



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 12 марта 2019 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
М.А. МЕНЬ

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
Ю.В. РОСЛЯК

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ
«ПРОВЕРКА ОБОСНОВАННОСТИ ОБЪЕМОВ СУБВЕНЦИЙ
И ИХ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ
ПЕРЕДАННЫХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ ПОЛНОМОЧИЙ
ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО
НАСЛЕДИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ, ПРЕДОСТАВЛЕННЫХ
В 2015–2018 ГОДАХ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА БЮДЖЕТАМ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Итоги проверки

Счетная палата проверила результативность использования субвенций на охрану федеральных объектов культурного наследия.

Проверка показала, что одна из основных задач Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года – обеспечение сохранности объектов культурного наследия всех видов и категорий – в полной мере не выполняется.

Существуют риски ненадлежащего осуществления полномочий в сфере государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения в связи с недостаточностью нормативно-правового регулирования данной сферы.

Действующая система учета и контроля за состоянием объектов культурного наследия федерального значения не позволяет оценить эффективность осуществления переданных региональным органам власти полномочий в сфере их охраны.

Показатели, характеризующие состояние объектов культурного наследия, отсутствуют. Данный факт не позволяет объективно определить уровень рисков утраты памятников для своевременного принятия мер по их сохранению.

Установлено несоответствие объемов субвенций потребностям на финансовое обеспечение передаваемых полномочий. Так, недофинансирование переданных полномочий в 2015 и 2016 годах отмечено 20 регионами, а в 2017 году – 23, что снижает эффективность механизма предоставления единой субвенции.

Цели

1. Провести анализ нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в области использования и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

2. Проверить обоснованность расчета объемов субвенций, а также результативность их использования субъектами Российской Федерации.

Выводы

Нормативная база в области сохранения объектов культурного наследия сформирована не в полном объеме.

Задача по повышению эффективности бюджетных расходов за счет механизма предоставления единой субвенции не выполнена.

Отсутствует должный контроль за сохранением объектов культурного наследия, что создает риски утраты их исторической значимости.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации Минкультуры России

- Провести техническую доработку единого реестра объектов культурного наследия;
- подготовить предложения по изменению системы показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти регионов по осуществлению переданных полномочий в сфере охраны объектов культурного наследия.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации

- Провести всесторонний анализ системы учета и контроля за состоянием объектов культурного наследия федерального значения;
- поручить Минфину России разработать механизм формирования перечня переданных полномочий Российской Федерации, финансирование которых осуществляется за счет средств единой субвенции, критерии включения в него переданных полномочий Российской Федерации, в том числе новых по истечении трехлетнего периода.

Основание для проведения контрольного мероприятия

Пункт 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам проверки исполнения законодательства Российской Федерации и решений Президента Российской Федерации по вопросам сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации от 23 октября 2018 года № Пр-1924 (далее – поручение Президента Российской Федерации № Пр-1924), пункт 3.11.0.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

Предмет совместного контрольного мероприятия

Законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, регламентирующие процесс формирования и использования бюджетных средств, направленных на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения.

Бюджетная отчетность, первичные и иные документы объектов контрольного мероприятия, подтверждающие операции по учету доходов и расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в части выделенных из федерального бюджета субвенций на финансовое обеспечение переданных Российской Федерацией полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения субъектам Российской Федерации.

Деятельность Минкультуры России, Минфина России, органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию и использованию субвенций, направленных на финансовое обеспечение переданных Российской Федерацией полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения субъектам Российской Федерации.

Объекты совместного контрольного мероприятия

- Министерство культуры Российской Федерации (г. Москва);
- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва) (камерально);
- главное управление культурного наследия Московской области (г. Москва);
- комитет Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия (г. Иваново);
- Управления Федерального казначейства в 85 субъектах Российской Федерации;
- органы государственной власти 85 субъектов Российской Федерации.

Срок проведения контрольного мероприятия

Декабрь 2018 года – март 2019 года.

Цели совместного контрольного мероприятия

1. Провести анализ нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, Министерства культуры Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующих правоотношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, на достаточность и соответствие действующим положениям Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

2. Проверить обоснованность расчета объемов субвенций на осуществление переданных Российской Федерацией полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения (далее – субвенция), их распределение по субъектам Российской Федерации.

3. Оценить результативность использования субъектами Российской Федерации субвенций.

Проверяемый период деятельности

2015–2018 годы.

Результаты совместного контрольного мероприятия

Цель 1. Провести анализ нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, Министерства культуры Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующих правоотношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, на достаточность и соответствие действующим положениям Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»

1.1. Согласно Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 года № 326-р (далее – Стратегия государственной культурной политики), одной из основных задач государственной культурной политики является обеспечение сохранности объектов культурного наследия всех видов и категорий в интересах настоящего и будущего поколений населения Российской Федерации (пункт 1 раздела II).

По данным Минкультуры России, на конец декабря 2018 года в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) Российской Федерации числилось 144411 объектов культурного наследия (далее – ОКН), в том числе 69299 ОКН федерального значения (памятники – 54233 единицы, ансамбли – 14897 единиц, достопримечательные места – 169 единиц).

Доля ОКН, состояние которых является неудовлетворительным, в общем количестве ОКН федерального значения составляет 35,0 %, или более 24,2 тыс. объектов, в том числе около 5 тыс. ОКН находятся в аварийном состоянии, 879 ОКН – в руинированном состоянии¹.

Начиная с 2008 года полномочия по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения² (далее – переданные полномочия на ОКН) переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

На заседании Государственного совета Российской Федерации в декабре 2015 года³ Президент Российской Федерации в перечне поручений № Пр-571⁴ поставил задачу рассмотреть вопрос о совершенствовании законодательства Российской Федерации в части системы государственной охраны объектов культурного наследия, в том числе контроля за их состоянием.

В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации (далее – Счетная палата) выявлено, что нормативная база в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, включая вопросы качества осуществления переданных полномочий, в том числе по федеральному государственному надзору в области охраны ОКН, сформирована не в полном объеме:

- отсутствует порядок оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий в установленной сфере, предусмотренный пунктом 12 Правил формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации,

1 Сведения приведены Минкультуры России по состоянию на 1 марта 2018 года по данным субъектов Российской Федерации (справка от 20 декабря 2018 года за подписью начальника отдела государственного реестра Минкультуры России И.А. Голант).

2 В соответствии с пунктом 1 статьи 91 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) органам государственной власти субъектов Российской Федерации переданы Российской Федерацией полномочия в части осуществления государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения, а также федеральный государственный надзор в области охраны ОКН (кроме отдельных объектов культурного наследия, полномочия по государственной охране которых осуществляет Минкультуры России, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 759-р).

3 Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству 25 декабря 2015 года.

4 Перечень поручений Президента Российской Федерации от 31 марта 2016 года № Пр-571, утвержденный по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству 25 декабря 2015 года (далее – перечень поручений Президента № Пр-571).

утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2013 года № 275⁵ (далее – Правила №275);

- отсутствует методика оценки эффективности и качества осуществления переданных полномочий, включая показатели (критерии) и формулы их расчета, применяемые при осуществлении контроля за переданными полномочиями, предусмотренная пунктом 9 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти № 780⁶.

Также Минкультуры России не утвержден перечень не подлежащих отчуждению объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, полномочия по формированию которого предусмотрены подпунктом 15 пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 73-ФЗ⁷.

Кроме того, действующее законодательство не содержит требований по установлению порядка обследования и фотофиксации состояния ОКН проводимых в соответствии с подпунктом 14 пункта 2 статьи 33 Федерального закона № 73-ФЗ⁸, что не позволяет эффективно планировать мероприятия в области охраны ОКН, включая контроль за состоянием объектов культурного наследия.

В соответствии с подпунктом 10 пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 73-ФЗ Минкультуры России осуществляет полномочия по формированию совместно с органами государственной власти субъектов Российской

5 В соответствии с пунктом 12 Правил №275 оценка эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий Российской Федерации, при выполнении которых возникают расходные обязательства субъектов Российской Федерации, на исполнение которых предусмотрены субвенции, формирующие единую субвенцию, осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном соответствующим уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, исходя из сравнения фактически достигнутых значений целевых показателей со значениями целевых показателей, утвержденных в соответствии с пунктом 8 указанных правил.

