

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 декабря 2008 года № 58К (635) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка учета, использования и распоряжения государственным имуществом, являющимся объектом исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, в 2006-2007 годах»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Направить представление Счетной палаты Министру культуры Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Контрольно-счетную палату Ярославской области.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка учета, использования и распоряжения государственным имуществом, являющимся объектом исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, в 2006-2007 годах» (совместно с Контрольно-счетной палатой Ярославской области)

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.15.3 Плана работы Счетной палаты на 2008 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверка учета, использования и распоряжения памятниками истории и культуры - объектами культурного наследия федерального значения, находящимися в государственной собственности.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты и распорядительные документы, регулирующие учет, использование и распоряжение памятниками истории и культуры федерального значения; финансовые (бухгалтерские) документы, подтверждающие использование средств федерального и областного бюджетов на проведение работ, в том числе ремонтно-реставрационных, на памятниках истории и культуры федерального значения.

Объекты контрольного мероприятия

Правительство Ярославской области, правительство Московской области.

Проверяемый период деятельности: 2006-2007 годы.

Срок проведения контрольного мероприятия

С 28 июля по 17 ноября 2008 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Нормативные правовые акты и иные документы, определяющие порядок учета, использования и распоряжения объектами культурного наследия федерального (общероссийского) значения в части, касающейся недвижимых памятников истории и культуры

Отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулирует Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ

«Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ).

Кроме того, статьи 20, 31, 35, 40 и 42 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры» действуют до принятия соответствующих нормативных актов на основании Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, но не позднее 31 декабря 2010 года.

К таким нормативным актам относятся:

- Положение об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865;

- Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденная приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 года № 203 (далее - Инструкция). Раздел V Инструкции «Правила ведения реставрационных работ на недвижимых памятниках истории и культуры» с введением в действие 30 марта 1994 года реставрационных норм и правил РНиП 1-02.01-94 (утверждены приказом Минкультуры России от 25 марта 1994 года № 219) утратил силу. Реставрационные нормы и правила, в свою очередь, отменены приказом Минкультуры России от 25 ноября 2004 года № 98.

Для реализации положений Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ Правительство Российской Федерации должно было разработать ряд нормативных правовых актов. До настоящего времени фактически полностью отсутствует правовая база, необходимая для регулирования правоотношений, возникающих в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Не разработаны и не утверждены Правительством Российской Федерации такие нормативные правовые акты, как:

- порядок государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;

- порядок установления льготной арендной платы и ее размеры в отношении объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, в случае, если физические или юридические лица, владеющие на праве аренды объектами культурного наследия, вкладывают свои средства в работы по сохранению данного объекта;

- порядок выплаты компенсации физическим или юридическим лицам, являющимся собственниками вышеназванных объектов, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо пользующимся ими на основании договора безвозмездного пользования и производящим за счет собственных средств работы по их сохранению;

- порядок направления в Комиссию Российской Федерации по делам ЮНЕСКО предложений о включении объектов культурного наследия федерального значения в Список всемирного наследия и документации, оформленной в соответствии с требованиями Комитета всемирного наследия при Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО);

- порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения;

- порядок проведения государственной историко-культурной экспертизы и порядок определения размера оплаты государственной историко-культурной экспертизы, касающейся объектов культурного наследия федерального значения;

- порядок проведения повторной государственной историко-культурной экспертизы;

- порядок выдачи разрешения на право проведения работ (по выявлению и изучению объектов археологического наследия) на объекте археологического наследия;

- порядок согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия градостроительной документации, разрабатываемой для исторических поселений, и градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия, и их зон охраны, включаемых в правила застройки муниципальных образований.

Правительством Российской Федерации в целях реализации Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ (статья 34) постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 года № 315 утверждено только Положение о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Существующий Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения (далее - Перечень) был утвержден Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения» (далее - Указ Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176). Данный Указ объединил постановление Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР» (далее - постановление Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327), которое сформировало основной объем памятников истории и культуры, и последующие дополняющие и изменяющие постановления и распоряжения Совета Министров РСФСР, постановления и распоряжения Совета Министров - Правительства Российской Федерации. Кроме того, Указ Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 изменил Перечень в связи с внесением дополнительного списка.

В последующем в отношении отдельных памятников истории и культуры принимались нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации об изменении их статуса (отнесение памятников истории и культуры регионального и муниципального значения к объектам культурного наследия федерального значения или их исключение из этой категории).

Государственный учет объектов культурного наследия является основополагающим в сфере охраны памятников, что определено главой IV Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, в соответствии с которой на основании утвержденного положения должен вестись единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - единый реестр). Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - положение) утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (в редакции Федерального закона от 23 июля 2008 года № 160-ФЗ). До настоящего времени положение не утверждено, а, следовательно, работа по включению в единый реестр объектов культурного наследия не может быть организована.

Статьей 9 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ к полномочиям федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия отнесено формирование совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации единого реестра.

В проверяемый период уполномоченным органом в области государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия в правительстве Ярославской области являлся департамент культуры и туризма (далее - департамент), в правительстве Московской области - министерство культуры Московской области (далее - министерство).

Как показала проверка, при отсутствии единой нормативной базы списки объектов культурного наследия, в том числе федерального значения, расположенных на территориях Ярославской и Московской областей, ведутся на основании локальных актов, принимаемых региональными правительствами (администрациями), а также на основании отдельных ведомственных порядков и положений.

Кроме того, в Указе Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 к объектам исторического и культурного наследия федерального значения отнесены не объекты недвижимости, а музейные организации и учреждения (часто без указания адреса), что не дает полной определенности в вопросе, какие именно объекты включены в Перечень, а, следовательно, и в вопросе их последующего учета.

Например, в части объектов культурного наследия, расположенных на территории Ярославской и Московской областей, такими являются Ярославский историко-архитектурный музей-заповедник, г. Ярославль; Рыбинский историко-художественный и архитектурный музей (музейный комплекс), г. Рыбинск; Угличский историко-художественный музей (музейный комплекс), г. Углич; Сергиево-Посадский государственный историко-художественный музей, г. Сергиев Посад; Историко-архитектурный и художественный музей «Новый Иерусалим», г. Истра.

