций о целесообразности и объеме его финансирования. Экспертиза проводится в 3 этапа и сочетает в себе индивидуальную работу независимых экспертов и последующее коллективное обсуждение заявок на заседаниях соответствующих секций экспертного совета, а затем на пленарном заседании экспертного совета. Результатом экспертизы являются решения экспертных советов, содержащие списки проектов, рекомендованных к поддержке, с указанием объемов финансирования для каждого поддержанного проекта. Совет Фонда (бюро совета) утверждает окончательный список проектов и объемы их финансирования.

Проверкой установлено отсутствие в Фонде оригинала действовавшего в период с 23 мая 1996 года по 17 марта 2004 года Положения об экспертах и экспертных советах. В нарушение решения совета Фонда от 23 мая 1996 года исполнительным органом Фонда не осуществлена корректировка этого нормативного документа. Так, в текст, опубликованного в Вестнике РФФИ Положения об экспертах и экспертных советах, не было включено дополнение, предусматривающее приостановление на 1 год членства в экспертном совете члена экспертного совета, подавшего заявку на участие в конкурсе Фонда. Какие-либо исключения по видам конкурсов не устанавливались. Решение совета Фонда, отменяющее данное требование, в последствии не принималось. В то же время выборочной проверкой установлено, что это требование большинством членов всех экспертных советов Фонда систематически нарушалось.

Большинство экспертов Фонда в течение всего срока существования Фонда имели гранты по различным видам конкурсов, и процент прохождения их заявок (от 85% до 100%) значительно превышал аналогичный показатель (около 33%) других участников конкурсов Фонда. Это свидетельствует о наличии определенных преимуществ у экспертов как соискателей поддержки Фонда. При этом, как установлено проверкой, за все время существования Фонда только 51 эксперт (2% от общей численности экспертов) не был грантополучателем Фонда, то есть был независим от него.

Согласно Положению об экспертах и экспертных советах ученый, не получивший поддержку заявленного на конкурс проекта, навсегда лишается права быть экспертом

Фонда независимо от причин отклонения заявок, а также результатов и уровня его последующих научных работ. Однако и эта норма Фондом не соблюдалась. В проверенном периоде экспертами Фонда являлись 93 специалиста, заявки которых были отклонены в ходе конкурсного отбора. Тем не менее, в нарушение пункта 7 Положения об экспертах и экспертных советах, они проводили экспертизу и заявок, и отчетов по проектам.

Положением об экспертах и экспертных советах, действовавшем в проверенном периоде, не было установлено ограничение на продолжительность непрерывного пребывания эксперта в составе экспертной системы Фонда, что не обеспечивало должную ротацию состава экспертов.

Анализ отчетности Фонда за 2002-2003 годы показал, что ориентировочно до 300 человек из 1600 членов экспертной системы Фонда выполняли до 70% экспертиз заявок и отчетов по этапам проектов. Таким образом, степень влияния этих членов экспертной системы Фонда на результаты конкурсов была весьма значительной.

Выборочной проверкой установлено около 400 фактов участия одного ученого в течение 2003 года в одновременном выполнении от 4 до 15 проектов с получением соответствующего вознаграждения. Такое положение стало возможным ввиду отсутствия в Положении о конкурсах РФФИ ограничения по участию ученого в качестве соисполнителя, а не руководителя в других инициативных научных проектах. Это приводит к тому, что в ряде случаев небольшой коллектив ученых имеет число грантов Фонда, близкое к его численности, за счет рассосредоточения проектов либо по годам (в течение трехлетнего цикла), либо по специальностям (для междисциплинарных исследований), либо по видам конкурсов проектов (инициативные, ИВТР, инновационно-ориентированные и т. д.). При этом обеспечивается ежегодный рост числа финансируемых инициативных проектов и сохраняется (с учетом инфляции) небольшой размер их финансовой поддержки.

В этой связи следует отметить, что ссылки на номер государственной регистрации поддерживаемого исследования в заявках и отчетах грантополучателей отсутствуют. Это, по мнению экспертов Счетной палаты Российской Федерации, предоставляет грантополучателям возможность отчитываться перед Фондом одними и теми же результатами по различным грантам.

По мнению экспертов, привлеченных к проверке Счетной палатой Российской Федерации, подобное положение в экспертной системе Фонда способствует формированию корпоративной среды с ограниченным числом участников экспертизы и достаточно стабильным составом грантополучателей, что противоречит самой природе научных фондов.