6 В соответствии с пунктом 9 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2018 года № 780 (далее – Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, № 780), порядок осуществления контроля за переданными полномочиями включает методику эффективности и качества осуществления переданных полномочий.

7 В соответствии с подпунктом 15 пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 73-ФЗ формирование перечня не подлежащих отчуждению объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, отнесено к полномочиям федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

8 В соответствии с подпунктом 14 пункта 2 статьи 33 Федерального закона № 73-ФЗ государственная охрана ОКН включает в себя в том числе обследование и фотофиксацию один раз в пять лет состояния объектов культурного наследия, включенных в реестр, в целях определения мероприятий по обеспечению их сохранности.

Федерации и ведению единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – единый реестр ОКН). Приказом Минкультуры России от 3 октября 2011 года № 954 утверждено положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Единый реестр ОКН представляет собой государственную информационную систему, включающую в себя банк данных, единство и сопоставимость которых обеспечиваются за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения реестра.

Следует отметить, что в едином реестре ОКН не предусмотрена классификация уровня осуществления полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (указание на «переданные полномочия» по объектам культурного наследия), а также возможность формирования реестра на конкретную дату. Кроме того, в едином реестре ОКН отсутствуют сведения об объектах культурного наследия с признаком «подлежащие/неподлежащие отчуждению». По мнению Счетной палаты, целесообразно предложить Минкультуры России осуществить техническую доработку единого реестра ОКН.

Таким образом, недостаточность нормативно-правового регулирования в сфере государственной охраны ОКН федерального значения влечет риски ненадлежащего осуществления полномочий в сфере государственной охраны объектов культурного наследия.

1.2. В соответствии с пунктом 2 статьи 91 Федерального закона № 73-ФЗ средства на осуществление переданных Российской Федерацией полномочий в области государственной охраны ОКН федерального значения предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета, входящих в состав единой субвенции.

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в 2011–2012 годах указывалось, что регионам и муниципалитетам должны быть предоставлены существенно более широкие права по распоряжению бюджетными ресурсами, поступающими из федерального уровня.

На заседании Государственного совета Российской Федерации в декабре 2011 года было предложено консолидировать федеральные средства на выполнение переданных полномочий в рамках единой субвенции, при

этом регионам должно было быть предоставлено право определять приоритеты при распределении субвенции.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации⁹ по итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации¹⁰ Правительством Российской Федерации были утверждены в том числе Правила № 275.

Единая субвенция представляет собой совокупность объемов средств федерального бюджета, предоставляемых субъектам Российской Федерации в целях обеспечения их расходных обязательств, возникающих при выполнении установленного перечня полномочий Российской Федерации. При этом расчет объемов единой субвенции производится обособленно по каждой субвенции, включенной в единую субвенцию, с последующим суммированием.

Счетной палатой установлено отсутствие подходов (принципа) формирования перечня субвенций, формирующих единую субвенцию, в соответствии с которыми в него могли бы быть включены новые виды субвенций.

Так, первоначально в перечень субвенций на 2014–2016 годы, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2013 года № 1456-р, были включены 11 субвенций. В течение 2013–2018 годов из перечня исключено 3 субвенции, перечень субвенций один раз переутверждался и четыре раза продлевался. Новых субвенций в перечень, начиная с 2013 года, внесено не было.

Таким образом, в действиях ответственных федеральных органов исполнительной власти по формированию и изменению перечня субвенций отсутствовал комплексный подход и согласованность формирования перечня субвенций.

В проверяемый период наблюдалось снижение доли бюджетных ассигнований на осуществление переданных полномочий на ОКН в общем объеме единой субвенции. Так, объем бюджетных ассигнований на предоставление субвенции на ОКН в 2015 году составил 322,1 млн рублей (3,1 % ассигнований единой субвенции), в 2016 году – 289,9 млн рублей (3,1 %), в 2017 году – 307,0 млн рублей (2,4 %), в 2018 году – 308,7 млн рублей (2,3 %).

⁹ Пункт 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 8 января 2012 года № Пр-38ГС по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 26 декабря 2011 года.

¹⁰ Пункт 3 поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 17 января 2012 года № ВП-П16-209 об обеспечении выполнения пунктов «в» (абзац второй) и «е» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 8 января 2012 года № Пр-38ГС.

Счетной палатой установлены системные недостатки при организации формирования субвенции на осуществление переданных полномочий по государственной охране ОКН и предоставления в рамках единой субвенции в части несоответствия объемов субвенции потребностям на финансовое обеспечение передаваемых полномочий.

Так, на недостаточность объема субвенции на финансовое обеспечение переданных полномочий по сравнению с расчетными объемами субвенции в 2015 году указывали 20 регионов, в 2016 году – 20 регионов, в 2017 году – 23 региона (приложения № 2-1, № 2-2 к отчету) (приложения в Бюллетене не публикуются). Общий объем недофинансирования переданных полномочий по представленным субъектами Российской Федерации реестрам расходных обязательств за 2016 и 2017 годы составил: в 2016 году – 32231,1 тыс. рублей, или 14,9 % объема субвенции за 2016 год, в 2017 году – 15841,7 тыс. рублей, или 5,6 % объема субвенции за 2017 год.

При этом наибольший дефицит финансовых возможностей сложился в Псковской области (28801,5 тыс. рублей – в 2016 году), г. Санкт-Петербурге (11914,2 тыс. рублей – в 2017 году), Курской области (1179,9 тыс. рублей – в 2016 и 2017 годах), Смоленской области (1163,2 тыс. рублей – в 2016 году).

Недофинансирование переданных полномочий Российской Федерации лишает субъекты Российской Федерации возможности перераспределения ресурсов, что снижает эффективность механизма предоставления единой субвенции.

В настоящее время с помощью механизма предоставления единой субвенции не удалось добиться решения задачи по повышению эффективности бюджетных расходов за счет предоставления прав по распределению ресурсов, поступающих из федерального бюджета на исполнение определенного перечня полномочий.

В период 2014–2018 годов правом перераспределения средств на исполнение полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения в пределах единой субвенции в сторону увеличения воспользовались только два субъекта Российской Федерации (Новосибирская и Свердловская области)¹¹.

11 Внесены изменения в законы о бюджетах субъектов Российской Федерации: в 2016 году – в Свердловской области (увеличение), в Омской области (уменьшение); в 2017 году – в Московской области (уменьшение), в Костромской области (уменьшение), в Тульской области (уменьшение), в Чукотском автономном округе (уменьшение); в 2018 году – в Новосибирской области (увеличение).

1.3. В соответствии с пунктом 3 статьи 91 Федерального закона № 73-ФЗ общий объем средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий в сфере охраны ОКН федерального значения, определяется на основе методики, утвержденной Правительством Российской Федерации, исходя из количества и категории объектов культурного наследия.

Объем субвенций на ОКН бюджетам субъектов Российской Федерации на 2015–2018 годы определялся в соответствии с методикой распределения субвенций¹² (далее – Методика № 1183), основу расчета которой составляли показатели количества ОКН федерального значения, расположенные на территории субъекта Российской Федерации, численности сотрудников, осуществляющих переданные полномочия, и затраты на содержание одного указанного сотрудника.

Однако используемый подход расчета размера субвенции не позволял определить и достоверно обосновать объем потребности в финансовом обеспечении для осуществления переданных полномочий субъекту Российской Федерации.

Так, Минкультуры России в расчете объема субвенции количество ОКН принималось без учета объектов археологии, которые составляют более 70 % общего количества ОКН.

Значение показателя «Категории объектов культурного наследия» принималось равным 1, в связи с чем указанный показатель не оказывал влияние на объем субвенции, что не соответствует пункту 3 статьи 91 Федерального закона № 73-ФЗ, согласно которому общий объем средств на осуществление переданных полномочий определяется в том числе исходя из количества и категории объектов культурного наследия.

Кроме того, затраты на содержание одного сотрудника, осуществляющего переданные полномочия, Министерством рассчитывались без учета нормирования затрат, установленного в соответствии с требованиями части 4 статьи 19 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной

¹² Методика распределения субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения, утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 1183.

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В 2018 году постановлением Правительства Российской Федерации 30 декабря 2018 года № 1748¹³ в Методику № 1183 внесены изменения, которые вступили в действие с 1 января 2019 года (далее – новая редакция Методики № 1183).