В связи с выводом Сергиево-Посадского государственного историко-художественного музея из зданий и сооружений ансамбля Троице-Сергиевой лавры на баланс музея в 1993 году было передано несколько зданий, в том числе объект исторического и культурного наследия федерального значения «Кузница конного двора» (г. Сергиев Посад, Аптекарский пер., д. 2). Кроме того, в оперативное управление музея передано здание, не являющееся объектом культурного наследия и используемое в настоящее время как основной административный корпус музея. При этом из Перечня Сергиево-Посадский государственный историко-художественный музей не исключен.

Правительству Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 установлено в шестимесячный срок определить состав объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, а также полный имущественный состав каждого объекта.

Кроме того, Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р, определено, что одной из основных задач политики в сфере культуры является проведение инвентаризации объектов культурного наследия, уточнение их пообъектного состава и определение прав собственности на памятники истории и культуры.

Полная инвентаризация пообъектного состава памятников истории и культуры федерального значения силами уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (в том числе совместная с федеральными органами) с момента издания Указа Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 не проводилась, финансирование проведения указанных работ из федерального бюджета не осуществлялось.

Работа по уточнению состава объектов проводилась в рамках текущей деятельности департамента и министерства и не имела постоянного характера, а, следовательно, перечни объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Ярославской и Московской областей, не являются точными и окончательными.

На территории Ярославской области в соответствии с вышеназванными постановлениями и распоряжениями по отнесению памятников к объектам культурного наследия федерального значения расположено 126 памятников (без пообъектного состава). По данным

департамента, количество объектов недвижимости - памятников истории и культуры федерального значения на территории Ярославской области - составляет 598 единиц.

На территории Московской области насчитывается 563 памятника истории и культуры федерального значения (без пообъектного состава). По данным министерства, на территории Московской области располагается 1722 памятника (объекта недвижимости), относящихся к объектам культурного наследия федерального значения.

Следует отметить, что в 2007 году Федеральное агентство по культуре и кинематографии обратилось в государственные органы охраны памятников истории и культуры субъектов Российской Федерации с просьбой рассмотреть перечни объектов и определить соответствие данных, представленных в этих перечнях, имеющимся данным в уполномоченных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Перечень, переданный Роскультурой на согласование департаменту, нуждался в корректировке. В него был включен 21 объект, относящийся к памятникам регионального значения, 22 объекта - к выявленным памятникам, 16 объектов - к памятникам не относящимся (решения по отнесению данных объектов к памятникам не принимались), 4 объекта повторяются. Наименования, местонахождение, даты сооружения памятника или даты отнесения его (согласно паспортам объектов культурного наследия и историческим справкам) к историко-культурному событию требуют серьезной корректировки и уточнения.

Таким образом, до настоящего времени не создана система учета памятников истории и культуры, не сформирован единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Создаваемый на федеральном уровне перечень памятников истории и культуры федерального значения формируется на основании непроверенных данных, без инвентаризации пообъектного состава памятников истории и культуры.

Кроме того, объекты, принадлежащие к разным уровням охраны (федеральные, региональные памятники), объединены в комплексы, которые включены в перечень памятников истории и культуры федерального значения, направленный Роскультурой для согласования. Так, комплекс «Собор Спасо-Преображенский» (г. Рыбинск, ул. Крестовая, д. 2) включает в себя колокольню Спасо-Преображенского собора, которая внесена в перечень объектов культурного наследия федерального значения постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327, и собор, отнесенный к объектам культурного наследия регионального значения. В г. Угличе объект «Завод кожевенный Зиминых» обозначен как комплекс памятников федерального значения, при этом только 1 из 3 объектов отнесен к памятникам федерального значения (Указ Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176).

Отнесение отдельных памятников, состоящих в одном комплексе, к разным категориям объектов культурного наследия создает проблему с обеспечением сохранности этих объектов как единого целого, так как сохранение, использование, популяризация и государственная охрана памятников относятся к полномочиям органов исполнительной власти в области государственной охраны объектов культурного наследия различного уровня, а также приводит к невозможности проведения единой инвестиционной политики.

2. Организация государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия

Статьей 18 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (далее - Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ) внесены изменения в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ в части:

- оформления права собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований на объекты культурного наследия федерального значения, которые являлись недвижимыми памятниками истории и культуры государственного (общесоюзного и республиканского) значения до 27 декабря 1991 года (т. е. до принятия постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (далее - постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1) и необходимы для обеспечения осуществления субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями установленных федеральными законами полномочий (пункт 4 статьи 2 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ);

- передачи Российской Федерацией органам государственной власти субъекта Российской Федерации для осуществления отдельных полномочий в отношении объектов культурного наследия (глава 2 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ).

При реализации данных положений Правительство Российской Федерации утверждает перечни объектов культурного наследия, необходимые для обеспечения осуществления субъектами Российской Федерации установленных федеральными законами полномочий и в отношении которых должно быть оформлено право собственности Российской Федерации. Указанные перечни объектов культурного наследия федерального значения формируются Росимуществом по предложениям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере культуры и историко-культурного наследия (в проверяемый период - Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации).

В установленный срок (не позднее 1 декабря 2007 года) в адрес Росимущества администрацией Ярославской области (25 июня 2007 года) и правительством Московской области (30 ноября 2007 года) были переданы предложения по формированию перечней объектов культурного наследия федерального значения, которые являлись недвижимыми памятниками истории и культуры государственного (общесоюзного и республиканского) значения до 27 декабря 1991 года и были необходимы для обеспечения осуществления этими субъектами установленных федеральными законами полномочий.

На обращения правительства Ярославской области по вопросу скорейшего согласования указанных перечней Росимуществом отмечено, что вышеуказанные перечни, поступившие в Росимущество из администрации Ярославской области, в июне 2007 года направлены для согласования в Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, и на момент направления указанного письма информация о позиции Минкультуры России в отношении согласования данных перечней объектов культурного наследия в Росимущество не поступала.

