

**Аналитический доклад**  
**по вопросам финансирования и использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направляемых на содержание, восстановление и реставрацию памятников истории и культуры, в том числе особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации**

Аналитический доклад по вопросам финансирования и использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направляемых на содержание, восстановление и реставрацию памятников истории и культуры, в том числе особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации подготовлен в соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год (п. 1.11.3).

В процессе работы над докладом была изучена правовая база, регулирующая вопросы сохранения памятников истории и культуры, а также особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, проанализированы результаты 7 контрольных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации по вопросам финансирования и использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направляемых на содержание, восстановление и реставрацию памятников истории и культуры, в том числе особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, данные бухгалтерской и статистической отчетности ряда организаций и другие документы.

Культурное наследие (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляет собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и является неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. Сохранение культурного наследия, в том числе памятников истории и культуры, традиционно является одним из приоритетных направлений политики государства в области культуры.

Основами законодательства Российской Федерации о культуре (Федеральный закон от 9 октября 1992 года № 3612-1) определено, что государство ответственно за выявление, учет, изучение, реставрацию и охрану памятников истории и культуры. Минкультуры России является федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным от имени государства на проведение государственной политики в области охраны и использования историко-культурного наследия, осуществление государственного регулирования и координации деятельности иных федеральных органов исполнительной власти в этой сфере.

По данным Минкультуры России, в Российской Федерации насчитывается 84915 недвижимых памятников истории и культуры, из них 24953 - федерального (общероссийского) значения и 59962 - регионального значения.

В целях обеспечения эффективной защиты культурного наследия и, признавая фундаментальную роль культуры в развитии общества, Указом Президента Российской Федерации № 294 от 18 декабря 1991 года установлен статус особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации.

В последние годы в Российской Федерации наметились некоторые положительные тенденции в обеспечении государством сохранности памятников истории и культуры.

Проведенное исследование и анализ его результатов показали наличие в этой области ряда важнейших проблем, своевременное решение которых позитивным образом скажется на сохранении культурного наследия народов нашей страны.

В части правового регулирования:

- действующая в настоящее время нормативная правовая база недостаточна для урегулирования правовых отношений в области сохранения, владения, пользования, распоряжения и государственной охраны памятников истории и культуры;
- правовой статус особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации требует уточнения;
- уставы ряда особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации утверждены в нарушение порядка, установленного законодательством.

В части государственного учета памятников истории и культуры:

- паспортизация памятников истории и культуры в полном объеме не осуществлена;
- имущественный состав объектов исторического и культурного наследия не определен;
- отсутствует исчерпывающая информация о техническом состоянии памятников истории и культуры, необходимая для более эффективного использования средств, направляемых на сохранение памятников истории и культуры.

В части организационного и финансового обеспечения работ по реставрации памятников истории и культуры, а также особо ценных объектов культурного наследия:

- не разработана система отбора объектов реставрации для принятия их к финансированию в целях повышения эффективности использования средств, направляемых на реставрацию памятников истории и культуры;
- механизм реализации мероприятий федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” в части организации выполнения реставрационных работ требует корректировки для безусловного обеспечения целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направляемых на эти цели;
- отсутствует достоверная информация о финансировании реставрационных работ за счет всех источников в разрезе их видов.

### **Состояние нормативной правовой базы**

Правовое регулирование отношений в области сохранения, владения, пользования, распоряжения и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, основ законодательства Российской Федерации о культуре, ряда федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации.

Изучение особенностей владения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации показало недостаточность действующей в настоящее время законодательной базы.

### **В части охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации**

Права и обязанности граждан, государственных и общественных организаций, а также единые требования к охране всех видов и категорий недвижимых памятников в Российской Федерации законодательно впервые были закреплены Законом РСФСР от 15 декабря 1978 года “Об охране и использовании памятников истории и культуры” (с изменениями от 18 января 1985 года). Указанный Закон утратил силу в июне 2002 года за исключением отдельных статей, продолжающих действовать до принятия Правительством Российской Федерации

Федерации новых правовых актов, необходимых для урегулирования ряда вопросов охраны памятников истории и культуры.

На основе этого закона были разработаны и действуют на территории Российской Федерации до настоящего времени (также до принятия Правительством Российской Федерации новых правовых актов) Положение об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865 (с изменениями от 29 декабря 1989 года), и 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 (с изменениями от 25 марта 1994 года).