Проверкой выявлены факты достаточно формального подхода к проведению экспертизы как заявок, так и отчетов по выполненным проектам. Так, ряд трудовых соглашений, заключенных Фондом (О.А. Дьяченко) с физическими лицами на проведение экспертизы заявок и отчетов по проектам за 2000-2002 годы, предусматривали проведение в течение 6-7 календарных дней экспертизы 60 и более научных проектов. При этом ни к одному из представленных к проверке трудовых соглашений не были приложены перечни номеров отчетов и заявок, на которые эксперты должны составить заключения, то есть объем и предмет экспертизы на стадии заключения соглашений окончательно определен не был. В тексте трудовых соглашений также отсутствовали данные об объемах поручаемых экспертам работ. Эти сведения появлялись лишь на стадии составления акта приемки-сдачи работ, что не способствует осуществлению эффективного контроля деятельности конкурсных отделов аппарата Фонда.

Тексты выборочно проверенных заключений экспертов свидетельствуют о некоторой “унификации” формулировок, которые могут быть применены к любому виду

конкурсов и ко всем охватываемым поддержкой со стороны Фонда областям знаний, что не способствует объективной оценке проектов.

Вследствие этого в научных отчетах отсутствуют рекомендации или прогнозы практического применения полученных результатов, а в отчетных материалах Фонда, направленных в Правительство Российской Федерации и Минпромнауки России, нет статистики использования полученных при поддержке Фонда результатов.

На титульных листах ряда заявок и отчетных документов, вопреки инструктивным документам Фонда, отсутствуют штампы о прохождении проекта всех этапов экспертизы (например, проекты №№ 03-06-80443, 03-06-80052 и др.). В ходе выполнения некоторых проектов необоснованно увеличено число исполнителей по сравнению с заявленным. Например, по проекту № 03-06-80052 состав исполнителей увеличился почти в 3 раза (с 4 в заявке до 11 в отчете).

6. Координация деятельности Фонда и Российского гуманитарного научного фонда в части поддержки гуманитарных проектов

Соглашения о координации деятельности и разграничении функций между Российским гуманитарным научным фондом (далее - РГНФ) и Российским фондом фундаментальных исследований, представленные в ходе проверки, должным образом не оформлены (не проставлены даты, номера, а также отсутствуют приложения).

Деятельность согласительных комиссий РГНФ - РФФИ по рассмотрению заявок по конкурсу проектов РГНФ и Фонда 2002-2004 годов, совпадающих по формулировке или являющихся вариациями тем проектов, должным образом не регламентирована, персональный состав этих комиссий не был утвержден советом Фонда. Полномочия этих комиссий не оформлены соответствующим нормативным актом Фонда. Правомочность заседаний этих комиссий и механизм принятия решений также не урегулированы внутренними нормативными документами Фонда.

Отсутствие должным образом оформленного решения подобных вопросов приводит в ряде случаев к финансированию Фондом не профильных проектов. Так, при проведении анализа представленных материалов по проекту № 03-06-80443 “Топографические карты Новгородского уезда XVIII - первой четверти XIX вв. как исторический источник” выяснилось, что 3 автора (по заявке) и 4 из 5 исполнителей (по отчету) проекта в 1997-2002 годах участвовали в проектах по аналогичной тематике, поддерживаемых РГНФ. При этом аргументированное предложение одного из экспертов передать эту заявку для выполнения в РГНФ советом Фонда было проигнорировано и данная заявка была поддержана Российским фондом фундаментальных исследований. Кроме того, в результате контрольного мероприятия также выявлено:

С целью контроля эффективности использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников в структуре аппарата Фонда создан Отдел контроля, которым проводились плановые и оперативные проверки.

За 2002-2003 годы Отделом контроля аппарата Фонда были проверены 58 научно-исследовательских учреждений и организаций (или около 3% от их общей численности), через которые финансировалось 732 проекта (примерно 4% от общего числа проектов). Выявлены нарушения оформления финансовых отчетов, подготовки договорных документов, трудовых соглашений с внештатными сотрудниками, расходования средств на цели, не имеющие непосредственного отношения к фундаментальным исследованиям. При этом в 2002-2003 годы повторно были проверены только 8 организаций.