В новой редакции Методики № 1183 в основу расчета размера субвенций положены количество ОКН федерального значения, расположенных на территории субъекта Российской Федерации и зарегистрированных в едином реестре ОКН на 1 июля года, предшествующего финансовому периоду, полномочия по государственной охране которых переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации, и время, необходимое на осуществление переданных полномочий одним сотрудником в отношении одного ОКН в год¹⁴ с учетом категории объекта.

Затраты на содержание одного работника органа государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия, определяются исходя из расходов на оплату труда работников, включая страховые взносы, прочие расходы в объеме 20 % от затрат на оплату труда (рассчитываются исходя из фактически сложившегося соотношения материальных затрат к общим расходам за отчетный период), а также компенсации расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно лицам, работающим в организациях,

13 Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 года № 1748 «О внесении изменений в методику распределения субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения».

14 Время, необходимое для осуществления одного мероприятия по контролю в соответствующем субъекте Российской Федерации одним сотрудником, принято с учетом природно-климатических условий и особенностей географического расположения объектов контроля на территории субъекта Российской Федерации.

Среднее время проведения одного выездного мероприятия по контролю ОКН (за исключением объектов археологического наследия) принято равным 16 часам; время проведения одного выездного мероприятия по контролю объекта археологического наследия – 8 часов. Среднее время проведения одного мероприятия по государственной охране, включающее осуществление административных процедур без выезда, равно 32 часа и 16 часа – для осуществления мероприятий по государственной охране объектов археологического наследия.

Также при определении времени проведения указанных мероприятий учтены территориальные особенности для Республики Дагестан, Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республики, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Саха (Якутия), Республики Северная Осетия – Алания, Чеченской Республики, Красноярского, Ставропольского и Хабаровского краев, для Московской области, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Республики Крым и г. Севастополя.

расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (раз в два года).

Расходы на оплату труда определяются исходя из среднемесячной заработной платы гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти за отчетный период с учетом индексации на федеральном уровне.

В результате применения новой редакции Методики № 1183 общий объем субвенции на ОКН на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов по сравнению с 2018 годом¹⁵ увеличился на 90 % (на 2018 год – 308665,6 тыс. рублей, на 2019 год – 585751,4 тыс. рублей).

Сравнительная таблица изменений в методику распределения субвенций, предусмотренных новой редакцией Методики № 1183:

Показатель	Методика № 1183, действовавшая в 2015–2018 гг.	Новая редакция Методики № 1183
Численность сотрудников	$Q_i = Z + K_j \times (B_i \times T_{пр} + T_m) / T_{норм}$	$Q_i = K_i \times (B_i \times T_{пр} + T_{ми}) / T_{норм} + K_j \times (B_i \times T_{пр} + T_{ми}) / T_{норм}$
Число ОКН федерального значения	Уровень 2014 г. применялся к расчету на 2015–2018 гг.	Число зарегистрированных в едином реестре ОКН, за исключением археологии, по состоянию на 1 июля
Количество мероприятий по контролю	Число плановых мероприятий	Количество плановых мероприятий по контролю в части обследования и фотофиксации состояния объектов культурного наследия, проводимые один раз в 5 лет
Время на проведение мероприятий по контролю	16 часов – для 73 субъектов Российской Федерации; 32 часа – 10 субъектов Российской Федерации; 12 часов – для городов Москвы и Санкт-Петербурга	Без учета археологии: мероприятия по контролю (с учетом особенностей территорий: 16 часов, 32 часа, 12 часов); иных мероприятий по госохране (32 часа); Для объектов археологии: мероприятия по контролю (с учетом особенностей территорий: 8 часов, 16 часов, 6 часов); иных мероприятий по госохране (16 часов).
Расчетное число сотрудников	Меньше 1 – принимается округление до 1 Дробное значение Q_i – округляется до целого числа	Исключено

¹⁵ В ходе формирования федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов Минфин России письмом от 11 июля 2018 года № 06-01-25/48024 довел Минкультуры России предельные объемы бюджетных ассигнований на указанные субвенции в размере: на 2019 год – 317185,0 тыс. рублей, на 2020 год – 325890,1 тыс. рублей, на 2021 год – 333992,7 тыс. рублей.

Показатель	Методика № 1183, действовавшая в 2015–2018 гг.	Новая редакция Методики № 1183
Затраты на содержание одного сотрудника	$S_i = S_{\text{зп}} + S_{\text{аренда}} + S_{\text{связь}} + S_{\text{трансп}} + S_{\text{ком усл}} + S_{\text{ком расх}} + S_{\text{мат обесп}}$ <p>$S_{\text{зп}}$ – расходы на оплату труда одного государственного служащего, включая налоговые отчисления;</p> <p>$S_{\text{аренда}}$ – расходы на оплату аренды помещений;</p> <p>$S_{\text{связь}}$ – расходы на оплату услуг связи;</p> <p>$S_{\text{трансп}}$ – расходы на оплату транспортных услуг;</p> <p>$S_{\text{ком усл}}$ – расходы на оплату коммунальных услуг;</p> <p>$S_{\text{ком расх}}$ – командировочные расходы;</p> <p>$S_{\text{мат обесп}}$ – расходы на обеспечение мебелью, инвентарем, оргтехникой, средствами связи, расходными материалами и др.</p>	$S_i = S_n + M_z + O_{\text{кс}},$ <p>S_n – расходы на оплату труда 1 сотрудника исходя из среднемесячной заработной платы гражданских служащих территориальных органов федеральных органов исполнительной власти за отчетный период с учетом страховых взносов (30,2 %);</p> <p>M_z – прочие расходы в объеме 20 % от затрат на оплату труда всех сотрудников рассчитываются исходя из фактически сложившегося соотношения материальных затрат к общим расходам за отчетный период;</p> <p>$O_{\text{кс}}$ – компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно лицам, работающим в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (раз в два года) определяется по формуле:</p> $O_{\text{кс}} = Q_i / 2 \times S_n \times \chi_{\text{кс}} / \chi_o$ <p>где:</p> <p>$\chi_{\text{кс}}$ – численность населения, проживающего в районах Крайнего Севера и приравненным к ним местностях;</p> <p>χ_o – общая численность населения субъекта Российской Федерации</p>
В результате:		
Число ОКН федерального значения, ед.	18166	68354
Число сотрудников, чел.	459	738
Объем субвенции, тыс. руб.	308665,6	585751,4

В то же время анализ применения новой редакции Методики № 1183 показал, что при расчете объема субвенции на 2019 год, равно как и при расчете объема субвенции на период 2015–2018 годов, не учитывались мероприятия по федеральному государственному надзору за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной ОКН федерального значения (далее – государственный

надзор в области охраны ОКН)¹⁶, полномочия на проведение которых переданы субъектам Российской Федерации в соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 91 Федерального закона № 73-ФЗ.

Таким образом, финансирование переданных Российской Федерацией полномочий по федеральному государственному надзору в области охраны объектов культурного наследия субъектам Российской Федерации за счет субвенции не было обеспечено, что является нарушением пункта 2 статьи 91 Федерального закона № 73-ФЗ.

Отсутствие соответствующего финансирования создает риски надлежащего осуществления субъектами Российской Федерации переданных полномочий в соответствии с требованиями Положения о федеральном государственном надзоре за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2015 года № 740 (далее – Положение о федеральном государственном надзоре).

Так, в соответствии с подпунктами «в» и «г» пункта 11 Положения о федеральном государственном надзоре должностные лица государственных органов охраны объектов культурного наследия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право в том числе привлекать к административной ответственности и принимать меры по предотвращению нарушений законодательства об охране ОКН (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

16 В соответствии с пунктом 1 статьи 11 Федерального закона № 73-ФЗ под государственным надзором за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее – юридические лица, индивидуальные предприниматели) и физическими лицами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок указанных лиц, мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, в том числе выдача обязательных для исполнения предписаний об отмене решений органов государственной власти или органов местного самоуправления, принятых с нарушением настоящего Федерального закона, или о внесении в них изменений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами своей деятельности.

Анализ отчетов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия по охране ОКН, показал, что за период 2015–2017 годов полномочия по федеральному государственному надзору в области охраны ОКН федерального значения осуществлялись не более чем в 36 % общего количества субъектов Российской Федерации (в 2016 году – в 28 регионах, в 2017 году – в 26 регионах, в 2018 году – 36 регионах) (приложение № 3).