До настоящего времени распорядительные акты Правительства Российской Федерации по утверждению указанных перечней не приняты. При этом статьей 9.1 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, вступившей в силу с 1 января 2008 года, Российской Федерацией передаются органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации); государственной охраны объектов культур-

ного наследия федерального значения, за исключением ведения единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, части функций по организации и проведению государственной историко-культурной экспертизы и некоторых других функций.

Часть полномочий по государственной охране объектов культурного наследия уже отсутствует в возложенных на федеральный орган охраны памятников истории и культуры функциях. Так, в Положении вновь образованной Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 года № 407, включены следующие функции по сохранению культурного наследия:

- государственная охрана в соответствии со статьей 33 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73 отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации (в настоящее время в отсутствие утвержденного списка полномочия каких-либо органов, в том числе и субъектов Российской Федерации, по государственной охране объектов федерального значения не определены);

- выдача заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия федерального значения (выдача разрешений на проведение работ на всех памятниках истории и культуры федерального значения, а также контроль за их выполнением будут возложены на органы охраны памятников культуры и искусства федерального значения только после утверждения перечней объектов культурного наследия, то есть после разграничения полномочий в рамках Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ).

В соответствии с положениями статьи 9.1 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ средства на осуществление передаваемых полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. Общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных им полномочий, определяется на основе методики, утверждаемой Правительством Российской Федерации, исходя из количества и категории объектов культурного наследия, полномочия по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране которых переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Методика распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций до настоящего времени не утверждена.

Субвенции в 2008 году из федерального бюджета на выполнение вышеуказанных функций субъектам Российской Федерации не выделялись.

Согласно Федеральному закону от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ единый реестр представляет собой государственную информационную систему, включающую в себя банк данных, единство и сопоставимость которых обеспечиваются за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения единого реестра, и должен содержать сведения о наименовании объекта; о времени возникновения или дате создания объекта, дате основных изменений (перестроек) данного объекта и (или) дате связанного с ним исторического события; о местонахождении объекта; о категории историко-культурного значения объекта; о виде объекта; описание его особенностей, послуживших основаниями для включения в единый реестр и подлежащих обязательному сохранению (далее - предмет охраны); описание границ территории; фотографическое изображение объекта; сведения об органе государственной власти, принявшем решение о включении объекта культурного наследия в единый реестр; номер и дату принятия органом государственной власти решения о включении в единый реестр; сведения о наличии зон его охраны.

Вышеперечисленные сведения должны содержаться в паспорте объекта культурного наследия (далее - паспорт), форма которого утверждается Правительством Российской Федерации (статья 21 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ). До настоящего времени форма паспорта не утверждена.

Федеральным законом от 23 июля 2008 года № 160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ внесены изменения в части утверждения формы паспорта не Правительством Российской Федерации, а его уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (указанное положение вступает в силу с 1 января 2009 года).

В отсутствие новой формы паспорта действует форма, утвержденная Инструкцией о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры (утверждена приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 года № 203), которая частично не соответствует положениям Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ. Например, в этой форме отсутствуют сведения, составляющие предмет охраны, и являющиеся основной характеристикой объекта охраны; отсутствует описание границ территории памятника как объекта градостроительной деятельности особого регулирования.

В связи с этим при отсутствии утвержденной формы паспортизация памятников истории и культуры, проводимая после принятия Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, является нелегитимной.

В системе учета памятников, расположенных на территории Ярославской и Московской областей, на многие объекты культурного наследия федерального значения отсутствуют паспорта на памятники истории и культуры, особенно по объектам культурного наследия религиозного назначения.

Из 598 недвижимых объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Ярославской области, только 247 имеют паспорта, или 41 % от общего количества памятников федерального значения, 32 из них оформлены в 70-е годы прошлого столетия, а, следовательно, данные, указанные в них, морально устарели.

Общее количество объектов исторического и культурного наследия федерального значения, расположенных в Московской области, на которые были оформлены паспорта, составляет 1345 единиц, или 78 % от общего числа объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения. В период 2006-2007 годов работы по дальнейшей паспортизации объектов культурного наследия федерального значения правительством Московской области не проводились.

По данным министерства, оформление паспортов на недвижимые объекты исторического и культурного наследия федерального значения, расположенные на территории Московской области, в основном проходило в 70-е годы прошлого века. Например, из 36 объектов культурного наследия, расположенных в Балашихинском районе, паспортизировано всего 20 объектов, в Волоколамском районе из 85 объектов культурного наследия паспортизировано 60, в Воскресенском районе из 19 объектов паспортизировано 8. При этом все паспорта указанных объектов были оформлены в 70-е годы прошлого столетия.

Таким образом, на более чем половину памятников истории и культуры федерального значения, расположенных на территории Ярославской области, и на четверть памятников, расположенных на территории Московской области, не оформлены паспорта, а большая часть оформленных паспортов составлена более 15 лет назад.

После утверждения Правительством Российской Федерации перечней памятников федерального значения, необходимых для обеспечения осуществления субъектами сво-

их полномочий, на эти объекты должно быть оформлено право собственности субъектов Российской Федерации, при этом паспорт является одним из обязательных документов, представляемых в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при осуществлении сделок с объектом культурного наследия либо земельным участком, в пределах которых располагается объект археологического наследия (установлено статьей 21 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ).

Так, из 80 заявленных Ярославской областью объектов недвижимости - памятников истории и культуры федерального значения - в 45 случаях отсутствуют паспорта для передачи их в собственность области. При этом для его получения необходимо: проведение историко-культурной экспертизы, оценка технического состояния памятника, определение предмета охраны и т. д., что требует значительных финансовых затрат.

В проверяемый период обеспечение сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения относилось исключительно к полномочиям Российской Федерации.

Из 598 объектов культурного наследия федерального значения Ярославской области на 59 объектах отсутствуют охранные обязательства (договоры), по 307 памятникам акты технического состояния памятника истории и культуры либо отсутствуют, либо являются недействующими (в соответствии с пунктом 77 Инструкции акт технического осмотра памятника подлежит возобновлению не реже 1 раза в 5 лет).

Из 1722 объектов недвижимости Московской области охранные договоры (охранные обязательства) заключены лишь по 852 объектам недвижимости, что составляет 49,5 % от общего количества объектов.

