



2021

Отчет о работе Департамента аудита образования, науки и инноваций Счетной палаты Российской Федерации в 2020 году

Приложение № 6 к отчету о работе
Счетной палаты Российской Федерации
в 2020 году

1. Основные показатели департамента

Мероприятия направления деятельности				
	КМ	ЭАМ	иное	всего
Всего завершенных в 2020 г. мероприятий, в т. ч.:	17	2	-	19
проверки отчетности главных распорядителей бюджетных средств	11	-	-	11
мероприятия, проведенные в рамках подготовки заключения на проект бюджета	3	1	-	4
тематические проверки	3	1	-	4
в т. ч. по обращениям (поручениям) Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации	1	1	-	2
Кроме того, в отчетном периоде начаты	2	3	-	5

Результаты внешнего государственного аудита (контроля)					
	всего	выполнено / учтено	частично выполнено / учтено	не наступил срок выполнения	не выполнено / не учтено
Выдано представлений	17	8	6	3	-
Выдано предписаний	2	1	-	1	-

Рекомендации					
	всего	выполнено / учтено	частично выполнено / учтено	не наступил срок выполнения	не выполнено / не учтено
Приоритетные, в т. ч.:	30	10	3	-	17
по итогам отчетного периода	12	-	1	-	11
по итогам периода, предшествующего отчетному	18	10	2	-	6

Рекомендации					
	всего	выполнено / учтено	частично выполнено / учтено	не наступил срок выполнения	не выполнено / не учтено
Неприоритетные, в т.ч.:	19	8	3	-	8
по итогам отчетного периода	12	2	2	-	8
по итогам периода, предшествующего отчетному	7	6	1	-	-
Количество проведенных экспертиз проектов законодательных и иных нормативных правовых актов					
Всего	153				

Выступления аудиторов		
	на пленарных заседаниях	на заседаниях комитетов
В Совете Федерации	-	4 ¹
В Государственной Думе	1	3

2. Введение

В 2020 году в рамках аудита образования, науки и инноваций проводилось 19 контрольных (КМ) и 5 экспертно-аналитических мероприятий (ЭАМ), по которым выявлен ряд системных проблем.

Во-первых, до настоящего времени не разработана Стратегия развития образования в Российской Федерации, хотя межведомственная рабочая группа по разработке отраслевой стратегии развития образования была создана еще в апреле 2019 года.

Во-вторых, с 2014 года не растет относительный объем государственных расходов на образование. Данная тенденция получила продолжение и в федеральном бюджете на 2021–2023 годы. Бюджетный маневр в пользу инвестиций в человеческий капитал не реализуется.

1. С учетом участия в заседании круглого стола «Создание условий для роста инвестиционной привлекательности научной и научно-технической деятельности: законодательный аспект» комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре (14 октября 2020 года).

Проблема недофинансирования усиливает масштаб иных проблем сферы образования, в том числе проявившихся в кризис:

- цифровая трансформация системы образования запаздывает;
- у вузов практически отсутствуют бюджеты развития;
- расходы на материально-техническое обеспечение и современную исследовательскую базу образовательных организаций недостаточны.

В-третьих, Российская Федерация существенно отстает от ведущих стран мира по уровню финансирования научных исследований и разработок. Не происходит диверсификации источников финансирования научных исследований и разработок. Основным источником финансирования науки в Российской Федерации – бюджет.

Объем финансирования сферы науки недостаточен для осуществления научно-технологического прорыва. По отношению к ВВП и к расходной части федерального бюджета расходы на гражданскую науку не увеличиваются. Общий объем ассигнований на гражданскую науку из средств федерального бюджета в 2019 году составил 422,15 млрд рублей, или 2,65 % расходов федерального бюджета, в 2020 году – 523,28 млрд рублей (2,63 %).

В странах-лидерах доля финансирования НИОКР бизнесом и иными источниками превосходит долю государственного финансирования (пропорция в среднем 70 % на 30 %), в Российской Федерации ситуация обратная.

В-четвертых, единая повестка и приоритеты государственной политики в сфере инновационного развития, поддержки высокорисковых проектов отсутствуют.

В Российской Федерации деятельность системы институтов инновационного развития пока не привела к существенному прорыву на высокотехнологичных рынках. Уровень коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности остается на низком уровне.

Рынок венчурных инвестиций ведущих стран играет ключевую роль в развитии инновационной экономики. Однако в Российской Федерации отмечается снижение доли и объемов инвестиций в высокорисковые проекты. По показателю объема венчурного финансирования в процентах к ВВП Российская Федерация в 11 раз уступает среднему показателю по странам ОЭСР.

3. Информация о результатах внешнего государственного аудита (контроля), проведенного направлением деятельности в отчетном году

В 2020 году департаментом проведена внешняя проверка исполнения федерального бюджета и достоверности годовой бюджетной отчетности за 2019 год 11 главных администраторов бюджетных средств.

В ходе проведенных мероприятий выявлены нарушения и замечания в части формирования и исполнения госзадания, реализации госпрограммы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» и пилотной госпрограммы «Развитие образования», реализации национальных проектов «Наука» и «Образование», реализации ФАИП, расходования средств резервного фонда и межбюджетных трансфертов, управления и распоряжения федеральной собственностью, организации и проведения закупок.

По результатам проверки Минпросвещения России Счетная палата указала на достаточно низкое исполнение расходов федерального бюджета – 82 % от предоставленных министерству ассигнований. Неизрасходованными остались свыше 37,1 млрд рублей. Такой остаток образовался преимущественно из-за несвоевременного заключения контрактов с поставщиками товаров, работ и услуг, несоблюдения сроков поставки оборудования.