Проверкой установлена низкая эффективность контрольных мероприятий Отдела контроля Российского фонда фундаментальных исследований. Так, на стадии планирования работы указанного отдела недостаточно обоснован выбор проверяемых ор-

ганизаций, через которые финансируются грантополучатели. В число объектов проверки не попали организации со значительным числом грантополучателей, например, МГУ им. М.В. Ломоносова (около 500 проектов в 2002 году), ФТИ РАН им. Иоффе (более 240 проектов в 2003 году), а также организации, не отчитавшиеся за использование средств по ранее предоставленным грантам.

Проведенный в ходе настоящей проверки анализ документов Отдела контроля, составленных в виде справок “О результатах проверок использования средств целевого назначения, выделенных Фондом грантодержателям”, показал, что сумма выявленных Фондом нарушений (использование на цели не соответствующие целям проектов) составила 860,6 тыс. рублей, в том числе в 2002 году - 617,7 тыс. рублей, в 2003 году - 242,9 тыс. рублей. В соответствии с положениями статьи 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации эти расходы являются нецелевыми. Вместе с тем в информационных документах Отдела контроля указан объем бюджетных средств, использованных не по целевому назначению, только в размере 201,6 тыс. рублей.

Проверкой установлено нарушение руководством Фонда требований пункта 2 статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, при выявлении Фондом фактов нецелевого использования грантополучателями средств федерального бюджета руководство Фонда ограничивается уменьшением объемов финансирования по продолжающимся проектам на их организационно-техническое сопровождение, которые поступают в следующем году в распоряжение руководителей организаций. В соответствии с Бюджетным кодексом они подлежали возврату в бюджет. Однако в ходе настоящей проверки таких прецедентов выявлено не было. Поэтому средства федерального бюджета, выделенные грантополучателям по подразделу 0601, целевой статье 286, виду расходов 072, подстатье 130150 “Субвенции”, в сумме 860,6 тыс. рублей подлежат возврату в федеральный бюджет.

Эффективность работы Отдела контроля существенно снижается из-за того, что финансовые отчеты (форма 506) принимаются конкурсными отделами Фонда без участия сотрудников Управления финансирования и контроля.

При проведении анализа экспертизы отчетных материалов по разделу “Науки о человеке и обществе” были выявлены грубые нарушения уставных документов Фонда. Так, в качестве отчетных материалов по проекту № 02-06-80115 публикуются ранее полученные результаты, которые были изложены в автореферате диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук одного из исполнителей проекта. В данном случае имеет место тиражирование полученных результатов, изложенных в диссертации. Однако данное обстоятельство не вызвало замечаний как со стороны экспертов, так и со стороны сотрудников конкурсного отдела Фонда.

Настоящей проверкой также был выявлен факт нецелевого использования средств федерального бюджета по подразделу 0601, целевой статье 286, виду расходов 072, предметной статье 130150 “Субвенции” в сумме 250,0 тыс. рублей (в том числе в 2002 году - 100,0 тыс. рублей и в 2003 году - 150,0 тыс. рублей) по проектам № № 03-06-08000 и 03-06-08000 (руководитель С.Н. Трофимов) ЗАО “Выставочное объединение “Рестек”, которые выделялись на проведение научного мероприятия в России, а были использованы на проведение мероприятий в Лондоне и Берлине.

В ряде случаев нарушались требования нормативных документов Фонда (в том числе правил проведения конкурсов, которыми обязаны руководствоваться экспертный совет и бюро совета Фонда) в части обязательной отчетности об использовании ранее полученных от Фонда финансовых средств. При этом руководством Фонда не выполнялись условия конкурсов 2002-2003 годов, согласно которым руководители проектов, не представившие

отчеты в установленный срок, на 3 года лишаются права участвовать в конкурсах Фонда. Информация о подобных нарушениях в печати Фондом не публикуется.

Нарушителем указанных требований является академик В.И. Минкин - председатель одного из экспертных советов Фонда и руководитель ряда проектов, не отчитавшийся перед Фондом за использование в 2002 году средств на общую сумму 2285,0 тыс. рублей. Тем не менее, в 2003 году решением бюро совета Фонда удовлетворена заявка В.И. Минкина на поддержку МТБ из средств программы экстренной помощи в размере 300,0 тыс. рублей.