Одной из причин неоформления охранных договоров (обязательств) является то, что у некоторых пользователей памятников права на объект зафиксированы лишь в распорядительных документах того или иного органа федерального уровня, а фактически эти права регистрацией не подтверждены. Это касается усадеб «Авдотьино», «Богородское», «Марьянка», «Отрада» в Ступинском районе Московской области (права ФГУК «Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры» не оформлены) и усадьбы «Гребнево» Московской области (права ФГУП «Распорядительная дирекция Минкультуры России» не оформлены).

Некоторые пользователи и собственники памятников игнорируют необходимость заключения охранных обязательств, тем самым они нарушают требования законодательства по содержанию, охране, восстановлению и поддержанию памятника истории и культуры, например: психоневрологический интернат № 3 департамента социальной защиты населения г. Москвы (Никола-Пешноский монастырь, пос. Луговой, Дмитровский район Московской области); ООО «Алые паруса» («Торговые ряды», г. Клин); Российская академия наук (усадьба «Пушино», г. Пушино); Московское лечебно-санаторное объединение (усадьба «Введенское», г. Звенигород); Московский авиационный институт (усадьба Гончаровых и Чернышевых «Ярополец», Волоколамский район).

Кроме того, по некоторым памятникам истории и культуры федерального значения оформить охранные обязательства не представляется возможным из-за утраты памятников (дом Александренко в пос. Клязьма Пушкинского района, дача Тамбурера в пос. Удельная Раменского района, объекты усадьбы «Высокое» в Клинском районе).

В соответствии с положениями Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ владение памятником истории и культуры накладывает на собственника или пользователя особые обязательства по соблюдению режима использования этого недвижимого имущества. Однако в законодательстве Российской Федерации отсутствуют механизмы неоспо-

римого исполнения принятых на себя пользователями памятника истории и культуры охранных обязательств по его сохранению, а также ответственности за их невыполнение.

Так, из общего числа объектов недвижимости Московской области, не имеющих охранных обязательств, более 20 % имеют пользователя либо собственника. На момент проверки охранные обязательства не были оформлены у 21 собственника и 57 пользователей по 21 и 166 объектам, соответственно.

Наличие пользователя объекта истории и культуры не всегда является гарантией нормального его содержания. Не обеспечено удовлетворительное содержание 52 объектов культурного наследия федерального значения, переданных государственным и муниципальным организациям.

Состояние памятников, переданных в хозяйственное ведение или оперативное управление ФГУП «Распорядительная дирекция Минкультуры России» (4 объекта) и ФГУ «Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры» (36 объектов), существенно не улучшилось, а во многих случаях продолжает ухудшаться.

Из 1722 объектов, расположенных на территории Московской области, на 870 не были оформлены охранные обязательства, и, соответственно, отсутствуют акты технического осмотра данных объектов культурного наследия, которые являются неотъемлемой частью охранных договоров.

Выборочной проверкой оформленных охранных договоров (проверено 455 договоров) было установлено:

- по 101 объекту недвижимости (24 % от проверенных) истек срок возобновления актов технического осмотра;
- по 3 объектам культурного наследия при наличии охранных договоров отсутствовали акты технического осмотра.

На отдельных памятниках истории и культуры федерального значения технический осмотр не проводился более 13 лет, к таковым в Московской области относятся, например, мавзолей С. П. Румянцева (Голицыных) (г. Балашиха), церковь Пресвятой Троицы (г. Балашиха), церковь Воскресения Христова (г. Балашиха), театр усадьбы «Пехра-Яковлевское» (с. Пехра-Яковлевское), церковь Святителя Николая (г. Домодедово), церковь Богоявления (с. Семеновское), стены Ново-Иерусалимского монастыря, церковь Покрова Пресвятой Богородицы (пос. Пионерский), главный дом, конный двор, служебный корпус «А» и служебный корпус «В» усадьбы «Дубровицы» (с. Дубровицы).

По данным департамента, из 552 объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Ярославской области (за исключением объектов археологии), в неудовлетворительном состоянии находится 371 объект, или 67 % от их общего количества, в руинированном состоянии - 22 объекта.

По данным министерства, из общего числа объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения или входящих в их состав и расположенных на территории Московской области, техническое состояние только 814 объектов признано удовлетворительным, что составляет 47 % от общего количества памятников. Неудовлетворительным признано состояние 342 объектов недвижимости (20 %), в аварийном состоянии находится 251 объект недвижимости (14,5 %), разрушенных, руинированных или уничтоженных объектов насчитывается 28 (1,5 %), о состоянии 287 объектов (17 % от общего количества памятников) сведения отсутствуют.

Данные о состоянии объектов культурного наследия подготовлены на основе имеющихся в департаменте и министерстве документов, сформированных за последние 10 лет в процессе оформления охранных обязательств и составления актов техническо-

го состояния на памятники федерального значения, а также текущей деятельности по контролю за их состоянием.

Эти данные сформированы на основе существующей реставрационной методики оценки состояния памятников. В представленных категориях отсутствуют данные об отличном или хорошем состоянии объектов. Такие объекты попали в графу «памятники в удовлетворительном состоянии». В этой же графе могут находиться и памятники, нуждающиеся в реставрации или находящиеся в процессе реставрации, но обследованные специалистами-реставраторами и оцененные с точки зрения состояния конструкций, фундаментов, кирпичной кладки, кровли и т. д.

3. Анализ финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия

В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ источниками финансирования по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия являются федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и внебюджетные поступления.

Средства федерального бюджета на выполнение работ по сохранению, содержанию и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, расположенных на территории Ярославской и Московской областей, в 2006-2007 годах уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации не выделялись.

Для осуществления работ по ремонту, реставрации, противоаварийной защите, консервации указанных памятников на территории Ярославской и Московской областей в рамках реализации федеральной целевой программы «Культура России (2006-2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 740, в 2006 и 2007 годах предусматривались средства федерального бюджета. Планом ФЦП проведение работ на памятниках истории и культуры федерального значения, расположенных на территории Ярославской области, финансировалось за счет средств федерального бюджета, в размере 9000,0 тыс. рублей, из них: в 2006 году - 4500,0 тыс. рублей; в 2007 году - 4500,0 тыс. рублей.