Из 100 показателей госпрограммы «Развитие образования»² по итогам 2019 года не достигнуты значения 14, 5 из которых характеризуют дошкольное образование. В основном это показатели, связанные со строительством школ и созданием дополнительных мест в школах и прочих образовательных организациях.

В рамках реализации нацпроекта «Образование» самый низкий уровень кассового исполнения (83,5 %) сложился по федеральному проекту «Современная школа» из-за недостатков в работе с проектной документацией и несвоевременного заключения контрактов с подрядчиками. Кроме того, из 38 запланированных на 2019 год показателей по федеральным проектам НП «Образование» в срок выполнены только 18.

По реализации госпрограммы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» отмечено высокое кассовое исполнение – 98,5 % сводной бюджетной росписи. При этом из 49 показателей госпрограммы² в 2019 году не достигнуты значения по трем.

Также отмечены положительные итоги реализации нацпроекта «Наука». Например, определены 5 пилотных научно-образовательных центров, созданы 14 центров компетенции Национальной технологической инициативы, на базе 35 организаций созданы лаборатории мирового уровня, начато проведение международных научных исследований на уникальных научных установках класса «мегасайенс».

Вместе с тем отмечены проблемы и риски реализации национального проекта. В частности, недостаточный объем финансирования НП «Наука» и значительный запланированный объем внебюджетных средств, привлечение которых не гарантировано, без определения механизмов их привлечения. Кроме того, в реализацию нацпроекта не включены в качестве участников субъекты Российской Федерации.

В Минпросвещения России в результате применения коэффициентов выравнивания при формировании финансового обеспечения госзадания возникают риски

2. С учетом показателей подпрограмм.

необоснованного завышения или занижения объема финансового обеспечения подведомственных учреждений.

Аналогичная проблема характерна и для Минобрнауки России, но в гораздо большем масштабе (в финансовом выражении). Так, при применении коэффициента выравнивания объем финансирования госзадания в целом по министерству по сравнению с рассчитанным по нормативам уменьшился на 23,8 млрд рублей.

При этом порядок применения коэффициентов выравнивания и определения их значений Минобрнауки России так же, как и Минпросвещения России, нормативно не закреплён. Результаты расчетов не формализованы (не утверждены в виде документа), размеры коэффициентов доводятся непосредственно каждому из учреждений, что не соответствует принципам прозрачности (открытости) бюджетной системы Российской Федерации. Механизм расчета коэффициентов выравнивания является непрозрачным.

Вопрос упорядочения применения коэффициентов выравнивания поднимается Счетной палатой уже не первый год, о чем регулярно информируется Минфин России и Правительство Российской Федерации. До настоящего времени варианты решения проблемы ответственными ФОИВ не предложены.

Проблемной зоной для Минобрнауки России в 2019 году стала реализация ФАИП: из 23 мероприятий реализованы только 4. При этом по 6 объектам капитального строительства³, включенным в ФАИП на 2019 год с общим объемом бюджетных ассигнований в сумме 876,4 млн рублей, финансирование не осуществлялось. Причинами такого низкого исполнения стали: позднее получение положительных заключений госэкспертизы на проектно-сметную документацию (ПСД), признание конкурсов несостоявшимися, проведение повторных конкурсных процедур и ненадлежащее исполнение договорных обязательств по госконтрактам подрядчиками и проектными организациями.

В ходе проверки выявлены проблемы с выполнением Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 по обеспечению уровня оплаты труда отдельных категорий работников бюджетной сферы. Так, в Академии Глазунова зарплата профессорско-преподавательского состава (ППС) составила 147 % вместо 200 % от средней заработной платы по региону. При плане в 100 % от средней по субъекту заработной платы младшего медперсонала составила ниже норматива в МГУ (56 %), в СПбГУ (95,6 %), работников культуры – в СПбГУ (75,6 %), в РАНХиГС (78 %).

-
3. ФГБОУ ВО «Комсомольский-на-Амуре государственный университет», г. Комсомольск-на-Амуре «Спортивный корпус ФГБОУ ВО «Комсомольский-на-Амуре государственный университет», г. Комсомольск-на-Амуре, пр. Ленина, д. 27» (обеспечение разработки проектной документации) – 7,5 млн рублей; ФГАОУ ВО «Северо-Кавказский федеральный университет», г. Ставрополь «Физкультурно-оздоровительный комплекс Северо-Кавказского федерального университета по адресу: пр. Кулакова, 2, в г. Ставрополе» (обеспечение разработки проектной документации.) – 77,6 млн рублей; «Общежитие на 450 мест ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И.Вернадского» в г. Симферополе район ул. Ялтинская, 20» (обеспечение технической готовности на 76 % – 315,9 млн рублей; «Общественно-бытовой корпус ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И.Вернадского» в г. Симферополе район ул. Ялтинская, 20» (обеспечение технической готовности на 76 %) – 225,3 млн рублей; «Общежитие на 250 мест ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И.Вернадского» в г. Симферополе район ул. Ялтинская, 20» (обеспечение технической готовности на 92 %) – 225,1 млн рублей; ФГБОУ ВО «Балтийский государственный технический университет «ВОЕНМЕХ» им. Д.Ф.Устинова», г. Санкт-Петербург «Учебно-лабораторный корпус, 2-я очередь, г. Санкт-Петербург» (обеспечение технической готовности на 100 %) – 25,4 млн рублей.