Федеральным законом “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, регламентирующим отношения в области сохранения, использования и государственной охраны памятников, предусмотрена разработка не позднее 31 декабря 2010 года ряда нормативных актов, издание которых отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации:

- порядок осуществления государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;
- положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- форма паспорта объекта культурного наследия;
- порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения;
- порядок проведения историко-культурной экспертизы объектов культурного наследия Российской Федерации;
- порядок проведения работ на объекте археологического наследия;
- порядок организации историко-культурного заповедника федерального значения, его границ и режим его содержания.

Анализ ситуации, сложившейся в правовом регулировании охраны памятников истории и культуры, показывает, что разработка этих документов и их принятие в установленном порядке в ближайшее время крайне важны для обеспечения сохранности культурного наследия многонационального народа Российской Федерации.

#### **В части владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия**

Положением об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865, было установлено, что “недвижимые памятники истории и культуры (здания и сооружения), которые находятся в собственности государства и могут быть использованы в хозяйственных и иных практических целях (за исключением использования в качестве жилых помещений), передаются в установленном порядке на баланс местных государственных органов охраны памятников для предоставления в пользование предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам”.

Во исполнение требований Законов РСФСР “О собственности в РСФСР” и “О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР” с целью ускорения процессов приватизации постановлением 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, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную

собственность” объекты историко-культурного и природного наследия и художественные ценности учреждений культуры общероссийского значения, расположенные на территории Российской Федерации, отнесены исключительно к федеральной собственности независимо от того, на чьем балансе они находятся и от ведомственной подчиненности предприятий.

Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения был утвержден Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176. Этим же Указом предусмотрено Минкультуры России и Минимуществом России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации определить полный имущественный состав каждого объекта исторического и культурного наследия федерального значения.

Однако Минкультуры России и Минимуществом России своевременно не были приняты меры по определению имущественного состава памятников истории и культуры федерального значения и государственной регистрации права федеральной собственности на эти объекты. Лишь в конце 2000 года совместным распоряжением Минкультуры России и Минимущества России от 21 декабря 2000 года № 428/1334-р создано государственное учреждение “Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры” Минкультуры России, основной уставной целью которого является обеспечение управления недвижимыми объектами культурного наследия федерального значения в интересах собственника - Российской Федерации, использование, охрана и реставрация с сохранением культурно-исторических функций этих объектов.

В то же время органами государственной власти ряда субъектов Российской Федерации предпринимаются действия по регистрации права государственной собственности субъектов Российской Федерации на объекты культурного наследия федерального значения. Постановлением Правительства г. Москвы от 27 марта 2001 года № 299-III предусмотрено зарегистрировать как государственную собственность г. Москвы недвижимые памятники истории и культуры, находящиеся в оперативном управлении Главного управления охраны памятников г. Москвы, в том числе и федерального значения. Прокуратурой г. Москвы подан иск в Московский арбитражный суд о признании частично недействительным указанного постановления Правительства г. Москвы. Имеют место случаи регистрации объектов культурного наследия федерального значения в собственность различных юридических лиц. Арендная плата за использование памятников истории и культуры федерального значения в полном объеме в бюджет Российской Федерации не поступает.

Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” установлено, что объекты культурного наследия независимо от категории их историко-культурного значения могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, частной собственности, а также в иных формах собственности, если иной порядок не установлен федеральным законом. Этим же Федеральным законом приостановлена приватизация объектов культурного наследия федерального значения и регистрация права федеральной собственности и права собственности субъектов Российской Федерации на объекты культурного наследия, находящиеся в государственной собственности, впредь до принятия федерального закона, разграничивающего объекты культурного наследия, находящиеся в государственной собственности, на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность.

Изучение данного вопроса показало острую необходимость принятия в кратчайшие сроки соответствующих законодательных актов, регулирующих вопросы владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия, для обеспечения сохранности государственной собственности, в том числе федеральной, и поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества.

### **В части правового обеспечения деятельности особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации**

Указом Президента Российской Федерации от 18 декабря 1991 года № 294 был установлен перечень особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и дано поручение Правительству Российской Федерации в месячный срок определить статус указанных объектов.

Правовой статус особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации определен Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 года № 1487 и означает отнесение объекта к высшей категории охраны и учета, предполагающей особые формы государственной поддержки и включение его в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Согласно Положению об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, утвержденному этим Указом Президента Российской Федерации, к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации относятся расположенные на ее территории историко-культурные и природные комплексы, архитектурные ансамбли и сооружения, предприятия, организации и учреждения культуры, а также другие объекты, представляющие собой материальные, интеллектуальные и художественные ценности эталонного или уникального характера с точки зрения истории, археологии, культуры, архитектуры, науки и искусства.

Однако анализ организационной структуры и источников финансирования ряда бюджетных учреждений, являющихся особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, показал имеющиеся недоработки в определении правового статуса этих учреждений.