В соответствии с представленными министерством данными в 2006 году на проведение ремонтно-реставрационных работ на 6 объектах - памятниках истории и культуры федерального значения Московской области - из федерального бюджета было направлено 14500,0 тыс. рублей, данные о финансировании аналогичных работ в 2007 году у министерства отсутствуют.

Кроме того, в проверяемый период значительные средства федерального бюджета направлялись на проведение проектных, первоочередных противоаварийных и ремонтно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры - объектах религиозного назначения.

Так, за 2006-2007 годы общая сумма финансирования, направленная Роскультурой на проведение работ на памятниках истории и культуры религиозного назначения, по 13 объектам Ярославской области составила 47788,0 тыс. рублей, а по 84 объектам Московской области - 354631,0 тыс. рублей.

При этом данные о видах работ, о фактическом финансировании работ по реализации задач ФЦП и финансировании из федерального бюджета ремонтно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры - объектах религиозного назначения - Роскультурой до уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не доводились.

Субъекты Российской Федерации вправе за счет средств своих бюджетов принимать участие в финансировании мероприятий по сохранению и популяризации объек-

тов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, и государственной охране объектов культурного наследия федерального значения (статья 13 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ).

Финансирование работ по сохранению данных объектов, расположенных на территории Ярославской области, из областного бюджета в 2006 году составило 9769,3 тыс. рублей (22 объекта), в 2007 году - 16584,2 тыс. рублей (29 объектов).

Из средств бюджета Московской области в 2006 году на реставрационные и другие работы, проводимые на памятниках истории и культуры федерального значения, было выделено 79129,3 тыс. рублей, в 2007 году - 185849,2 тыс. рублей. Все выделенные средства полностью освоены.

4. Эффективность использования и управления объектами государственного имущества, являющимися памятниками истории и культуры федерального значения

В соответствии с приложением № 1 к постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 объекты историко-культурного и природного наследия и художественной ценности, учреждения культуры общероссийского значения, расположенные на территории Российской Федерации, относятся исключительно к федеральной собственности независимо от того, на чьем балансе они находятся, и от ведомственной подчиненности балансодержателя.

Вместе с тем, по данным, полученным от министерства имущественных отношений Московской области, на момент проведения проверки в реестр собственности Московской области было включено 92 памятника истории и культуры федерального значения, из них свидетельство о государственной регистрации права собственности имеют 29 памятников, или 31,5 % от общего количества памятников, включенных в реестр.

В реестр собственности Московской области включены такие объекты, являющиеся памятниками истории и культуры федерального значения, как Государственный литературно-мемориальный музей-заповедник А. П. Чехова, Государственный дом-музей П. И. Чайковского, Историко-художественный и архитектурный музей «Новый Иерусалим», Сергиево-Посадский историко-художественный музей-заповедник, Музей-усадьба «Мураново» им. Ф. И. Тютчева, Государственный историко-литературный и природный музей-заповедник А. С. Пушкина, Звенигородский историко-архитектурный и художественный музей, Серпуховский историко-художественный музей, а также иные объекты культурного наследия.

На момент проверки права собственности Московской области на недвижимое имущество оформлены и зарегистрированы по следующим объектам:

- государственное учреждение культуры «Музей-усадьба «Мураново» им. Ф. И. Тютчева»;

- государственное учреждение культуры Московской области «Государственный дом-музей П. И. Чайковского»;

- 10 (из 13) объектов культурного наследия федерального значения - усадьба «Горенки» (г. Балашиха, ш. Энтузиастов, д. 6; балансодержатель - государственное учреждение здравоохранения «Московский областной санаторий внелегочных форм туберкулеза «Красная Роза»);

- 4 объекта культурного наследия федерального значения зарегистрированы по комплексу присутственных мест (г. Верей, пл. Карла Маркса, д. 1; балансодержатель - государственное бюджетное стационарное учреждение социального обслуживания Московской области «Вере́йский психоневрологический интернат»);

- ансамбль приюта Общества Красного Креста, 1910-1911 годы (г. Сергиев Посад, ул. Митькина, д. 37; балансодержатель - государственное учреждение здравоохранения Московской области «Сергиево-Посадский кожно-венерологический диспансер»).

Следует отметить, что свидетельства о государственной регистрации права на вышеуказанные объекты культурного наследия федерального значения были выданы в период 2005-2008 годов.

Объект «Дом Сорокиной, 1816 год - конец XIX века», содержащийся в списке памятников культуры, подлежащих охране как памятники государственного значения, утвержденном постановлением Совета Министров Российской Федерации от 30 августа 1960 года № 1327, включен в реестр собственности Ярославской области в соответствии со свидетельством о государственной регистрации права от 18 октября 2002 года серии 7623 № 135744. Распорядительные документы Правительства Российской Федерации о передаче данного объекта в собственность Ярославской области отсутствуют.

В реестры региональной собственности объекты культурного наследия федерального значения включены по стоимости БТИ. Учитывая, что с момента создания объектов культурного наследия прошло несколько десятков лет (несколько столетий), остаточная балансовая стоимость в соответствии с Положением о бухгалтерском учете основных средств (ПБУ 6/01), утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30 марта 2001 года № 26н, составляет незначительную сумму, а в отдельных случаях равна нулю. При этом критерии стоимостной оценки (рыночной) объектов культурного наследия федерального значения в зависимости от исторической значимости отсутствуют.

В соответствии с приложением № 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 к объектам, являющимся исключительно федеральной собственностью, относятся объекты историко-культурного и природного наследия, расположенные на территории Российской Федерации.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ разграничение прав собственности до настоящего времени не произведено.

В проверяемый период использование объектов культурного наследия должно было осуществляться в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, а также Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ.