При этом Счетная палата отметила важную проблему, которая может приводить к недостижению установленного уровня заработной платы. При планировании расходов на повышение оплаты труда Правительством Российской Федерации рекомендовано использовать показатель среднемесячной начисленной зарплаты наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности). При этом информация о значениях данного показателя представляется Росстатом с опозданием. Например, о среднемесячной зарплате по итогам года – ежегодно 15 апреля следующего года. В итоге учреждения в течение года не имеют информации о необходимом к достижению уровне зарплаты.

Проверка имущественного комплекса СПбГУ выявила, что учреждение с 2015 года не выполняет свои обязательства по содержанию объектов культурного наследия (ОКН). На начало 2020 года их в составе имущественного комплекса университета было 66. Причина невыполнения обязательств – отсутствие финансирования на содержание ОКН, которое не выделяется несмотря на то, что СПбГУ регулярно заявляет соответствующую потребность. По данным университета, для устранения этого нарушения ему нужно 20,3 млрд рублей. Схожая ситуация сложилась в Академии Глазунова: пять из девяти объектов, находящихся в управлении академии, относятся к ОКН. На их реконструкцию и капитальный ремонт нужно 1,2 млрд рублей, но средства из федерального бюджета также не выделяются.

В РФФИ и РАН не утвержден перечень особо ценного движимого имущества. Более того, в РАН на начало 2020 года так и не были завершены мероприятия по выявлению недвижимого имущества при том, что сделать это надо было до 1 апреля 2017 года. По данному факту Счетная палата направила письмо в Правительство Российской Федерации. Курчатовский институт не обеспечил государственную регистрацию 15 договоров аренды, действующих в 2017–2019 годах. Кроме того, не зарегистрировано право собственности Российской Федерации в отношении 55 объектов недвижимого имущества и право оперативного управления в отношении 39 объектов недвижимости института, в том числе по причине несовершения необходимых действий со стороны Росимущества.

Не обошлось без нарушений и в сфере закупок. РАН, к примеру, не соблюдала нормы, установленные в отношении закупаемых услуг и товаров. Цена мобильных телефонов для сотрудников Академии в ряде случаев превышала установленную норму от двух до четырех раз, а для оказания транспортных услуг были приобретены автомобили с мощностью двигателя выше 200 лошадиных сил.

По результатам предварительного аудита формирования федерального бюджета на 2021–2023 годы Счетная палата отметила сохранение механизма расчета объема финансового обеспечения для выполнения государственного задания учреждениям, подведомственным органам федеральной власти, без учета остатков субсидии на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ). При этом суммы остатков субсидии на выполнение государственного задания значительны (в частности, у РАН, РАНХиГС, МГУ, НИЦ «Курчатовский институт»), а в ряде учреждений их размер ежегодно

увеличивается при 100-процентном выполнении государственного задания в предыдущие отчетные периоды (РАН).

Перечнем поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 24 января 2020 г. № Пр-113 (далее – перечень поручений) Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и при участии органов местного самоуправления поручено создание в общеобразовательных организациях инфраструктуры, необходимой для организации бесплатного здорового горячего питания, в том числе оснащение их соответствующим оборудованием, а также снабжение качественными продуктами (подпункт «б» пункта 5 перечня поручений).

Однако в ходе проведения мероприятий было установлено, что бюджетные ассигнования на создание в общеобразовательных организациях инфраструктуры, необходимой для организации бесплатного здорового горячего питания, не предусмотрены.

Вместе с тем, по информации Минпросвещения России, по состоянию на 1 сентября 2020 года условия организации горячего питания в школах отдельных субъектов Российской Федерации не соответствовали требованиям Роспотребнадзора к организации горячего питания: отсутствовал пищеблок, недостаточно посадочных мест, отсутствовало технологическое оборудование или наблюдался значительный его износ, требовалось проведение капитального или текущего ремонта помещений, приобретение посуды, замена мебели. Проблема недостаточности площади обеденного зала для организации питания решена в ряде школ за счет организации учебного процесса в две смены, что не соответствует целевым показателям программы «Содействие созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях» на 2016–2025 годы⁴. В соответствии с ней необходимо к 2021 году перевести 1-4 классы и 10-11 (12) классы на обучение в одну смену и удержать существующий односменный режим обучения.

Отсутствие инфраструктуры, необходимой для организации бесплатного здорового горячего питания, создает риски для поэтапного перехода с 1 сентября 2020 года до 1 сентября 2023 года на организацию бесплатного здорового горячего питания для обучающихся, которые осваивают образовательные программы начального общего образования (подпункт «а» пункта 5 перечня поручений).

На 2021–2023 годы половина расходов федерального бюджета на научные исследования и разработки гражданского назначения запланирована в рамках государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»: 51 % – в 2021 году, 53 % – в 2022 году и 56 % – в 2023 году. Оставшаяся часть – почти 50 % государственных расходов открытой части федерального бюджета на научные исследования и разработки ежегодно – не учитывается в достижении целей и показателей данной государственной программы, а осуществляется в рамках иных госпрограмм и непрограммной части.

4. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2015 г. № 2145-р.

С 2021 года введено новое направление расходов 92002 «Научно-методическое и экспертно-аналитическое обеспечение» для обобщения расходов на научно-методическое и экспертно-аналитическое обеспечение, в том числе в целях проведения прикладных научных исследований, организуемых в рамках выполнения федеральными учреждениями государственного задания. Вместе с тем в ГИИС «Электронный бюджет» Минобрнауки России и РАН указанные расходы запланированы, а Минфином России утверждены по направлению расходов 90059 «Расходы на обеспечение деятельности (оказание услуг) государственных учреждений», что не соответствует приказу Минфина России от 8 июня 2020 г. № 99н «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2021 год (на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов)».