Кроме того, новая редакция Методики № 1183 не учитывает положения законодательства субъектов Российской Федерации в части организационной структуры органа исполнительной власти, включая утвержденную штатную численность, и уровень оплаты труда государственных гражданских служащих.

Так, расчет объема субвенции на 2019 год на финансовое обеспечение переданных полномочий комитету по охране объектов культурного наследия Ростовской области (далее – комитет Ростовской области) произведен исходя из количества ОКН федерального значения, равного 8234 единицам, штатной численности – 74,8 единицы и среднемесячной заработной плате – 37,3 тыс. рублей.

При этом штатная численность комитета Ростовской области в соответствии с постановлением правительства Ростовской области от 27 января 2012 года № 80 «О предельной штатной численности органов исполнительной власти Ростовской области» утверждена в количестве 12 человек¹⁷, среднемесячная заработная плата составила 33,3 тыс. рублей.

Таким образом, несоответствие между исходными данными, применяемыми при расчете объема субвенции, и фактическими данными, сложившимися в регионе, создает предпосылки к образованию значительных остатков субвенций, а также влечет риски ненадлежащего исполнения переданных полномочий.

¹⁷ Штатное расписание комитета по охране объектов культурного наследия Ростовской области на 2018 год утверждено приказом комитета Ростовской области от 31 января 2018 года № 1.

Цель 2. Проверить обоснованность расчета объемов субвенций на осуществление переданных Российской Федерацией полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения, их распределение по субъектам Российской Федерации

За период 2015–2018 годов объем субвенции из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации составил 1227698,2 тыс. рублей. При этом при увеличении количества ОКН федерального значения в указанный период наблюдалось снижение объема субвенции на 4,2 % (в 2015 году – 322117,2 тыс. рублей, в 2018 году – 308665,6 тыс. рублей).

Сведения об объеме субвенций из федерального бюджета, выделенных на реализацию переданных полномочий в области государственной охраны ОКН, за 2015–2018 годы и на 2019 год приведены в таблице:

Период	Сумма	Число ОКН федерального значения		Численность сотрудников, осуществляющих переданные полномочия	
		в реестре ОКН	в расчете субвенции	по данным проверки	в расчете субвенции
2015 г.	322117,2	59635	18141	338	459
2016 г.	289905,5	59914	18141	345	465
2017 г.	307009,9	59914	18141	345	459
2018 г.	308665,6	59914	18166	346	459
2019 г.	585751,4	68354	68354	--	738

Проведенный анализ источников данных, использованных Минкультуры России, показал, что объем субвенции на финансовое обеспечение переданных полномочий субъекту Российской Федерации на 2015–2018 годы не обоснован, так как используемые данные не соответствовали фактическим.

В соответствии с пунктом 5 статьи 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации главные распорядители средств федерального бюджета до 1 августа текущего финансового года направляют высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации исходные данные для проведения расчетов распределения субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период и до 20 августа текущего финансового года проводят

сверку указанных исходных данных с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ обращений субъектов Российской Федерации по сверке исходных данных в отношении объектов культурного наследия федерального значения (ОКН)¹⁸ свидетельствует о значительных расхождениях между исходными данными, размещенными Минфином России на официальном сайте, и данными субъектов Российской Федерации, что подтверждает искажение расчета объема субвенции в части достаточности финансового обеспечения переданных полномочий.

Так, по состоянию на 1 июля 2017 года субъектами Российской Федерации осуществлялись полномочия по сохранности и контролю за состоянием 59914 ОКН федерального значения, включая объекты археологии. Однако Минкультуры России расчет объема субвенции на ОКН осуществляло исходя из 18166 ОКН федерального значения, что в 3,3 раза меньше количества объектов, зарегистрированных в едином реестре ОКН.

Например, объем субвенции Нижегородской области на 2016–2018 годы рассчитывался исходя из количества ОКН федерального значения, на которые переданы полномочия, установленного в 2010 году (234 единицы), однако в 2015 году число ОКН составляло 946 объектов, в 2016 году – 1119 объектов, в 2017 и 2018 годах – 1260 объектов¹⁹. Отдельными субъектами Российской Федерации (Волгоградская, Тверская области) в общее количество ОКН федерального значения включались объекты, входящие в состав ансамблей, пообъектный состав которых решениями уполномоченных органов государственной власти до настоящего времени не определен.

Кроме того, при расчете размера субвенции бюджету субъекта Российской Федерации на 2017 и на 2018 годы Минкультуры России для определения численности сотрудников, осуществляющих переданные полномочия, использовался коэффициент плановых проверок, равный 1, вместо 0,2²⁰, что привело к завышению расчетной численности сотрудников, осуществляющих

18 Информация по обращениям субъектов Российской Федерации по сверке исходных данных представлена в приложении № 6 к отчету.

19 Письмо управления государственной охраны объектов культурного наследия Нижегородской области от 22 января 2019 года № Исх-518-9782/19.

20 Приказ Минкультуры России от 20 апреля 2016 года № 876 «Об утверждении значения целевого показателя эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия» (далее – приказ Минкультуры России № 876), в соответствии с которым ежегодное число ОКН федерального значения, подлежащих контролю, равно 20 % общего количества ОКН.

переданные полномочия, на 2017 год – на 114 человек, на 2018 год – на 113 человек (указанные несоответствия установлены по 13 субъектам Российской Федерации (приложение № 4 к отчету).

Так, согласно отчету комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры г. Санкт-Петербурга за 2016 год штатная численность должностных лиц, предусмотренная для осуществления переданных полномочий, составляет 48 единиц, при этом Минкультуры России расчет объема субвенции осуществляло исходя из численности 99 единиц.

Согласно отчету департамента культурного наследия г. Москвы за 2016 год штатная численность должностных лиц, предусмотренная для осуществления переданных полномочий, составляет 60 единиц, Минкультуры России расчет объема субвенции осуществляло исходя из численности 69 единиц.

Также следует отметить, что численность сотрудников органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которая необходима для осуществления переданных полномочий, определяется в том числе исходя из количества плановых мероприятий по контролю за состоянием одного объекта культурного наследия федерального значения в субъекте Российской Федерации.

Однако в ходе проверки Счетной палатой установлено, что в 2016 году плановые мероприятия по контролю за сохранением ОКН федерального значения отсутствовали в 9 субъектах Российской Федерации, в 2017 году – в 6 субъектах Российской Федерации, в 2018 году – в 3 субъектах Российской Федерации (приложение № 5 к отчету).

Указанные факты свидетельствуют о недостаточном взаимодействии Минкультуры России и Минфина России с субъектами Российской Федерации по сверке исходных данных для расчета объема субвенции в целях определения потребности в финансовом обеспечении переданных полномочий в сфере охраны ОКН федерального значения.

Цель 3. Оценить результативность использования субъектами Российской Федерации субвенций

3.1. В соответствии с пунктом 7 Правил № 275 в целях оценки результативности предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации единой субвенции распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2013 года № 2256-р утверждены целевые показатели

эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе по осуществлению переданных полномочий на ОКН «Доля объектов культурного наследия федерального значения, в отношении которых были фактически осуществлены плановые мероприятия по контролю их состояния, в общем числе объектов культурного наследия федерального значения (в разрезе субъектов Российской Федерации)» (далее – целевой показатель эффективности).

Исходя из требований пункта 8 Правил № 275 значения целевых показателей по субъектам Российской Федерации утверждаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти до 1 марта текущего финансового года, то есть ежегодно, начиная с 2014 года.

Минкультуры России при распределении субвенции на 2014–2015 годы целевой показатель эффективности не устанавливался. Только начиная с 2016 года при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации применялся указанный целевой показатель.

Таким образом, в указанный период оценить эффективность деятельности органов исполнительной власти, осуществляющих переданные полномочия в сфере охраны ОКН федерального значения, не представляется возможным.

Приказом Минкультуры России № 876 утверждено значение целевого показателя эффективности, согласно которому органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны ежегодно осуществлять мероприятия по контролю за сохранностью не менее 20 % общего количества ОКН федерального значения. При этом значение целевого показателя эффективности ежегодно не переутверждалось.

Следует отметить, что целевой показатель эффективности не охватывает полноту деятельности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия, что не позволяет провести оценку ее эффективности, так как учитывает только количество контрольных мероприятий, проведенных в соответствии с планом проверок, без учета внеплановых мероприятий, а также мероприятий федерального государственного надзора, в то время как совокупность плановых и внеплановых контрольных мероприятий достоверно характеризует число объектов, в отношении которых проведены контрольно-надзорные действия, в общем количестве соответствующих объектов культурного наследия.