В договоре аренды объекта культурного наследия обязательно указываются требования к сохранению объекта культурного наследия независимо от формы его собственности. Договор аренды объекта культурного наследия подлежит государственной регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Вышеуказанным законом предусмотрен ряд льгот для пользователей недвижимыми объектами культурного наследия:

- физическое или юридическое лицо, владеющее на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, вложившее свои средства в работы по сохранению объекта культурного наследия, имеет право на льготную арендную плату (пункт 1 статьи 14). Порядок установления льготной арендной платы и ее размеры устанавливаются органами исполнительной власти уровня, соответствующего виду собственности на объекты культурного наследия;

- физическое или юридическое лицо, владеющее на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в государственной или муниципальной собственности, обеспечивающее выполнение работ по сохранению данного объекта, имеет право на уменьшение установленной арендной платы на сумму произведенных затрат или части затрат (пункт 2 статьи 14).

В период 2006-2007 годов министерство выступало в качестве арендодателя следующих объектов культурного наследия федерального значения:

- усадьба «Перхушково» в с. Перхушково Одинцовского района, переданная по договору аренды от 30 декабря 1999 года (без номера) обществу с ограниченной ответственностью «Фирма «Альт». Главный дом (общей площадью 659,4 кв. м) и парк усадьбы «Перхушково», являющиеся государственной собственностью, были предоставлены арендатору для использования под историко-культурный центр;

- северо-восточные корпуса Торговых рядов (общей площадью 406,9 кв. м) в г. Верее Наро-Фоминского района, переданные по договору аренды от 14 апреля 2000 года № 6 индивидуальному предпринимателю Н. А. Морозовой. Памятник федерального значения «Торговые ряды» был предоставлен для использования под торговую закупочную деятельность, для предоставления услуг общественного питания, использования под производство и реализацию хлебобулочных изделий;

- главный дом усадьбы «Покровское-Засекино» в с. Покровское-Засекино Одинцовского района, переданный по договору аренды от 16 сентября 1999 года (без номера) обществу с ограниченной ответственностью «Эктон». Памятник федерального значения - главный дом усадьбы «Покровское-Засекино» (общей площадью 280,3 кв. м), являющийся государственной собственностью, был предоставлен арендатору для проведения реставрационно-восстановительных работ памятника и его использования под офисы, дачи и клуб;

- часть оранжереи усадьбы «Горенки» в г. Балашихе, переданная по договору аренды от 17 апреля 2000 года № 7 обществу с ограниченной ответственностью «Агрофирма «Флос». Памятник федерального значения - часть оранжереи (общей площадью 209,7 кв. м) усадьбы «Горенки» в г. Балашихе был предоставлен арендатору для использования под производственную деятельность по выращиванию цветов, декоративных и лекарственных растений, грибов и других видов растениеводства, включая производство посадочного материала, семян, а также под офис;

- усадьба В. Н. Татищева в с. Болдино Солнечногорского района, переданная по договору аренды от 25 марта 2002 года (без номера) Общественному благотворительному фонду финансово-технической поддержки по восстановлению усадьбы «Болдино». Общая площадь арендуемого комплекса - 1037,0 кв. м, площадь земельного участка - около 40 га. Усадебный комплекс «Болдино» был предоставлен Общественному благотворительному фонду финансово-технической поддержки по восстановлению усадьбы в с. Болдино Солнечногорского района для использования под культурный центр;

- усадьба А. А. Эйлера в с. Федоровском Волоколамского района, переданная по договору аренды от 28 ноября 2000 года (без номера) Богородице-Рождественскому Ставропигиальному женскому монастырю в с. Федоровском Волоколамского района. Арендатор принимает в арендное использование памятник истории и культуры федерального значения - усадебный комплекс (общая площадь арендуемого объекта - 617,0 кв. м) под службы монастыря.

Срок аренды по вышеуказанным объектам - 49 лет. В соответствии с условиями договоров ставка арендной платы устанавливалась на момент заключения договора. Стоимость арендной платы определялась исходя из арендной платы за 1 кв. м нежилых помещений государственной собственности, установленной в соответствии с распоряжениями губернатора Московской области и с учетом коэффициентов износа, учитывающих расположение помещения, техническое обустройство и использование прилегающей территории и т. д.

В случае несоблюдения сроков внесения арендной платы в соответствующий бюджет арендатор оплачивает за каждый день просрочки пени от суммы просроченного

платежа. Условиями договоров предусматривалось, что арендатор обязан выполнить ремонтные и реставрационно-восстановительные работы в сроки и в объемах, которые предусмотрены в акте технического состояния.

В ходе проведения контрольного мероприятия были установлены факты, противоречащие законодательным нормам.

Указанные объекты культурного наследия федерального значения, за исключением оранжереи усадьбы «Горенки» в г. Балашихе и Торговых рядов в г. Верее Наро-Фоминского района, являются федеральной собственностью и на момент заключения договоров аренды находились на балансе и в оперативном управлении государственного учреждения Московской области «Московская областная дирекция по использованию недвижимых памятников истории и культуры».

Следует отметить, что министерство не имеет официальных сведений, в чьей собственности (федеральной, областной, муниципальной) находится тот или иной памятник истории и культуры. В отдельных случаях по документам, запрашиваемым министерством в органах регистрационной службы, невозможно определить форму собственности объекта.

Так, в соответствии с выпиской из единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, выданной управлением Федеральной регистрационной службы по Московской области (Наро-Фоминский отдел), правообладателем памятника архитектуры - здания «Торговых рядов» площадью 512,7 кв. м - является некоммерческая организация «Администрация г. Вереи Наро-Фоминского района». Свидетельство о государственной регистрации юридического лица № 45 выдано 22 июля 1996 года. Вид права - оперативное управление.

В 2004 году распоряжениями Министерства имущественных отношений Российской Федерации от 31 марта 2004 года № 1286-р и от 8 апреля 2004 года № 1350-р объекты культурного наследия (усадьба «Болдино» в с. Болдино Солнечногорского района; главный дом усадьбы «Покровское-Засекино» в с. Покровском Одинцовского района; главный дом усадьбы «Перхушково» в с. Перхушково Одинцовского района) были закреплены за ФГУП «Распорядительная дирекция Минкультуры России» и переданы с баланса Московской областной дирекции по использованию недвижимых памятников истории и культуры на баланс ФГУП «Распорядительная дирекция Минкультуры России».