В целях решения сложившихся проблем планирования бюджета в сферах образования и науки Счетной палатой предложено Правительству Российской Федерации рассмотреть вопросы:

- о формировании обоснований бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение государственного задания на следующий финансовый год и на плановый период с учетом остатков субсидии на финансовое обеспечение государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ);
- о возможности планирования расходов федерального бюджета на создание в общеобразовательных организациях инфраструктуры, необходимой для организации бесплатного здорового горячего питания;
- об определении единого подхода к отнесению расходов на прикладные научные исследования на соответствующий им код бюджетной классификации.

Счетная палата в ходе проверки проекта бюджета обозначила риски того, что в проекте паспорта нацпроекта «Образование» отсутствовали мероприятия по достижению результата «Повышение квалификации работников, привлекаемых к осуществлению образовательной деятельности с целью повышения их компетенций в области современных технологий», в том числе при осуществлении онлайн-обучения, а также показатели, позволяющие оценить уровень цифровой компетенции педагогов.

Кроме этого, отсутствуют мероприятия по развитию информационно-коммуникационной инфраструктуры («жесткой» инфраструктуры) для внедрения цифровой образовательной среды (в школах). В рамках ФП «Цифровая образовательная среда» не предусмотрено обновление или создание в зданиях образовательных организаций инфраструктуры, обеспечивающей функционирование сети Интернет (создание физических сетей внутри зданий: прокладка кабелей, закупка серверного оборудования, различного рода технических средств, приобретение компьютеров, проведение ремонтных работ и т. п.). Следует отметить, что указанные Счетной палатой недостатки учтены Минпросвещения России и в новой редакции паспорта ФП «Цифровая образовательная среда» на 2021–2023 годы мероприятия по развитию информационно-коммуникационной инфраструктуры предусмотрены.

Серьезным риском является отсутствие оценки потребности в развитии цифровой инфраструктуры организаций общего образования, а также отсутствие плана по комплексной цифровой трансформации всей системы образования. Единый мониторинг не проводится. Без такой оценки понять реальную потребность в финансировании невозможно.

Наличие различных данных о подключении общеобразовательных организаций к сети Интернет также затрудняет реализацию мероприятий по внедрению цифровой образовательной среды. Согласно проекту паспорта нацпроекта «Образование» в настоящее время доля образовательных организаций общего образования, оснащенных в целях внедрения цифровой образовательной среды, составляет 15 %. По данным отчета о реализации государственной программы «Развитие образования» за 2019 год значение показателя «Доля образовательных организаций, обеспеченных Интернет-соединением со скоростью соединения не менее 100 Мб/с – для образовательных организаций, расположенных в городах, 50 Мб/с – для образовательных организаций, расположенных в сельской местности и поселках городского типа, а также гарантированным Интернет-трафиком», составляет 63,6 %. При этом согласно годовому отчету о ходе реализации федерального проекта «Цифровая образовательная среда» за 2019 год только 35,6 % образовательных организаций обеспечены Интернет-соединением с установленной скоростью соединения.

Общий объем финансовых нарушений в части средств федерального бюджета, выявленных в 2020 году, составил 561,7 млн рублей.

4. Краткий обзор итогов всех завершенных в отчетном периоде контрольных и экспертно-аналитических мероприятий

В рамках анализа приоритетов государственной политики по обеспечению повышения качества российского образования в отчетном периоде продолжался мониторинг хода реализации мероприятий национальных проектов «Образование» и «Наука».

Одним из направлений работы стало изучение механизмов инвестирования в сферу инноваций в рамках ЭАМ «Анализ механизмов венчурного и прямого инвестирования, осуществляемого с использованием средств федерального бюджета».

В 2020 году также проводились КМ:

- проверка деятельности Российской академии наук в области научных фундаментальных космических исследований (по обращению секретаря Совета Безопасности Российской Федерации);
- по проверке реорганизационных мероприятий в отношении преобразованного Минобрнауки России;

- аудит эффективности расходования в 2019 году ФГБОУ «Международный детский центр «Артек» бюджетных ассигнований федерального бюджета на закупки услуг по изготовлению, технической обработке, хранению и выдаче форменной одежды, постельных принадлежностей и текстильных изделий для детей и вожатых (по поручению Президента Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. №Пр-2476).

По итогам данных мероприятий следует отметить следующее.

- 1) КМ «Проверка деятельности Российской академии наук в области научных фундаментальных космических исследований в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года».

В ходе проведения КМ отмечены как недостатки деятельности РАН в области научных фундаментальных космических исследований, так и общие выводы о системе управления проведением фундаментальных космических исследований в России.

Понятие фундаментальных космических исследований (далее – ФКИ) в России на законодательном уровне не установлено.

РАН выступает в качестве экспертной площадки в сфере ФКИ, осуществляет экспертизу научных и (или) научно-технических результатов, полученных с привлечением ассигнований федерального бюджета, в том числе на проекты ФКИ, и готовит советующие экспертные заключения. При Президиуме РАН действует Совет РАН по космосу. Фундаментальные научные исследования, в том числе ФКИ, непосредственно РАН не проводит.

Приоритеты для выбора направлений проведения ФКИ определены рамочно в основополагающих стратегических документах космической отрасли (Основные положения основ государственной политики Российской Федерации в области космической деятельности)⁵. Системное планирование и приоритизация направлений и конкретных тематик ФКИ как специальная деятельность не организованы. Верхнеуровневые приоритеты не декомпозированы в долгосрочную стратегию развития российской космической науки, а программы космических исследований с выделением первоочередных приоритетов проведения ФКИ отдельно не формируются. Систематический мониторинг актуальной мировой научно-технологической повестки в сфере ФКИ не ведется. Научно-технические прогнозы развития основных направлений ФКИ на 10–15 лет, закрепленные в Положении Совета РАН по космосу, РАН не разрабатываются.