Приказами Минкультуры России от 20 декабря 2012 года № 1629²¹ и от 4 февраля 2016 года № 337²² утверждены требования к форме, содержанию и порядку представления отчетности об осуществлении переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (далее – приказ Минкультуры России № 337).

В составе отчетности предусмотрен целевой показатель «Доля объектов культурного наследия федерального значения, в отношении которых были фактически осуществлены плановые мероприятия по контролю их состояния, в общем числе объектов культурного наследия федерального значения (в разрезе субъектов Российской Федерации)» (приложение 1 к приказу Минкультуры России № 337).

Анализ отчетов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации об осуществлении переданных полномочий за 2016–2018 годы показал, что значение целевого показателя не достигнуто: в 2016 году – в 31 субъекте Российской Федерации, в 2017 году – в 43 субъектах Российской Федерации, в 2018 году (оперативные данные) – в 36 субъектах Российской Федерации. При этом в 26 субъектах Российской Федерации неисполнение наблюдается на протяжении 3 лет (приложение № 5 к отчету).

Минкультуры России надлежащий контроль за достижением плановых значений целевого показателя эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренный пунктом 9 Правил № 275, не осуществлялся.

В случае недостижения органами государственной власти субъекта Российской Федерации значений целевых показателей, руководитель уполномоченного федерального органа исполнительной власти вправе вносить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации для внесения Президенту Российской Федерации предложение об отрешении

21 Приказ Минкультуры России от 20 декабря 2012 года № 1629 «Об утверждении требований к содержанию и формам отчетности, а также к порядку предоставления отчетности об осуществлении переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия» действовал при составлении отчетности за 2015 год.

22 Приказ Минкультуры России от 4 февраля 2016 года № 337 «Об утверждении требований к содержанию, формам, а также к порядку представления отчетности об осуществлении переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия» вступил в силу с 11 ноября 2016 года, использовался при составлении отчетности за 2016 год.

от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) за ненадлежащее исполнение полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации (пункт 13 Правил № 275).

При систематическом неисполнении целевого показателя эффективности в 26 субъектах Российской Федерации Минкультуры России право на применение мер, предусмотренных пунктом 13 Правил № 275, в случае недостижения органами государственной власти субъекта Российской Федерации значений целевых показателей, не реализовывалось.

Иные меры ответственности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за недостижение органами государственной власти субъекта Российской Федерации значений целевых показателей действующим законодательством не предусмотрены.

В то же время следует отметить, что указанная мера ответственности несопоставима с нарушением, выразившемся в недостижении значений целевого показателя эффективности деятельности органа исполнительной власти, выводы о котором делаются на основании только одного показателя, не отражающего полноту реализации переданных полномочий в сфере охраны ОКН.

В соответствии с пунктом 11 Правил № 275 органы государственной власти субъектов Российской Федерации представляют в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и Министерство финансов Российской Федерации отчеты, содержащие сведения о фактически достигнутых ими значениях целевых показателей эффективности. Однако в проверяемый период Минфином России и Минкультуры России анализ указанных отчетов не осуществлялся, что также указывает на формальный подход к оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти при осуществлении переданных полномочий Российской Федерации.

В этой связи Счетная палата полагает целесообразным предложить Минкультуры России подготовить предложения по изменению системы показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий в сфере охраны ОКН, а также мерам ответственности за их недостижение.

3.2. Для проверки эффективности использования субвенции на ОКН и осуществления переданных полномочий были выбраны Московская и Ивановская области.

По состоянию на 1 января 2019 года число ОКН федерального значения, полномочия по которым переданы, в Московской области составило 1354 объекта, в Ивановской области – 206 объектов.

Полномочия в области государственной охраны объектов культурного наследия в проверяемых регионах осуществляются главным управлением культурного наследия Московской области (далее – Управление) и комитетом Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия (далее – Комитет).

Количество сотрудников, осуществляющих переданные полномочия, в штате органа исполнительной власти Московской области составляло 16 единиц, в Ивановской области – 4 единицы.

В проверяемый период объем субвенций на осуществление переданных полномочий Московской области составил 80798,0 тыс. рублей, Ивановской области – 9826,6 тыс. рублей.

Кассовые расходы за счет субвенции за указанный период в Московской области составили 80073,9 тыс. рублей (99,1 % общего объема субвенции), в Ивановской области – 9637,1 тыс. рублей (98,1 % общего объема субвенции).

В проверяемый период целевой показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти при установленном плановом значении 20,0 % в Московской области не достигнут (в 2016 и 2018 годах составил 0 %, в 2017 году – 3,6 %), что свидетельствует о ненадлежащем исполнении переданных полномочий.

Осмотром 224 ОКН федерального значения, полномочия на которые переданы Московской области, Счетной палатой установлено, что Управлением осуществляется ненадлежащий контроль за сохранением указанных объектов, предусмотренный подпунктом 2 пункта 1 статьи 91 и статьей 33 Федерального закона № 73-ФЗ.

Так, в ходе контрольного мероприятия установлены следующие нарушения законодательства об охране культурного наследия, допущенные собственниками и пользователями ОКН федерального значения, расположенными на территории Московской области:

- не выполнены работы, предусмотренные актами технического состояния, на 50 ОКН федерального значения²³ (пункт 2 статьи 472 Федерального закона № 73-ФЗ);
- без согласования с Управлением проектной документации на 59 объектах осуществлялись ремонтные работы (подпункт 8 пункта 2 статьи 33 Федерального закона № 73-ФЗ);
- без согласования с Управлением на 20 объектах установлены пластиковые окна и двери, кондиционеры²⁴, из них на 19 объектах работы по установке пластиковых окон, дверей и кондиционеров проведены при отсутствии утвержденных предметов охраны (подпункт 2 пункта 1 статьи 473 Федерального закона № 73-ФЗ).

Кроме того, в Управлении отсутствует информация о наличии в установленном порядке в соответствии с требованиями пункта 6 статьи 45 Федерального закона № 73-ФЗ аттестации у специалистов, выполняющих работы по реставрации ОКН за счет частных инвестиций, что содержит риск некачественного исполнения реставрационных работ и, как следствие, утраты исторического облика ОКН.

По состоянию на 23 декабря 2018 года из 1354 ОКН федерального значения на 1248 объектов паспорта ОКН не оформлены; на 476 ОКН федерального значения в нарушение подпункта «а» пункта 77 инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры²⁵ в связи с истечением пятилетнего срока акты технического состояния не переоформлены.

23 В Московской области на 50 ОКН федерального значения не выполнены:

работы по разработке и согласованию научно-проектной документации по 47 ОКН федерального значения, из них: в Одинцовском районе – по 4 ОКН федерального значения, в Волоколамском районе – по 25 ОКН федерального значения; в Серпуховском районе – по 3 ОКН федерального значения, в Коломенском районе – по 15 ОКН федерального значения;

работы по выполнению первоочередных работ по сохранению 16 ОКН федерального значения, из них: в Волоколамском районе – по 6 ОКН федерального значения, в Коломенском районе – по 10 ОКН федерального значения;

работы по выполнению ремонтно-реставрационных работ на 27 ОКН федерального значения, из них: в Одинцовском районе – по 2 ОКН федерального значения; в Волоколамском районе – по 21 ОКН федерального значения; в Серпуховском районе – по 3 ОКН федерального значения, в Коломенском районе – по 1 ОКН федерального значения.

24 В Волоколамском районе – на 3 ОКН федерального значения; в Серпуховском районе – на 7 ОКН федерального значения; в Ступинском районе – на 4 ОКН федерального значения; в Коломенском районе – на 6 ОКН федерального значения.

25 Инструкция утверждена приказом Минкультуры России от 13 мая 1986 года № 203.

В ходе осмотра ОКН федерального значения «Корпус солодовенного завода, сер. XVIII века», расположенного по адресу: г. Серпухов, ул. Калужская, д. 5, установлено следующее.

На историческом фундаменте ОКН федерального значения (пользователем объекта, собственником²⁶) возведены 3 этажа многоквартирного дома. При этом Управлением разрешение на проведение работ по сохранению ОКН не выдавалось, проектная документация на проведение указанных работ не согласовывалась.