Некоторые особо ценные объекты культурного наследия имеют в своей структуре обособленные подразделения, обладающие правами самостоятельных юридических лиц, а также обособленные подразделения, не являющиеся юридическими лицами. Например, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова имеет 37 обособленных структурных подразделений с правами самостоятельных юридических лиц (филиалы, научно-исследовательские институты, дирекция инженерной эксплуатации, управление общежитиями, библиотеки, культурный центр и другие), а также ряд структурных подразделений, не являющихся отдельными юридическими лицами (детские сады, центры довузовского и международного образования, музеи и другие). При этом финансирование расходов всех этих подразделений в 2001 году осуществлялось Минфином России по кодам бюджетной классификации головных учреждений, то есть как особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

В соответствии с Положением об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации отнесение объектов к числу особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации осуществляется Указами Президента Российской Федерации. В то же время согласно Федеральному закону от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» решение о признании объекта культурного наследия федерального значения особо ценным объектом культурного наследия народов Российской Федерации может принять Правительство Российской Федерации.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Положением об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации уставы организаций, которые являются особо ценными объектами культурного наследия, должны утверждаться Правительством Российской Федерации.

Однако учредительная документация 34 особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации утверждена Минкультуры России в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдина от 30 апреля 1996 года № ВЧ-П16-14576, которое не может служить основанием для изменения установленного Гражданским кодексом Российской Федерации порядка утверждения уставной документации организации.

### **Государственный учет памятников истории и культуры ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации**

Государственный учет памятников истории и культуры является, без сомнения, основополагающей составляющей обеспечения сохранности культурного наследия народов Российской Федерации.

В результате изучения состояния государственного учета памятников истории и культуры выявлены серьезные недоработки Минкультуры России, выполняющего функции уполномоченного государственного органа охраны памятников истории и культуры.

Минкультуры России не обеспечено в полном объеме проводимой с 1969 года паспортизацией памятников истории и культуры.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” ведется разработка новой формы паспорта объекта культурного наследия, которая должна быть утверждена Правительством Российской Федерации.

Данные о техническом состоянии памятников истории и культуры Российской Федерации в объеме, необходимом для проведения эффективной государственной политики по сохранению национального наследия, в Минкультуры России отсутствуют.

Указ Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 “Об утверждении перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского значения)” в части определения имущественного состава каждого объекта в соответствии с правилами и порядком государственного учета памятников истории и культуры, предусмотренными законодательством Российской Федерации, Минкультуры России в полном объеме не выполнен.

Полный перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения не составлен, имущественный состав каждого объекта не определен.

Государственный музей-заповедник “Ростовский Кремль” - особо ценный объект культурного наследия Российской Федерации - не имеет полного перечня объектов, входящих в его состав. В соответствии с договором от 19 декабря 1994 года между музеем и Комитетом по управлению имуществом Ярославской области за музеем было закреплено на праве оперативного управления государственное имущество в количестве 47 объектов. В то же время согласно уставу музея имеется 37 объектов недвижимости, а по форме статистической отчетности № 8-нк “Сведения о деятельности музея” за 2001 год общее количество памятников истории и культуры, закрепленных за музеем, составляет 26 объектов.

Положительным фактором в улучшении государственного учета памятников истории и культуры безусловно стало принятие в июне 2002 года Федерального закона “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”, которым предусмотрено формирование и ведение Единого государственного реестра объектов культурного наследия. Положение о Едином государственном реестре должно быть утверждено Правительством Российской Федерации.

Ведение реестра включает в себя присвоение регистрационного номера объекту культурного наследия и мониторинг данных об объектах культурного наследия. Предметом проведения мониторинга является обследование целостности находящихся в федеральной собственности памятников истории и культуры, сохранности их конструкции, соблюдения пользователем установленного договором либо охранным обязательством порядка проведения ремонтно-реставрационных работ. Положение об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 504.

С 2001 года Минкультуры России приступило к работе по созданию Единого государственного реестра и проведению общероссийского мониторинга состояния и использования памятников истории и культуры. Так, разработан и утвержден приказом от 28 мая 2002 года № 848 Порядок проведения общероссийского мониторинга состояния и использования памятников истории и культуры, в соответствии с которым в настоящее время ведется работа на территории всех субъектов Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 18 декабря 1991 года № 294 был присвоен статус особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации семнадцати организациям, в том числе: Московский Кремль, Государственный академический Большой театр, Государственный академический Малый театр, Московская государственная консерватория им. П.И. Чайковского, Российская академия художеств, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Государственный исторический музей, Государственный Эрмитаж, Государственный музей изобразительных искусств им. А.С. Пушкина, Всероссийское музейное объединение “Государственная Третьяковская галерея” и другие.