ФГУП «Распорядительная дирекция Минкультуры России» в течение 2004-2007 годов предпринимало попытки зарегистрировать право собственности Российской Федерации на указанные объекты и свое право хозяйственного ведения. Только в апреле 2007 года ФГУП «Распорядительная дирекция Минкультуры России» получило свидетельство о регистрации права хозяйственного ведения на усадьбу «Болдино» и сдало необходимые документы для регистрации прав на остальные объекты культурного наследия.

До настоящего времени договоры аренды на вышеуказанные объекты не расторгнуты, и переоформление договоров аренды путем заключения соглашения о замене арендодателя не произведено.

В соответствии со статьей 651 Гражданского кодекса Российской Федерации вышеуказанные договоры аренды прошли государственную регистрацию. Вместе с тем до настоящего времени по данным объектам культурного наследия остается неурегулированным вопрос, касающийся пользования земельными участками, на которых они расположены, так как в соответствии с пунктом 4 статьи 20 главы IV Земельного кодекса Российской Федерации юридические лица не вправе распоряжаться этими земельными участками.

Ставка арендной платы в течение действия договоров ежегодно пересматривалась и устанавливалась на основании распоряжения губернатора Московской области и с учетом изменений устанавливаемых централизованно цен и тарифов. Следует отметить,

что ставки арендной платы на объекты культурного наследия установлены минимальные и не всегда учитывают доходы, получаемые арендаторами от разрешенных видов деятельности. Так, ежемесячная арендная плата по Торговым рядам в г. Верее Наро-Фоминского района площадью 406,9 кв. м, переданным по договору аренды от 14 апреля 2000 года № 6 индивидуальному предпринимателю Н. А. Морозовой, составляла в 2006-2007 годах (после окончания реставрационных работ) 3,9 тыс. рублей. Арендная плата за использование памятника федерального значения - части оранжереи (209,7 кв. м) усадьбы «Горенки» в г. Балашихе - составляла в 2006-2007 годах ежемесячно 0,5 тыс. рублей.

Причем условиями договоров аренды предусматривалась возможность сдачи используемых памятников в субаренду. Так, договором аренды Торговых рядов в г. Верее Наро-Фоминского района предусматривалось, что при добросовестном выполнении условий арендного договора с письменного согласия «арендодателя» арендатор имеет право не только сдавать принадлежащее ему на праве временного владения и пользования имущество в субаренду, но и использовать право аренды памятника в качестве предмета залога или вклада в уставный капитал (фонд) других организаций.

Доходы, полученные от использования объектов культурного наследия федерального значения за период 2006-2007 годов, составили 215,5 тыс. рублей, в том числе в 2006 году - 59,1 тыс. рублей, в 2007 году - 156,4 тыс. рублей.

Оплата за пользование арендуемым имуществом производилась арендаторами не всегда своевременно и в полном объеме. Общая сумма задолженности по арендным платежам на 1 января 2008 года составила 2792,1 тыс. рублей, в том числе по следующим объектам:

- главный дом усадьбы «Покровское-Засекино» (пользователь - ООО «Эктон») - 328,5 тыс. рублей;
- «Торговые ряды», г. Верея (пользователь - индивидуальный предприниматель Н. А. Морозова) - 68,3 тыс. рублей;
- усадьба А. И. Герцена в с. Перхушково (пользователь - ООО «Фирма «Альт») - 2297,6 тыс. рублей;
- усадебный комплекс «Болдино» (пользователь - общественный благотворительный фонд финансово-технической поддержки по восстановлению усадьбы в с. Болдино) - 97,7 тыс. рублей.

Арендодателем штрафные санкции, предусматривающие оплату пеней за несоблюдение порядка и сроков внесения арендной платы, не применялись, в установленном законом порядке досрочное расторжение договора не производилось.

В нарушение статьи 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации арендная плата перечислялась на счета Управления Федерального казначейства по Московской области и учитывалась в доходной части областного бюджета.

Во исполнение условий договоров аренды ремонтные и реставрационно-восстановительные работы в полном объеме были произведены арендаторами и подтверждены актами комиссии по приемке реставрационно-восстановительных работ лишь по 2 памятникам истории и культуры: главный дом усадьбы «Покровское-Засекино» Одинцовского района и «Торговые ряды» в г. Верее Наро-Фоминского района. Завершены реставрационные работы арендованной части оранжереи усадьбы «Горенки» в г. Балашихе, однако акт приемки работ до настоящего времени не оформлен.

По остальным объектам культурного наследия ремонтные и реставрационно-восстановительные работы в сроки и в объемах, которые предусмотрены приложениями к арендным договорам (актами технического состояния), арендаторами выполнены не были. Частично выполнены (но не оформлены) исследовательские и предпроектные работы в усадьбе «Перхушково» в с. Перхушково Одинцовского района. В усадьбе

А. А. Эйлера в с. Федоровском Волоколамского района реставрационные работы проводятся лишь в интерьерах церкви. В усадьбе В. Н. Татищева в с. Болдино Солнечногорского района проектные и реставрационные работы вообще не проводились.

Выводы

1. Для реализации положений Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ Правительство Российской Федерации должно было разработать ряд нормативных правовых актов. До настоящего времени фактически полностью отсутствует правовая база, необходимая для регулирования правоотношений, возникающих в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

2. Государственный учет объектов культурного наследия является основополагающим в сфере охраны памятников, что определено главой IV Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, в соответствии с которой на основании утвержденного положения должен вестись единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. До настоящего времени Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации не утверждено, а, следовательно, работа по включению в единый реестр объектов культурного наследия не может быть организована.

3. Правительству Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 установлено в шестимесячный срок определить состав объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, а также полный имущественный состав каждого объекта. Кроме того, Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р, определено, что одной из основных задач политики в сфере охраны памятников культуры является проведение инвентаризации объектов культурного наследия, уточнение их пообъектного состава и прав собственности на памятники истории и культуры.

Инвентаризация пообъектного состава памятников истории и культуры федерального значения с момента издания Указа Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 не проводилась, финансирование проведения указанных работ из федерального бюджета не осуществлялось.

4. До настоящего времени не создана система учета памятников истории и культуры, не сформирован единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Создаваемый на федеральном уровне перечень памятников истории и культуры федерального значения формируется на основании непроверенных данных, без инвентаризации пообъектного состава памятников истории и культуры.