Следует отметить, что Управление было извещено о незаконном проведении работ на ОКН федерального значения в 2008 году²⁷. Однако соответствующие меры по пресечению неправомерного строительства Управлением в проверяемый период не принимались.

Целевой показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти Ивановской области в 2016 году составил 44 %, в 2017 и 2018 годах – 17 % и 18 % соответственно.

Осмотром 70 ОКН федерального значения, полномочия по государственной охране которых переданы Ивановской области, Счетной палатой установлено, что Комитетом осуществляется ненадлежащий контроль за сохранением указанных объектов, предусмотренный подпунктом 2 пункта 1 статьи 91 и статьей 33 Федерального закона № 73-ФЗ.

Так, в ходе контрольного мероприятия установлены следующие нарушения законодательства об охране культурного наследия, допущенные собственниками и пользователями ОКН:

- без согласования Комитета установлены пластиковые окна на 15 объектах; кондиционеры – на 4 объектах (подпункт 2 пункта 1 статьи 473 Федерального закона № 73-ФЗ);
- выявлены незаконные постройки и сооружения в границах территории объекта, пристройки на 20 объектах (подпункт 8 пункта 2 статьи 33 Федерального закона № 73-ФЗ);

26 Собственник В.Р. Кирницкий на основании свидетельства о государственной регистрации права от 2 июня 2008 года №50-НВЫ1500134.

27 Согласно информации Управления после поступления 22 мая 2008 года докладной записки регионального архитектора о проведении работ на ОКН Минкультуры Московской области в адрес администрации г. Серпухова и застройщика ЗАО «Серпуховское производственно-техническое предприятие «Союз» было направлено письмо от 30 мая 2008 года № 16-622исх/1-25 с предложением приостановить работы на объекте и представить в Минкультуры Московской области необходимые документы.

- несоответствие фактических границ территорий ОКН кадастровым паспортам на 5 объектах (подпункт 7 пункта 1 статьи 473 Федерального закона № 73-ФЗ);
- установлен риск утраты исторической значимости предмета охраны после проведения ремонтно-реставрационных работ (реконструкции) на 2 объектах.

Кроме того, в ходе проверки установлено, что 2 объекта, входящие в состав ансамбля «Комплекс торговых сооружений XIX века» (Ивановская область, г. Шуя), утрачены.

Так, в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624 в составе указанного ОКН федерального значения числятся 5 памятников архитектуры, принятых на государственную охрану.

Выездом на объект установлено, что в состав ансамбля фактически входят три объекта недвижимости: два торговых здания и мерные весы. Таким образом, два памятника физически отсутствуют, в связи с чем требуется уточнение пообъектного состава ансамбля «Комплекс торговых сооружений XIX века» (Ивановская область, г. Шуя).

Кроме того, осмотром в январе 2019 года ОКН федерального значения «Мерные весы, 1820 года, арх. Марицелли» (далее – объект «Мерные весы»), входящего в состав указанного ансамбля, установлено отслоение штукатурного и красочного слоя по всему периметру цокольной части объекта, участки провала грунта покрытий из брусчатки, частичное разрушение внутренней деревянной подшивки потолка над колоннами.

Следует отметить, что на объекте «Мерные весы» в 2015 году ООО «Реставрационно-строительная компания «Колокола» (подрядчик) в рамках государственного контракта от 15 мая 2015 года № 2032-01-41/10-15, заключенного Минкультуры России (заказчик) на сумму 8472,4 тыс. рублей и сроком выполнения обязательств 19 октября 2015 года, были проведены ремонтно-реставрационные работы.

Согласно акту приемки работ по сохранению ОКН от 1 октября 2015 года б/н, подписанного представителями ООО «Реставрационно-строительная компания «Колокола», органа исполнительной власти Ивановской области²⁸,

28 Департамент культуры и туризма Ивановской области, действовал до 1 января 2016 года.

научным руководителем проекта ООО «ГУАР», работы, предусмотренные государственным контрактом, выполнены в полном объеме и в соответствии с проектной документацией.

Пунктом 7.2 государственного контракта от 15 мая 2015 года № 2032-01-41/10-15 гарантийный срок на выполненные работы составляет 60 календарных месяцев с момента подписания акта приемки выполненных работ по сохранению ОКН (до октября 2020 года).

Несмотря на то, что Комитет неоднократно обращался в Минкультуры России²⁹ с просьбой организовать работу по устранению подрядной организацией выявленных дефектов, Минкультуры России меры понуждения подрядной организации к исполнению гарантийных обязательств до настоящего времени не приняты, что влечет риск утраты ОКН федерального значения, на реставрацию которого использованы бюджетные средства в сумме 8472,4 тыс. рублей.

3.3. В проверяемый период федеральное статистическое наблюдение за объектами культурного наследия осуществлялось по форме № 1-ОПИК «Сведения об объектах культурного наследия»³⁰.

В соответствии с положениями пункта 2 приказов Росстата № 87 и № 612 представление данных по форме № 1-ОПИК осуществлялось органами местного самоуправления поселений и городских округов, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченными в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в срок до 1 апреля: за 2015 и 2016 годы – Минкультуры России и территориальному органу Росстата в субъекте Российской Федерации; за 2017 и 2018 годы – только Минкультуры России.

Счетной палатой выявлено несоответствие общего количества ОКН, включая объекты федерального значения, по данным федерального статистического наблюдения и единого реестра ОКН.

Так, по данным федерального статистического наблюдения (форма № 1-ОПИК), за 2017 год общее количество объектов культурного наследия,

29 Письма правительства Ивановской области от 23 марта 2016 года № 2-116-815, от 9 августа 2016 года № 9365-1-116, от 26 июля 2016 года № 2-116-815, от 23 мая 2017 года № 6091-1-116.

30 Форма № 1-ОПИК утверждена приказами Росстата от 5 марта 2015 года № 87 и от 20 сентября 2017 года № 612 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за объектами культурного наследия» (далее – приказ Росстата № 87, приказ Росстата № 612).

включенных в единый реестр ОКН, составило 98662 единицы, из них: федерального значения – 20137 единиц, регионального значения – 75473 единицы, местного (муниципального) значения – 3052 единицы, объекты археологического наследия – 59431 единица.

По данным Минкультуры России³¹, в едином реестре ОКН по состоянию на 1 января 2018 года числилось 143876 объектов культурного наследия, что на 45,8 % больше показателей федерального статистического наблюдения.

Указанный факт свидетельствует о недостоверности статистических данных в части состава объектов культурного наследия.

Кроме того, в формах отчетности субъектов Российской Федерации об осуществлении переданных полномочий по государственной охране ОКН федерального значения, включая федеральное статистическое наблюдение по форме № 1-ОПИК, отсутствуют показатели о состоянии объектов культурного наследия, что не позволяет объективно определить уровень рисков утраты памятников для своевременного принятия мер по их сохранению.

Сложившаяся ситуация требует со стороны Минкультуры России проведения всестороннего анализа и сверки данных о количестве ОКН в разрезе источников их формирования, а также подготовить предложения в Росстат в части корректировки форм и показателей федерального статистического наблюдения.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

В ходе проведения контрольного мероприятия подписаны 4 акта. По результатам контрольного мероприятия на объекте Минфин России представлены возражения от 28 февраля 2019 года. Аудитором Счетной палаты Российской Федерации Ю.В. Росляком утверждено заключение на возражения.

³¹ Письмо Минкультуры России от 13 марта 2018 года № 3871-01.1-54-СО.

Выводы

1. В ходе проверки Счетной палатой Российской Федерации выявлено, что нормативная база в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, включая вопросы качества осуществления переданных полномочий в том числе по федеральному государственному надзору в области охраны объектов культурного наследия, сформирована не в полном объеме:

отсутствует порядок оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий в установленной сфере, предусмотренный пунктом 12 Правил формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2013 года № 275.

- отсутствует методика оценки эффективности и качества осуществления переданных полномочий, включая показатели (критерии) и формулы их расчета, применяемые при осуществлении контроля за переданными полномочиями, предусмотренная пунктом 9 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 2018 года № 780;
- не утвержден перечень не подлежащих отчуждению объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, полномочия по формированию которого предусмотрены подпунктом 15 пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 73-ФЗ.

Кроме того, действующее законодательство не содержит требований по установлению порядка обследования и фотофиксации состояния ОКН, проводимых в соответствии с подпунктом 14 пункта 2 статьи 33 Федерального закона № 73-ФЗ, что не позволяет эффективно планировать мероприятия в области охраны ОКН, включая контроль за состоянием объектов культурного наследия.