В настоящее время к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации отнесено 63 организации, находящиеся в ведении Минкультуры России, Минобразования России, Минпромнауки России, Минобороны России, Минмущества России, Минстроя России, Российской академии наук, Росархива и Управления делами Президента Российской Федерации. Из них в ведении Минкультуры России находятся 40 особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации. Некоторые особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации (Государственный Эрмитаж, Большой театр, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Госфильмофонд) являются прямыми получателями средств федерального бюджета.

В соответствии с Положением о Государственном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации (далее - Государственный свод), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 1994 года № 1143, Минкультуры России является депозитарием Государственного свода.

Ранее проведенными проверками Счетной палатой Российской Федерации было отмечено, что Минкультуры России не выполняет возложенную на него функцию и не осуществляет работу по созданию Государственного свода.

Минкультуры России приняты меры по исправлению этого нарушения. Приказом от 16 апреля 1999 года № 246 утверждена форма регистрационного реестра и структура документально-информационного фонда Государственного свода Данные об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, предусмотренные Положением о Государственном своде, занесены в информационную базу.

Однако до настоящего времени не определено подразделение Минкультуры России, ответственное за ведение Государственного реестра особо ценных объектов культурного наследия Российской Федерации. Не установлен порядок доступа для ознакомления и публикации документов и материалов, включенных в Государственный свод и подлежащих бессрочному хранению, в нарушение требований Положения о Государственном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

### **Организационное и финансовое обеспечение работ по реставрации памятников истории и культуры**

В соответствии с действующим законодательством государственная охрана памятников истории и культуры является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Источниками финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия являются федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и внебюджетные поступления.

Основной объем финансирования мероприятий по охране памятников истории и культуры осуществляется государством.

Средства из федерального бюджета на указанные цели поступают в рамках ряда федеральных целевых программ, текущего финансирования расходов учреждений, а также за счет дополнительных доходов федерального бюджета.

В ходе аналитической проработки вопросов финансирования памятников истории и культуры выявлено, что Минкультуры России не располагает полной информацией об объемах финансирования мероприятий по сохранению памятников истории и культуры из средств субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

Основная часть средств федерального бюджета поступает в рамках федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)”, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2000 года № 955 (подпрограмма “Развитие культуры и сохранение культурного наследия России”, раздел “Недвижимые памятники истории и культуры”).

Финансирование реставрационных работ из средств федерального бюджета осуществлено Минкультуры России в 2000 году в сумме 498 млн. рублей, в том числе по Плану мероприятий министерства в сумме 199,5 млн. рублей и за счет дополнительных доходов федерального бюджета согласно приложению 17 к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2000 год” в сумме 298,5 млн. рублей, в 2001 году - в сумме 340,2 млн. рублей, в том числе по Плану мероприятий министерства в сумме 240,2 млн. рублей и за счет дополнительных доходов федерального бюджета согласно приложению 19 к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2001 год” в сумме 100 млн. рублей. В 2002 году Минкультуры России предполагается осуществить финансирование реставрационных работ из средств федерального бюджета в сумме 428,6 млн. рублей. Эти ассигнования направляются Минкультуры России на выполнение противоаварийных, консервационных, реставрационных работ по сохранению памятников истории и культуры федерального значения, реставрационных работ по сохранению памятников деревянного зодчества, реставрационных работ по сохранению памятников культового назначения, переданных в пользование религиозным организациям, а также работ по



проведению общероссийского мониторинга состояния и использования памятников истории и культуры.

Государственным заказчиком и координатором федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” (далее - Программа) является Минкультуры России.

Федеральной целевой программой “Культура России (2001-2005 годы)” было предусмотрено создание Минкультуры России дирекции для текущего управления Программой. Однако указанная дирекция своевременно сформирована не была. Лишь в феврале 2002 года (на второй год реализации Программы) министерством было создано государственное учреждение “Дирекция по строительству, реконструкции и реставрации”, одним из видов деятельности которого является реставрация памятников истории и культуры, а также выполнение федеральных целевых программ в области культуры.

В целях реализации федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” ежегодно разрабатывается и утверждается План мероприятий Минкультуры России, в котором раздел “Недвижимые памятники” предусматривает объемы финансирования реставрационных работ в разрезе памятников истории и культуры и работ по проведению общероссийского мониторинга состояния и использования памятников по административным территориям.