Финансирование проведения фундаментальных космических исследований осуществляется в рамках Федеральной космической программы на 2016–2025 годы⁶ (далее – ФКП) и характеризуется регулярным сокращением объема бюджетных средств. Так, по состоянию на июль 2020 года общее сокращение финансирования раздела III «Космические средства для фундаментальных космических исследований

5. Основные положения основ государственной политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2030 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Президентом Российской Федерации от 19 апреля 2013 г. № Пр-906.

6. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2016 г. № 230.

и технологических исследований» ФКП по сравнению с первоначальной редакцией составило 12,8 %. При этом с 2016 года сокращение финансирования мероприятий раздела III ФКП происходило более ускоренными темпами, чем в целом по мероприятиям ФКП.

В ходе мероприятия отмечен целый ряд замечаний к обеспечению информатизации процесса проведения фундаментальных космических исследований, а именно:

- единая информационная система «Экспертиза РАН», предусмотренная Положением об осуществлении экспертных функций РАН, отсутствует;
- по состоянию на 31 июля 2020 года не создана Единая информационная система фундаментальных космических исследований, которая должна была учитывать все проведенные ФКИ и содержать сведения о результатах ФКИ и полученных данных. При этом создание данной системы предусмотрено решениями Совета Безопасности Российской Федерации, поручениями Правительства Российской Федерации, а также решениями Совета РАН по космосу.

Отчет о результатах КМ направлен в Совет Безопасности Российской Федерации, а также в Правительство Российской Федерации, РАН и Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос».

Правительству Российской Федерации было предложено рассмотреть вопросы:

- об увеличении доли внутренних затрат на фундаментальные научные исследования по отношению к ВВП;
- об увеличении финансирования исследовательской инфраструктуры для проведения фундаментальных космических исследований. При осуществлении финансирования расходов на фундаментальные космические исследования учитывать последовательность/стадийность проведения ФКИ в целях обеспечения последующей реализации космических проектов;
- о поручении РАН совместно с ГК «Роскосмос» и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти рассмотреть вопрос об ускорении работы по созданию Единой информационной системы фундаментальных космических исследований и обеспечению ее функционирования.

- 2) КМ «Аудит эффективности расходования федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением «Международный детский центр «Артек» в 2019 году бюджетных ассигнований федерального бюджета на закупки услуг по изготовлению, технической обработке, хранению и выдаче форменной одежды, постельных принадлежностей и текстильных изделий для детей и вожатых» в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении «Международный детский центр «Артек» (далее – МДЦ «Артек»).

В ходе проведения КМ установлено, что вопросы обеспечения форменной одеждой обучающихся нетиповых образовательных организаций, к которым относится

МДЦ «Артек», нормативно не урегулированы, что не позволяет подтвердить обоснованность расходов федерального бюджета.

В соответствии с контрактом форменная одежда, постельные и текстильные принадлежности предоставлялись детям и вожатым МДЦ «Артек» во временное пользование. Передача указанного имущества в собственность МДЦ «Артек» не предусмотрена, что не позволяет удостовериться в том, что оно изготовлено в предусмотренных контрактом объемах и не используется повторно в течение нескольких лет.

Закупка услуг осуществлялась МДЦ «Артек» в рамках мероприятия по обновлению материально-технической базы центра Программы развития федерального государственного бюджетного образовательного учреждения «Международный детский центр «Артек» на 2015–2020 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2015 г. № 386-р.

В условиях отсутствия положений, конкретизирующих способы обновления материально-технической базы, при осуществлении закупки, обеспечивающей получение МДЦ «Артек» имущества во временное пользование, а также получение в рамках обновления материально-технической базы услуг по хранению, технической обработке и выдаче имущества в пользование, создаются предпосылки для нецелевого использования средств федерального бюджета.

Оценить соблюдение требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок в части обоснования цены контракта при подготовке проекта распоряжения Правительства Российской Федерации об определении ООО «Спорттовары «Боско» единственным исполнителем не представляется возможным. Коммерческие предложения, сформированные на основании некорректных запросов МДЦ «Артек», содержат ценовую информацию без необходимой детализации, что не позволяет признать расчеты, проведенные на их основе, в достаточной степени обоснованными и объективными.

В связи с этим в Правительство Российской Федерации направлены предложения о рассмотрении вопросов:

- о нормативном регулировании порядка, включая утверждение нормативов, обеспечения форменной одеждой обучающихся нетиповых образовательных организаций;
- о дополнении Программы развития МДЦ «Артек» целевым показателем, характеризующим достижение цели мероприятия по обновлению материально-технической базы центра.

До настоящего времени указанные вопросы Правительством Российской Федерации не решены.

В 2021 году Счетная палата согласно поручению Президента Российской Федерации от 4 декабря 2019 г. № Пр-2420 продолжит работу по аудиту эффективности расходования МДЦ «Артек» бюджетных ассигнований федерального бюджета

на закупки услуг по изготовлению, технической обработке, хранению и выдаче форменной одежды, постельных принадлежностей и текстильных изделий для детей и вожатых.

3) КМ «Проверка реорганизационных мероприятий в отношении преобразованного Министерства образования и науки Российской Федерации».