В ходе выборочной проверки аналогичные нарушения в 2003 году были выявлены на общую сумму 8477,0 тыс. рублей со стороны руководителей проектов: В.А. Кабанова (№№ 01-03-35001-б и 02-03-35001-б, Химический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова) и В.В. Лунина (№ 01-03-35005-б, Химический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова), В.А. Тартаковского (№ № 00-03-00142-и, 00-03-40147, ИОХ РАН), А.Р. Хохлова (№ 01-02-20020-б, ИНЭОС РАН), И.А. Щербакова (№ 03-02-20001-б, ИОФ РАН), А.В. Жучкова (№ 03-07-92004, АНО НТЦ “Наука и общество”), М.В. Авдевича (№ 03-06-87098, АНО “Редакция “Федерального справочника”). При этом следует отметить, что в представленных в 2003 году на заседание бюро совета Фонда документах нет отметок о прохождении экспертного совета, не указана дата подачи каждой из заявок, отсутствуют какое-либо обоснование и сметы расходов на реализацию указанных проектов.

В результате выполнения Плана мероприятий по устранению недостатков в работе Фонда, выявленных проверкой Счетной палаты в 2002 году, в 2003 году Фондом осуществлено снижение с 20% до 15% размера отчислений организациям, осуществляющим обслуживание инициативных научных проектов. Произведена также корректировка экспертных анкет, разработан пакет новых редакций нормативных документов Фонда. Тексты соглашений по продолжающимся инициативным научным проектам рассылаются в ноябре-декабре года, предшествующего году финансирования.

По результатам контрольного мероприятия оформлен акт, с которым ознакомлено руководство Фонда. Акт подписан им с замечаниями, которые представлены в Счетную палату Российской Федерации с нарушением установленных сроков. Замечания частично были учтены при составлении отчета.

Выводы

1. Российский фонд фундаментальных исследований является самоуправляемой государственной организацией, ежегодно обеспечивающей предоставление финансовой поддержки фундаментальных исследований преимущественно на конкурсной основе более 10 тысяч различных проектов по выбранным научным направлениям и видам деятельности.

2. Проверкой выявлено отсутствие у Фонда собственных приоритетов поддержки развития науки и базирующихся на них необходимых обоснованиях распределения бюджетных ассигнований по видам проектов и конкурсов, что способствует распылению финансовых ресурсов и не обеспечивает выполнение Фондом требований статей 7, 11, 13 Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике”.

3. В нарушение устава Российского фонда фундаментальных исследований в 2002-2003 годы в Фонде сложилась устойчивая практика распределения значительной части бюджетных средств (на поддержку материально-технической базы научных организаций, центров коллективного пользования, электронной библиотеки, а также по усовершенствованию информационной системы Фонда) без проведения конкурсов.

Результаты проведенных конкурсов публикуются в печати и распространяются через электронные средства информации без указания объемов финансирования, что не соответствует уставу Фонда.

В ряде случаев в 2002-2003 годах нарушались требования Положения о конкурсах РФФИ и условий конкурсов в части обязательного предоставления отчетности об использовании ранее полученных от Фонда финансовых средств.

Выявлены серьезные недостатки в формировании и функционировании экспертной системы Фонда.

Недостатки организации и проведения конкурсов, формирования и функционирования экспертной системы, а также другие недостатки в реализации проектов не обеспечивают прозрачности деятельности Фонда и свидетельствуют о создании в Фонде корпоративной атмосферы. Это противоречит природе научных фондов, основополагающим принципам их организации и не способствует должному общественному контролю их деятельности.

4. Проверкой установлены недостатки в нормативно-правовом обеспечении конкурсной деятельности Фонда, выразившиеся в несвоевременной корректировке важнейших внутренних нормативных актов Фонда, регулирующих его конкурсную деятельность, что привело к необоснованно расширительной трактовке Фондом понятия “Экспериментальная база исследований”.

5. Руководство Фонда не в полной мере использует предоставленные ему уставом возможности для привлечения на свои счета внебюджетных средств для финансирования инициативных научных проектов.

6. Серьезные недостатки выявлены в реализации инновационно-ориентированных проектов. В течение 2002-2003 годов в рамках ряда данных проектов Фондом поддерживались прикладные исследования или их внедрение, а также работы по сопровождению инновационно-ориентированных проектов, что не является целью деятельности РФФИ. Такое положение в значительной степени обусловлено отсутствием четкого определения предмета и содержания инновационно-ориентированных проектов в нормативных документах Фонда.

Учитывая важность указанной проблемы, вытекающей из посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, было бы целесообразно обозначить этот вид деятельности в уставе Фонда.

7. В ходе реализации проектов поддержки научных электронных библиотек Фонд не осуществлял должной координации с Российской академией наук и Минпромнауки России в части выбора организации-исполнителя проектов, что в результате привело к неэффективному использованию средств федерального бюджета в сумме 11536,0 тыс. рублей.