Таким образом, недостаточность нормативно-правового регулирования в сфере государственной охраны ОКН федерального значения влечет риски ненадлежащего осуществления полномочий в сфере государственной охраны объектов культурного наследия.

2. В соответствии с подпунктом 10 пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 73-ФЗ Минкультуры России осуществляет полномочия по формированию совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и ведению единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, который представляет собой государственную информационную систему, включающую в себя банк данных, единство и сопоставимость которых обеспечиваются за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения реестра.

Следует отметить, что в едином реестре ОКН не предусмотрена классификация уровня осуществления полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (указание на «переданные полномочия» по объектам культурного наследия), а также возможность формирования реестра на конкретную дату. Кроме того, в едином реестре ОКН отсутствуют сведения об объектах культурного наследия с признаком «подлежащие/неподлежащие отчуждению».

По мнению Счетной палаты, целесообразно предложить Минкультуры России осуществить техническую доработку единого реестра ОКН.

3. В соответствии с пунктом 2 статьи 91 Федерального закон № 73-ФЗ средства на осуществление переданных Российской Федерацией полномочий в области государственной охраны ОКН федерального значения предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета, входящих в состав единой субвенции.

Счетной палатой установлено отсутствие подходов (принципа) формирования перечня субвенций, формирующих единую субвенцию, в соответствии с которым в него могли бы быть включены новые виды субвенций.

Так, первоначально в перечень субвенций на 2014–2016 годы, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2013 года № 1456-р, были включены 11 субвенций. В течение 2013–2018 годов из перечня исключено 3 субвенции, перечень субвенций один раз переутверждался и четыре раза продлевался. Новых субвенций в перечень, начиная с 2013 года, внесено не было.

Таким образом, в действиях ответственных федеральных органов исполнительной власти по формированию и изменению перечня субвенций отсутствовал комплексный подход и согласованность формирования перечня субвенций.

4. В 2015–2018 годах наблюдалось снижение доли бюджетных ассигнований на осуществление переданных полномочий на ОКН в общем объеме единой субвенции (в 2015 году – 3,1 % ассигнований единой субвенции, в 2018 году – 2,3 процента).

Счетной палатой установлены системные недостатки при организации формирования субвенции на осуществление переданных полномочий по государственной охране ОКН и предоставления в рамках единой субвенции в части несоответствия объемов субвенции потребностям на финансовое обеспечение передаваемых полномочий.

Так, на недостаточность объема субвенции на финансовое обеспечение переданных полномочий по сравнению с расчетными объемами субвенции в 2015 году указывали 20 регионов, в 2016 году – 20 регионов, в 2017 году – 23 региона.

Недофинансирование переданных полномочий Российской Федерации лишает субъекты Российской Федерации возможности перераспределения ресурсов, что снижает эффективность механизма предоставления единой субвенции.

Таким образом, задача по повышению эффективности бюджетных расходов за счет предоставления прав по распределению ресурсов, поступающих из федерального бюджета на исполнение определенного перечня полномочий посредством механизма предоставления единой субвенции, не выполнена.

В период 2014–2018 годов правом перераспределения средств на исполнение полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения в пределах единой субвенции в сторону увеличения воспользовались только два субъекта Российской Федерации.

5. Объем субвенций на ОКН бюджетам субъектов Российской Федерации на 2015–2018 годы определялся в соответствии с Методикой № 1183, основу расчета которой составляли показатели количества ОКН федерального значения, расположенные на территории субъекта Российской Федерации, численности сотрудников, осуществляющих переданные полномочия, и затраты на содержание одного указанного сотрудника.

При этом при увеличении количества ОКН федерального значения в указанный период наблюдалось снижение объема субвенции на 4,2 %.

Проверкой установлено, что объем субвенции на финансовое обеспечение переданных полномочий субъекту Российской Федерации на 2015–2018 годы не обоснован, так как используемые Минкультуры России данные не соответствовали фактическим:

- количество ОКН принималось без учета объектов археологии, которые составляют более 70 % общего количества ОКН;
- значение показателя «Категории объектов культурного наследия» принималось равным 1, в связи с чем указанный показатель не оказывал влияние на объем субвенции, что не соответствует пункту 3 статьи 91 Федерального закона № 73-ФЗ, согласно которому общий объем средств на осуществление переданных полномочий определяется в том числе исходя из количества и категории объектов культурного наследия;
- затраты на содержание одного сотрудника, осуществляющего переданные полномочия, министерством рассчитывались без учета нормирования затрат, установленного в соответствии с требованиями части 4 статьи 19 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

6. Анализ обращений субъектов Российской Федерации по сверке исходных данных в отношении объектов культурного наследия федерального значения (ОКН) свидетельствует о значительных расхождениях между исходными данными, размещенными Минфином России на официальном сайте, и данными субъектов Российской Федерации, что подтверждает искажение расчета объема субвенции в части достаточности финансового обеспечения переданных полномочий.

Так, по состоянию на 1 июля 2017 года субъектами Российской Федерации осуществлялись полномочия по сохранности и контролю за состоянием 59914 ОКН федерального значения, включая объекты археологии. Однако Минкультуры России расчет объема субвенции на ОКН осуществляло исходя из 18166 ОКН федерального значения, что в 3,3 раза меньше количества объектов, зарегистрированных в едином реестре ОКН.

При расчете размера субвенции бюджету субъекта Российской Федерации на 2017 и 2018 годы Минкультуры России для определения численности сотрудников, осуществляющих переданные полномочия, использовался коэффициент плановых проверок, равный 1, вместо 0,2, что привело к завышению расчетной численности сотрудников, осуществляющих переданные

полномочия, на 2017 год – на 114 человек, на 2018 год – на 113 человек (указанные несоответствия установлены по 13 субъектам Российской Федерации).

Так, штатная численность должностных лиц комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры г. Санкт-Петербурга, предусмотренная для осуществления переданных полномочий, составляет 48 единиц, при этом Минкультуры России расчет объема субвенции осуществляло исходя из численности 99 единиц.

7. Численность сотрудников органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которая необходима для осуществления переданных полномочий, определяется в том числе исходя из количества плановых мероприятий по контролю за состоянием одного объекта культурного наследия федерального значения в субъекте Российской Федерации.

Однако в ходе проверки Счетной палатой установлено, что в 2016 году плановые мероприятия по контролю за сохранением ОКН федерального значения отсутствовали в 9 субъектах Российской Федерации, в 2017 году – в 6 субъектах Российской Федерации, в 2018 году – в 3 субъектах Российской Федерации.

Указанные факты свидетельствуют о недостаточном взаимодействии Минкультуры России и Минфина России с субъектами Российской Федерации по сверке исходных данных для расчета объема субвенции в целях определения потребности в финансовом обеспечении переданных полномочий в сфере охраны ОКН федерального значения.

8. При формировании федерального бюджета на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов применялась новая редакция Методики № 1183, что позволило увеличить объем субвенции по сравнению с 2018 годом на 90 % (на 2018 год – 308665,6 тыс. рублей, на 2019 год – 585751,4 тыс. рублей).

Анализ применения новой редакции Методики № 1183 показал, что при расчете объема субвенции на 2019 год, равно как и при расчете объема субвенции на период 2015–2018 годов, не учитывались мероприятия по федеральному государственному надзору за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной ОКН федерального значения, полномочия на проведение которых переданы субъектам Российской Федерации в соответствии с подпунктом 3 пункта 1 статьи 91 Федерального закона № 73-ФЗ.

Таким образом, финансирование переданных Российской Федерацией полномочий по федеральному государственному надзору в области охраны объектов культурного наследия субъектам Российской Федерации за счет субвенции не было обеспечено, что является нарушением пункта 2 статьи 91 Федерального закона № 73-ФЗ.

9. Новая редакция Методики № 1183 не учитывает положения законодательства субъектов Российской Федерации в части организационной структуры органа исполнительной власти, включая утвержденную штатную численность, и уровень оплаты труда государственных гражданских служащих, что создает предпосылки к образованию значительных остатков субвенций, а также влечет риски ненадлежащего исполнения переданных полномочий.

Так, расчет объема субвенции на 2019 год на финансовое обеспечение переданных полномочий комитету по охране объектов культурного наследия Ростовской области произведен исходя из количества ОКН федерального значения, равного 8234 единицы, штатной численности – 74,8 единицы и среднемесячной заработной платой – 37,3 тыс. рублей.