В ходе КМ установлено, что при проведении реорганизационных мероприятий требования нормативных правовых актов, поручений Правительства Российской Федерации исполнены несвоевременно и не в полном объеме. В установленный распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2018 г. № 1225-р срок (до 31 декабря 2018 года) реорганизационные мероприятия не были завершены.

Передача бюджетных ассигнований от преобразованного министерства осуществлена не в полном объеме, в результате чего в 2018 году не обеспечено исполнение расходов федерального бюджета в сумме 283,3 млн рублей.

В процессе реорганизационных мероприятий вопросы о передаче нематериальных активов и вложений в нематериальные активы по компетенции вновь созданных министерств полностью не урегулированы.

Ввиду несвоевременности передачи информации об объектах учета и о лицах, обладающих правами на объекты учета, в Автоматизированную систему учета федерального имущества, часть переданного (списанного) имущества продолжает учитываться в реестре федерального имущества за преобразованным министерством.

В ходе проверки установлены факты недостоверности отдельных сведений в отчетности, а также сводных актов приемки-передачи имущества и обязательств от преобразованного министерства в Минпросвещения России и Минобрнауки России.

По итогам мероприятия Счетной палатой предложено Правительству Российской Федерации поручить Минпросвещения России совместно с Минобрнауки России в том числе:

- произвести выверку показателей бюджетного учета, достоверность которых не подтверждена, а также обеспечить полноту учета обязательств по платежам в бюджеты;
 - провести ревизию всех информационных систем с участием Минкомсвязи России, а также иных нематериальных активов и вложений в нематериальные активы преобразованного министерства с целью определения их полезного потенциала, возможности дальнейшего использования, а также решения вопроса о передаче Минобрнауки России нематериальных активов и вложений в нематериальные активы, относящихся к его сфере деятельности.
- 4) ЭАМ «Анализ механизмов венчурного и прямого инвестирования, осуществляемого с использованием средств федерального бюджета».

По итогам ЭАМ установлено, что, несмотря на проделанную за последние 15 лет Правительством Российской Федерации работу по развитию венчурного рынка, говорить о существенных положительных эффектах принятых мер пока преждевременно.

Объем рынка венчурных инвестиций остается по-прежнему небольшим, существенной положительной динамики в его развитии по ряду характеристик не происходит. В частности, сохраняется низкая доля венчурных и прямых инвестиций в ВВП (0,007 % и 0,078 % соответственно). По объему венчурных инвестиций за 2019 год Российская Федерация в 43,5 раза отстает от среднего показателя по странам ОЭСР.

Объем венчурных инвестиций в 2019 году снизился по сравнению с 2018 годом на 23,8 % в основном за счет снижения объема инвестиций частных фондов.

При этом отмечается рост государственного участия в деятельности инвестиционных фондов. Доля венчурных инвестиций фондов с государственным участием по отношению к общему объему инвестиций венчурных фондов постепенно увеличивается с 20,9 % (2016 год) до 49,2 % (2019 год) и до 73,2 % в первом полугодии 2020 года⁷.

Результаты проведенных в ходе мероприятия фокус-групп показали, что игроки рынка зачастую воспринимают государственные средства как «токсичные» и далеко не всегда готовы ими пользоваться. Среди ключевых проблем участники отмечали большое количество отчетности и сложность прохождения процедуры оценки проектов.

Отмечается снижение доли венчурных инвестиций на посевной и начальной стадиях проектов. Доля венчурного инвестирования на посевной и ранней стадиях в России в 2019 году составила 7 и 20 % соответственно, в то время как средняя доля венчурных инвестиций на указанных стадиях по странам ОЭСР значительно выше.

В ходе фокус-групп венчурные предприниматели и представители стартапов в качестве одного из ограничений отмечали сложность привлечения инвестиций от частных инвесторов (негосударственных фондов и бизнес-ангелов), которые предпочитают, как правило, инвестировать в проекты уже на стадиях расширения, поскольку они связаны с наименьшим риском неудач.

На российском рынке венчурного и прямого финансирования были выявлены и другие дисбалансы.

Подавляющее большинство венчурных и прямых инвестиций приходится на Центральный федеральный округ⁸, что свидетельствует о недостаточности мер по стимулированию регионального инновационного развития. Значительная доля инвестиций направляется в сферу информационно-коммуникационных технологий.

В рамках анализа системы государственного управления венчурным и прямым финансированием инновационных проектов были определены и основные причины, препятствующие развитию венчурного рынка на государственном уровне.

7. По данным Российской ассоциации венчурного инвестирования.

8. По данным Российской ассоциации венчурного инвестирования.

Одной из причин отсутствия существенного прорыва на венчурном рынке является отсутствие единой повестки и приоритетов государственной политики в сфере венчурного и (или) прямого финансирования в Российской Федерации:

- ни одна из национальных целей в Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21 июля 2020 г. № 474 не направлена напрямую на решение задач в области инновационного развития;
- не утверждена стратегия развития рынка венчурных и прямых инвестиций на период до 2025 года;
- Стратегия инновационного развития Российской Федерации прекратила свое действие в 2020 году;
- направления развития отраслей с использованием венчурных механизмов фрагментарно содержатся только в 12 из 72 отраслевых стратегий;
- использование механизмов венчурного финансирования предусмотрено только в 4 из 43 государственных программ.

При этом участниками фокус-групп отмечалось, что необходим четко сформулированный, прозрачный и долгосрочный план действий регулятора по взаимодействию с отраслью венчурного рынка, а регулирование в данной сфере должно осуществляться в соответствии с определенной стратегией развития.

Не разработаны механизмы комплексной оценки эффективности государственной поддержки инновационной деятельности.