5. Отнесение отдельных памятников, состоящих в одном комплексе, к разным категориям объектов культурного наследия создает проблему обеспечения сохранности этих объектов как единого целого, так как сохранение, использование, популяризация и государственная охрана памятников относятся к полномочиям органов исполнительной власти в области государственной охраны объектов культурного наследия различного уровня, а также приводит к невозможности проведения единой инвестиционной политики.

6. До настоящего времени не приняты распорядительные акты Правительства Российской Федерации по утверждению перечней объектов культурного наследия, что необходимо для обеспечения осуществления субъектами Российской Федерации, муниципальными

образованиями установленных федеральными законами полномочий, и в отношении которых должно быть оформлено право собственности Российской Федерации.

7. Статьей 9.1 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, вступившей в силу с 1 января 2008 года, Российской Федерацией передаются органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации) в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, а также полномочия по осуществлению государственной охраны данных объектов, за исключением ведения единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, части функций по организации и проведению государственной историко-культурной экспертизы и некоторых других функций.

Средства на осуществление передаваемых полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. Общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных им полномочий, определяется на основе методики, утверждаемой Правительством Российской Федерации, исходя из количества и категории объектов культурного наследия, полномочия по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране которых переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Методика распределения субвенций из Федерального фонда компенсаций, связанных с передачей полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, до настоящего времени не утверждена. Субвенции в 2008 году из федерального бюджета на выполнение вышеуказанных функций субъектам Российской Федерации не выделялись.

При этом в отсутствие утвержденных перечней и вышеуказанной методики часть полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения органам государственной власти еще не передана, но уже отсутствует в возложенных на федеральный орган охраны памятников истории и культуры функциях.

8. В отсутствие утвержденной формы паспорта объекта культурного наследия действует форма, утвержденная Инструкцией о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры (приказ Минкультуры СССР от 13 мая 1986 года № 203), которая частично не соответствует положениям Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ (отсутствие сведений, составляющих предмет охраны и являющихся основной характеристикой объекта охраны, и отсутствие описания границ территории памятника как объекта градостроительной деятельности особого регулирования).

В связи с этим паспортизация памятников истории и культуры, проводимая после принятия Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, является нелегитимной.

9. На более чем половину памятников истории и культуры федерального значения, расположенных на территории Ярославской области, и на четверть памятников, расположенных на территории Московской области, не оформлены паспорта объектов культурного наследия, а большая часть оформленных паспортов составлена более 15 лет назад.

Для получения данного паспорта необходимы: проведение историко-культурной экспертизы (отсутствует утвержденный порядок ее проведения), определение предмета охраны (отсутствует утвержденная форма паспорта объекта культурного наследия,

в который вносятся сведения, составляющие предмет охраны данного объекта культурного наследия), освидетельствование технического состояния памятника и т. д., что требует значительных финансовых затрат.

При этом паспорт объекта культурного наследия является одним из обязательных документов, представляемых в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при осуществлении сделок с объектом культурного наследия либо земельным участком, в пределах которых располагается объект археологического наследия.

10. Из 598 объектов культурного наследия федерального значения Ярославской области на 59 объектах отсутствуют охранные обязательства, по 307 памятникам акты технического состояния памятника истории и культуры либо отсутствуют, либо являются недействующими.

Из 1722 объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Московской области, охранные договоры (обязательства) заключены лишь по 852 объектам недвижимости, что составляет 49,5 % от общего количества объектов.

11. Наличие пользователя объекта истории и культуры не всегда является гарантией его нормального содержания.

Из 552 объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Ярославской области (за исключением объектов археологии), в неудовлетворительном состоянии находится 371 объект, или 67 % от их общего количества, в руинированном состоянии - 22 объекта.

Из общего числа объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения или входящих в их состав и расположенных на территории Московской области, неудовлетворительным признано состояние 342 объектов недвижимости (20 %), в аварийном состоянии находится 251 объект недвижимости (14,5 %), разрушенных, руинированных или уничтоженных объектов недвижимости насчитывается 28 (1,5 процента).

12. Владение памятником истории и культуры накладывает на собственника или пользователя обязательства по соблюдению особого режима использования этого недвижимого имущества. Однако в законодательстве Российской Федерации отсутствуют механизмы неоспоримого исполнения принятых на себя пользователями памятника истории и культуры охранных обязательств по его сохранению, а также ответственности за их невыполнение.

13. Данные о видах работ, фактическом финансировании из федерального бюджета работ по реализации задач федеральной целевой программы «Культура России (2006-2010 годы)» и ремонтно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры - объектах религиозного назначения, Роскультурой до уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не доводились.

14. В нарушение постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 объекты историко-культурного и природного наследия федерального значения были зарегистрированы и включены в реестры собственности Московской и Ярославской областей.

15. Объекты культурного наследия федерального значения не имеют балансовой стоимости. В результате при невыполнении пользователями обязательств по сохранению объектов культурного наследия или их уничтожении не предусмотрены меры ответственности за нерациональное использование.

16. Министерством культуры Московской области в период 2006-2007 годов сдавались в аренду объекты культурного наследия федерального значения, являющиеся фе-

деральной собственностью. В нарушение статьи 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации арендная плата перечислялась на счета УФК по Московской области и учитывалась в доходной части областного бюджета.

Сумма задолженности по арендным платежам на 1 января 2008 года составила 2792,1 тыс. рублей. Арендодателем штрафные санкции, предусматривающие оплату пеней за несоблюдение порядка и сроков внесения арендной платы, не применялись, в установленном законом порядке досрочное расторжение договоров не производилось.

Отсутствует контроль со стороны министерства культуры Московской области за выполнением договорных обязательств, связанных с проведением ремонтных и реставрационно-восстановительных работ в сроки и в объемах, которые предусмотрены приложениями к арендным договорам. Меры к арендаторам, не обеспечивающим выполнение условий договора, не принимаются.

Предложения

1. Направить информационные письма Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину, Министру культуры Российской Федерации А. А. Авдееву.

2. Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в Контрольно-счетную палату Ярославской области.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ

**Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ярославской области**

Е. Б. МОРОЗОВА