При этом штатная численность Комитета Ростовской области в соответствии с постановлением Правительства Ростовской области от 27 января 2012 года № 80 «О предельной штатной численности органов исполнительной власти Ростовской области» утверждена в количестве 12 человек, среднемесячная заработная плата составила 33,3 тыс. рублей.

10. Приказом Минкультуры России от 20 апреля 2016 года № 876 утверждено значение целевого показателя эффективности, согласно которому органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны ежегодно осуществлять мероприятия по контролю за сохранностью не менее 20 % общего количества ОКН федерального значения.

При этом целевой показатель эффективности не охватывает полноту деятельности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия, что не позволяет провести оценку ее эффективности, так как учитывает только количество контрольных мероприятий, проведенных в соответствии с планом проверок, без учета внеплановых мероприятий, а также мероприятий федерального государственного надзора, в то время как совокупность плановых и внеплановых контрольных мероприятий достоверно характеризует число объектов, в отношении которых проведены контрольно-надзорные действия, в общем количестве соответствующих объектов культурного наследия.

11. В 2016 и 2017 годах значения целевого показателя эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных им полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (20 % и более) не достигли 31 и 43 субъектов Российской Федерации соответственно, что свидетельствует об отрицательной динамике эффективности выполнения переданных полномочий. При этом в 26 субъектах Российской Федерации неисполнение наблюдается на протяжении 3 лет.

12. В соответствии с пунктом 13 Правил формирования и предоставления из федерального бюджета единой субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2013 года № 275, в случае недостижения органами государственной власти субъекта Российской Федерации значений целевых показателей, утвержденных в соответствии с пунктом 8 указанных правил, руководитель уполномоченного федерального органа исполнительной власти вправе вносить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации для внесения Президенту Российской Федерации предложение об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) за ненадлежащее исполнение полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

При систематическом неисполнении целевого показателя эффективности в 26 субъектах Российской Федерации Минкультуры России право на применение мер, предусмотренных пунктом 13 Правил № 275, в случае недостижения органами государственной власти субъекта Российской Федерации значений целевых показателей, не реализовывалось.

В то же время следует отметить, что указанная мера ответственности несоизмерима с нарушением, выразившимся в недостижении значений целевого показателя эффективности деятельности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, выводы о котором делаются на основании только одного показателя, не отражающего полноту реализации переданных полномочий в сфере охраны ОКН.

В этой связи Счетная палата полагает целесообразным предложить Минкультуры России подготовить предложения по изменению системы показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению переданных

полномочий в сфере охраны ОКН, а также мерам ответственности за их недостижение.

13. Для проверки эффективности использования субвенции на ОКН и осуществления переданных полномочий были выбраны Московская и Ивановская области, в которых переданные полномочия осуществляются главным управлением культурного наследия Московской области и комитетом Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия.

Целевой показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти, при установленном плановом значении 20,0 %, не достигнут в Московской области в 2016–2018 годах, в Ивановской области – в 2017–2018 годах.

Кроме того, Управлением и Комитетом в проверяемый период осуществлялся ненадлежащий контроль за сохранением указанных объектов, предусмотренный подпунктом 2 пункта 1 статьи 91 и статьей 33 Федерального закона № 73-ФЗ.

В результате собственниками и пользователями ОКН федерального значения, расположенными на территории Московской и Ивановской областей, допущены следующие нарушения законодательства об охране культурного наследия:

- не выполнены работы, предусмотренные актами технического состояния (пункт 2 статьи 472 Федерального закона № 73-ФЗ);
- без согласования проектной документации осуществлялись ремонтные работы на ОКН (подпункт 8 пункта 2 статьи 33 Федерального закона № 73-ФЗ), установлены пластиковые окна, кондиционеры (подпункт 2 пункта 1 статьи 473 Федерального закона № 73-ФЗ);
- без соответствующего согласования осуществлены пристройки, изменение границ охраны (подпункт 7 пункта 1 статьи 473 Федерального закона № 73-ФЗ).

14. В ходе осмотра ОКН федерального значения «Корпус солодовенного завода, сер. XVIII века», расположенного по адресу: г. Серпухов, ул. Калужская, д. 5, установлено, что на историческом фундаменте объекта (пользователем объекта, собственником) возведены 3 этажа многоквартирного дома. При этом Управлением разрешено проведение работ по сохранению

ОКН не выдавалось, проектная документация на проведение указанных работ не согласовывалась.

Следует отметить, что Управление было извещено о незаконном проведении работ на ОКН федерального значения в 2008 году. При этом соответствующие меры по пресечению неправомерного строительства Управлением не принимались.

15. Выездом на объект культурного наследия федерального значения «Мерные весы, 1820 года, арх. Марицелли» установлено, что после проведения реставрационных работ в рамках государственного контракта от 15 мая 2015 года № 2032-01-41/10-15, заключенного Минкультуры России (заказчик) на сумму 8472,4 тыс. рублей и сроком выполнения обязательств 19 октября 2015 года с ООО «Реставрационно-строительная компания «Колокола», наблюдается разрушение памятника культуры (отслоение штукатурного и красочного слоя по всему периметру цокольной части объекта, участки провала грунта покрытий из брусчатки, частичное разрушение внутренней деревянной подшивки потолка над колоннами). При этом согласно государственному контракту у подрядной организации до октября 2020 года действуют гарантийные обязательства.

Несмотря на то, что Комитет неоднократно обращался в Минкультуры России с просьбой организовать работу по устранению подрядной организацией выявленных дефектов, Минкультуры России меры понуждения подрядной организации к исполнению гарантийных обязательств до настоящего времени не приняты, что влечет риск утраты ОКН федерального значения, на реставрацию которого использованы бюджетные средства в сумме 8472,4 тыс. рублей.

16. В проверяемый период федеральное статистическое наблюдение за объектами культурного наследия осуществлялось по форме № 1-ОПИК «Сведения об объектах культурного наследия».

Счетной палатой выявлено несоответствие общего количества ОКН, включая объекты федерального значения, по данным федерального статистического наблюдения и единого реестра ОКН, что свидетельствует о недостоверности статистических данных в части состава объектов культурного наследия.

Так, по данным федерального статистического наблюдения (форма № 1-ОПИК), за 2017 год общее количество объектов культурного наследия, включенных в единый реестр ОКН, составило 98662 единицы, из них:

федерального значения – 20137 единиц, регионального значения – 75473 единицы, местного (муниципального) значения – 3052 единицы, объекты археологического наследия – 59431 единица.

По данным Минкультуры России, в едином реестре ОКН по состоянию на 1 января 2018 года числилось 143876 объектов культурного наследия, что на 45,8 % больше показателей федерального статистического наблюдения.

Указанный факт свидетельствует о недостоверности статистических данных в части состава объектов культурного наследия.

17. В формах отчетности субъектов Российской Федерации об осуществлении переданных полномочий по государственной охране ОКН федерального значения, включая федеральное статистическое наблюдение по форме № 1-ОПИК, отсутствуют показатели о состоянии объектов культурного наследия, что не позволяет объективно определить уровень рисков утраты памятников для своевременного принятия мер по их сохранению.

Сложившаяся ситуация требует со стороны Минкультуры России проведения всестороннего анализа и сверки данных о количестве ОКН в разрезе источников их формирования, а также подготовить предложения в Росстат в части корректировки форм и показателей федерального статистического наблюдения.

18. Действующая система учета и контроля за состоянием объектов культурного наследия федерального значения не позволяет оценить эффективность осуществления переданных полномочий в сфере охраны ОКН.

Таким образом, недостаточное нормативное регулирование в сфере охраны объектов культурного наследия, отсутствие прозрачного механизма финансового обеспечения переданных полномочий, ненадлежащий контроль (его отсутствие) со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за использованием ОКН и, как следствие, допущение их физической утраты или утраты исторической значимости, отсутствие показателей оценки эффективности осуществления органами государственной власти (всех уровней) полномочий в указанной сфере требуют всестороннего анализа существующей системы государственной охраны и надзора за состоянием объектов культурного наследия.

Предложения

1. Направить доклад Президенту Российской Федерации.
2. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Федеральную службу государственной статистики, Министерство культуры Российской Федерации, губернаторам Московской и Ивановской областей.
3. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.