При этом допущены нарушения требований Положения о конкурсах РФФИ и условий конкурсов в части закрепления за Фондом имущественных прав на созданные за счет средств федерального бюджета информационные ресурсы.

8. Реализуя конкурс инновационно-ориентированных проектов, Фонд не участвует в формировании тематики научных исследований, проводимых в рамках Федеральной целевой научно-технической программы “Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники” на 2002-2006 годы (Блок 1 “Ориентированные фундаментальные исследования”) и ориентированных на дальнейшее развитие фундаментальных исследований, выполненных ранее при поддержке Фонда. При этом использование результатов исследований, осуществленных при поддержке Фонда, предусмотрено самой программой, государственным заказчиком которой являлось Минпромнауки России.

В результате эффективность реализации данной Федеральной целевой научно-технической программы снижается. Не используя данную программу в качестве действенного инструмента повышения результативности исследований, Фонд тем самым в значительной степени сужает собственные возможности и возможности всей фундаментальной науки в целом по повышению результативности бюджетных расходов, что не соответствует положениям ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

9. Фонд не реализует в должной мере предоставленные уставом полномочия в части контроля целевого и эффективного использования средств грантополучателями.

10. Настоящей проверкой были выявлены факты нецелевого использования средств федерального бюджета Фондом в течение 2002-2003 годов на общую сумму 10396,1 тыс. рублей, в том числе:

- по подразделу 0601, целевой статье 286, виду расходов 072, предметной статье 130150 "Субвенции" в общей сумме 10050,0 тыс. рублей при финансировании ряда инновационно-ориентированных проектов, из них в 2002 году - 2950,0 тыс. рублей, в 2003 году - 7100,0 тыс. рублей;

- по подразделу 0601, целевой статье 286, виду расходов 072, предметной статье 130150 "Субвенции" выделенные ЗАО "Выставочное объединение "Рестек" на проведение научного мероприятия в России средства федерального бюджета в общей сумме 250,0 тыс. рублей были использованы им на проведение мероприятий за рубежом (в Лондоне и Берлине), из них в 2002 году - 100,0 тыс. рублей, в 2003 году - 150,0 тыс. рублей.

- в 2003 году по подразделу 0601, целевой статье 286, виду расходов 029, предметной статье 110750 "Оплата аренды помещений" в общей сумме 56,4 тыс. рублей, перечисленных ООО "СОФТКОНВЕНТ" за непредоставленные услуги по аренде помещений;

- в 2003 году по подразделу 0601, целевой статье 286, виду расходов 029, предметной статье 110500 "Транспортные расходы" в общей сумме 39,7 тыс. рублей, перечисленные ООО "ПИНГВИН АВТОМОБИЛИ" за непредоставленные транспортные услуги.

11. Проверкой выявлено, что Фонд не обеспечил своевременный возврат в федеральный бюджет бюджетных средств в сумме 860,6 тыс. рублей, выделенных грантополучателям по подразделу 0601, целевой статье 286, виду расходов 072, предметной статье 130150 "Субвенции" и неиспользованных в течение установленного срока или использованных не по целевому назначению, в том числе в 2002 году - 617,7 тыс. рублей, в 2003 году - 242,9 тыс. рублей.

12. Указанные в настоящем отчете и акте проверки недостатки в значительной степени обусловлены отсутствием действенного контроля со стороны Правительства Российской Федерации за деятельностью Фонда.

Предложения

В целях обеспечения целевого и эффективного использования средств федерального бюджета на реализацию положений Федерального закона от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ, полного выполнения положений устава РФФИ, а также устранения выявленных настоящей проверкой недостатков в деятельности Фонда предлагается:

1. Направить представление Российскому фонду фундаментальных исследований с предложениями принять меры по неукоснительному соблюдению действующего законодательства, устранению выявленных нарушений и недостатков, привлечению к ответственности должностных лиц, допустивших выявленные нарушения.

2. Направить представление Минфину России для принятия финансовых санкций в соответствии с действующим законодательством по выявленным фактам нецелевого

использования средств федерального бюджета, а также нарушения Фондом требований статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

3. Направить представление Министерству образования и науки Российской Федерации для учета в работе.

4. Направить информационное письмо Правительству Российской Федерации о результатах проверки (с приложением отчета).

5. Отчет о результатах проверки направить в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. П. ГОРЕГЛЯД