Информация об общей сумме расходов федерального бюджета на инновационную деятельность, венчурное и прямое финансирование инновационных проектов и информация об их аналитической группировке в проектах федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период и материалах к ним отсутствует, что затрудняет комплексную оценку динамики указанных расходов и сопоставление с достигнутыми целевыми и промежуточными, а также с плановыми (прогнозными) результатами.

Отсутствие официальной статистики не позволяет провести комплексный анализ объемов венчурного рынка. Данные различных источников (консалтинговых компаний, ассоциаций) отличаются, в том числе по причинам разной методологии учета. Указанные факты влекут за собой риски в принятии управленческих решений, в том числе при предоставлении средств государственной поддержки на инновационную деятельность.

По результатам анализа инвестиционного портфеля и показателей деятельности АО «РВК» как ключевого института развития венчурного рынка установлены:

- недостаточность достижения запланированных Стратегией развития АО «РВК» на 2017–2030 годы показателей для реализации стратегической миссии по формированию зрелого венчурного рынка;

- отсутствие планирования в стратегических документах АО «РВК» и бизнес-планах промежуточных показателей, характеризующих достижение социально-экономических и научно-технических результатов;
- заниженные плановые ключевые финансово-экономические показатели эффективности АО «РВК».

При этом по состоянию на 1 января 2020 года отмечается положительный консолидированный результат за счет выходов действующих фондов с участием АО «РВК» из портфельных компаний в размере 2,8 млрд рублей.

Мероприятие завершено в декабре 2020 года, в связи с чем информация о реализации предложений Счетной палаты Российской Федерации в настоящий момент отсутствует. Вместе с тем Правительство Российской Федерации уже ведет работу по данному направлению, в том числе с участием Счетной палаты Российской Федерации. Внесены изменения в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», которые учитывают портфельный подход и высокорисковый характер инновационной деятельности при оценке эффективности государственной поддержки. Кроме того, Минэкономразвития России формирует реестр конечных получателей мер поддержки.

5. Обзор результатов работы по экспертизе нормативных правовых актов (НПА)

Всего в 2020 году на рассмотрение в департамент по компетенции поступило 159 проектов НПА, из них 6 проектов НПА находятся на рассмотрении, так как срок их рассмотрения не наступил. Рассмотрено по существу 153 проекта НПА, из них в отношении 15 проектов НПА принято решение о нецелесообразности подготовки заключения, а 9 проектов НПА возвращено без рассмотрения в связи с нарушением требований Регламента Правительства Российской Федерации. В течение отчетного года по проектам НПА подготовлены 124 письма и 5 заключений, в том числе 93 проекта НПА поддержаны, 2 – поддержаны с учетом замечаний, 28 – отправлены на доработку, 6 – не поддержаны.

По итогам рассмотрения наиболее значимых проектов НПА следует отметить следующее.

В целях выполнения пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 25 октября 2019 г. № Пр-2199 Счетной палатой в Правительство Российской Федерации направлены предложения в проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», которые были учтены в принятом Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 309-ФЗ, в том числе:

- о необходимости использования риск-ориентированного подхода при проведении экспертизы инновационных и (или) технологических проектов;

- об уточнении определения инновационного проекта, который должен характеризоваться высокой степенью риска;
- о проведении оценки эффективности организаций, осуществляющих государственную поддержку инновационной деятельности, на основании методики (правил), утверждаемой Правительством Российской Федерации;
- о закреплении на региональном уровне положений об утверждении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации перечней региональных институтов инновационного развития и согласования методики оценки рисков региональных институтов инновационного развития с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В 2020 году Счетной палатой не поддержан проект федерального закона № 963511-7 «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» по вопросу добровольности дистанционного обучения.

Законопроект, затрагивая резонансную тему дистанционного обучения, ограничивается только констатацией факта его добровольности в обычное время и вводит новые расходные обязательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в особые периоды. При этом системного решения обозначенных задач законопроект не содержит, его финансовая составляющая также недостаточно проработана.

Как показал опыт, одна из ключевых проблем дистанционного образования – отсутствие технической поддержки как педагога, так и обучающегося (особенно для обучающихся по программам общего образования). В ряде случаев образовательный процесс вынужденно прекращается по причине сбоев в работе оборудования, коммуникационных сетей и программного обеспечения, вызванных отсутствием должной системы организации дистанционного образования, возможностей ее обновления и сопровождения на стороне образовательной организации, известными проблемами дефицита оборудования, программного обеспечения и навыков его использования на стороне обучающегося.

И в случае добровольного согласия на дистанционное обучение в обычное время, и при его введении в особые периоды возникает необходимость обеспечения средствами обучения и воспитания как организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным образовательным программам в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов, так и участников дистанционного обучения.

Счетной палатой было отмечено, что реализация законопроекта потребует дополнительных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в том числе приведет к возникновению новых расходных обязательств субъектов Российской Федерации, что нарушает принцип самостоятельности бюджетов, закрепленный статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации. При этом реализация законопроекта не учитывает реальные финансовые, цифровые и иные ресурсы отдельных субъектов Российской Федерации и содержит риски

недостижимости обеспечения в таких субъектах Российской Федерации надлежащих гарантий реализации конституционного права на образование.

Также в 2020 году Счетной палатой не поддержан проект федерального закона № 1057895-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (в части введения просветительской деятельности).

В заключении на законопроект Счетной палатой отмечено, что предлагаемое законопроектом понятие просветительской деятельности, по сути, дублирует ранее введенное понятие воспитания.

Вводимый законопроектом запрет на использование «просветительской деятельности» для разжигания социальной, расовой, национальной или религиозной розни, для агитации, пропагандирующей исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, их отношения к религии, в том числе посредством сообщения недостоверных сведений об исторических, о национальных, религиозных и культурных традициях народов, а также для побуждения к действиям, противоречащим Конституции Российской Федерации, по сути, является избыточным законодательным положением, так как статьей 282 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрено уголовное наказание в том числе за перечисленные выше действия.

Реализация законопроекта приведет к ограничениям деятельности организаций гражданского общества, в том числе социальных некоммерческих организаций, дискуссионных площадок, клубов по интересам, культурных центров, сообществ, созданных по интересам и прочее.

Кроме того, Счетной палатой отмечены и бюджетные ограничения. Реализация законопроекта потребует дополнительных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Однако в нарушение статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации в сопроводительных материалах к законопроекту не приведена оценка увеличения указанных расходов, равно как не определены источники и порядок исполнения расходных обязательств Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В 2020 году Счетная палата в рамках полномочий осуществляла контроль над реализацией перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 24 января 2020 г. № Пр-113, в том числе в части обеспечения поэтапного перехода с 1 сентября 2020 года до 1 сентября 2023 года на организацию бесплатного здорового горячего питания для обучающихся, осваивающих образовательные программы начального общего образования, предусмотрев предоставление государственной поддержки за счет средств федерального бюджета на эти цели (подпункт «а» пункта 5 перечня поручений).

Проведенная Счетной палатой экспертиза Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации государственных программ субъектов Российской Федерации,

Федерации, которые предусматривают мероприятия по организации бесплатного горячего питания обучающихся, получающих начальное общее образование в государственных образовательных организациях субъекта Российской Федерации (муниципальных образовательных организациях) (далее – субсидии на организацию горячего питания), позволила исключить из формулы расчета размера субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации применение коэффициента ресурсозатратности реализации обязательств по организации горячего питания субъекта Российской Федерации.

При этом в случае применения указанного коэффициента формировались риски увеличения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, в целях софинансирования которых предоставляется субсидия, и, соответственно, риски невыполнения Послания Президента Российской Федерации.

Первоначальный проект распоряжения Правительства Российской Федерации о распределении субсидий, предоставляемых в 2020, 2021 и 2022 годах из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на организацию горячего питания, включающий только 58 субъектов Российской Федерации, также не был согласован Счетной палатой из-за отсутствия обоснований и расчетов распределения субсидий и заявок субъектов Российской Федерации, в том числе в части подтверждения потребности в обеспечении бесплатным питанием.

Следует отметить, что в принятом постановлении Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2020 г. № 2204 «О некоторых вопросах реализации государственной поддержки инновационной деятельности, в том числе путем венчурного и (или) прямого финансирования инновационных проектов, и признании утратившими силу акта Правительства Российской Федерации и отдельного положения акта Правительства Российской Федерации» также учтены предложения Счетной палаты, в том числе:

- об уточнении определения высокотехнологичных и наукоемких отраслей, на которые должен ориентироваться институт инновационного развития и (или) управляющая компания при принятии решений о финансировании инвестиционного (коммерческого) инновационного проекта;
- о закреплении в проекте постановления базового перечня допустимых форм финансовой поддержки инновационных проектов;
- о доработке проекта постановления в соответствии с положениями ИСО 31000 на предмет регламентации процедур по идентификации, анализу и сравнительной оценке рисков.

Среди системных замечаний и нарушений в отношении проектов правил (изменений в правила) предоставления субсидий, в том числе грантов в форме субсидий из федерального бюджета образовательным организациям юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям отмечается их неполное соответствие общим требованиям к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также

физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, утвержденным Правительством Российской Федерации.

При установлении критериев для оценки заявок для отбора победителей конкурсов, которым предоставляются субсидии (гранты), как правило, не устанавливаются весовые значения и порядок ранжирования заявок. Это делает процедуру оценки заявок непрозрачной и не отражает алгоритм определения числового значения оценки каждой допущенной к конкурсу заявки (ее возможного веса).

Не в полной мере соблюдаются требования в отношении обязательного указания категории и (или) критерии отбора получателей субсидий (грантов), которые имеют право на получение субсидий (грантов), а также к установлению сроков и форм представления отчетности о расходах, источником финансового обеспечения которых является субсидия (грант).

Как правило, размер субсидии (гранта) определяется исходя из категории, которая установлена в объявлении о проведении конкурса и учитывает различный объем работы, направленный на достижение целей предоставления субсидии (гранта). При этом порядок расчета размера субсидии (гранта) с указанием информации, которая обосновывает ее размер (формулы расчета и порядок их применения, нормативы затрат, статистические данные и иная информация исходя из целей предоставления субсидии), и источника ее получения либо отсутствует в проекте правил, либо указывается формально путем соотношения предусмотренного в федеральном бюджете объема средств к количеству получателей субсидии (гранта), что несет коррупционные риски и риски неэффективного использования бюджетных средств.

Анализ распоряжений Правительства Российской Федерации о распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации показывает, что ключевыми замечаниями являются несоответствие обосновывающих материалов к проектам распоряжений в части отсутствия расчетов распределения (перераспределения) субсидий, а также отсутствие позиций субъектов Российской Федерации о необходимости перераспределения средств.

Кроме того, в 2020 году имели место случаи возвратов проектов нормативных правовых актов, поступивших от Минобрнауки России, Минпросвещения России и Рособнадзора по причине нарушения пункта 604 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (отсутствие документов, подтверждающих согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в установленном порядке, например с Минфином и Минэкономразвития Российской Федерации). В течение года по указанной причине было возвращено семь проектов НПА.