Не располагая систематизированными данными о техническом состоянии памятников истории и культуры Российской Федерации, количестве памятников, находящихся в аварийном состоянии, Минкультуры России не имеет и данных об общей потребности в средствах на противоаварийные, консервационные и реставрационные работы. Как следствие, в Минкультуры России отсутствуют объективные условия отбора объектов для включения в годовой План мероприятий министерства, а также на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

Фактическое определение конкретных объектов - памятников истории и культуры - для включения в План мероприятий Минкультуры России производится Конкурсной комиссией министерства на основании заявок различных юридических лиц. При этом протоколы заседаний Конкурсной комиссии министерства по рассмотрению и отбору проектов за 2000-2001 годы в Управлении делами Минкультуры России не зарегистрированы и членами Комиссии не подписаны, что ставит под сомнение их подлинность.

Размещение заказов на выполнение реставрационных работ неправомерно осуществлялось министерством без проведения необходимого в этих случаях конкурса.

Согласно федеральной целевой программе “Культура России (2001-2005 годы)”, реализация мероприятий Программы должна осуществляться на основе государственных контрактов (договоров), заключаемых Минкультуры России (государственным заказчиком) непосредственно с исполнителями мероприятий.

Однако лишь небольшая часть договоров заключалась министерством непосредственно с исполнителями мероприятий - специализированными реставрационными организациями. В основном, Минкультуры России заключает контракты с различными организациями, не являющимися исполнителями работ (региональными комитетами по культуре, отделами капитального строительства муниципальных образований, религиозными организациями, другими юридическими лицами), и в нарушение установленного федеральной целевой программой порядка поручает им организацию выполнения реставрационных работ, фактически передает функции заказчика. При этом Минкультуры России не принимает, как заказчик, выполненные по этим контрактам реставрационные работы, снимая с себя ответственность за объемы и качество выполненных работ.

В контрактах, заключенных с организациями на передачу функций заказчика по проведению реставрационных работ, Минкультуры России неправомерно передавались

функции по проведению конкурсов на размещение заказов. Информацией о проведении конкурсов и их результатах Минкультуры России не располагает, что противоречит условиям контрактов.

Анализируя сложившуюся ситуацию, следует отметить, что реализация мероприятий в установленном федеральной целевой программой порядке путем заключения министерством контрактов непосредственно с исполнителями работ фактически нереальна в связи с большим количеством ежегодно реставрируемых объектов, финансируемых министерством из средств федерального бюджета (в 2001 году - более 400 памятников истории и культуры, в 2002 году - 590 памятников).

Разработка и утверждение в установленном порядке механизма реализации мероприятий федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” в части финансирования работ по реставрации памятников истории и культуры не терпит отлагательства.

### **Использование средств, направляемых на реставрацию памятников истории и культуры**

Анализ материалов по использованию средств, направляемых на реставрацию памятников истории и культуры, выявил ряд серьезных недостатков, в том числе наличие неэффективного и нецелевого использования выделенных на эти цели ассигнований.

В 2001 году в связи с несвоевременным принятием Порядка реализации Плана мероприятий Минкультуры России (принят в сентябре 2001 года) и, соответственно, поздним заключением министерством контрактов с исполнителями мероприятий федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” Минкультуры России не обеспечило своевременное распределение и перечисление средств федерального бюджета со своего лицевого счета исполнителям мероприятий, что привело к снижению эффективности использования этих средств.

По состоянию на 1 июня 2002 года не были подтверждены актами выполненных работ реставрационные работы по Плану мероприятий министерства на 2001 год, полностью оплаченные министерством в 2001 году, на сумму 15,7 млн. рублей. При этом установленный в министерстве порядок контроля за выполнением мероприятий федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” не обеспечил полноту бухгалтерского учета расчетов с юридическими лицами. Финансирование в сумме 15,7 млн. рублей, осуществленное министерством в 2001 году и не подтвержденное актами выполненных работ, не учтено министерством как дебиторская задолженность. Эти средства в сумме 15,7 млн. рублей неправомерно списаны в расходы при отсутствии подтверждения выполнения работ.

Расходование средств федерального бюджета, выделенных на реставрационные работы, зачастую осуществлялось Минкультуры России без внесения соответствующих изменений в План мероприятий. Имели место случаи изменения объемов финансирования, утвержденных Планом мероприятий министерства, а также финансирования работ на объектах, не предусмотренных Планом.

В Оренбургской области Планом мероприятий на 2001 год предусматривалось направить 200 тыс. рублей на реставрацию здания Дворянского собрания. Однако договор от 25 сентября 2001 года № 1498-01-14 был заключен Минкультуры России с Оренбургским областным краеведческим музеем на 470 тыс. рублей на реставрацию другого объекта - памятника архитектуры XIX века здания Контрольной палаты г. Оренбурга, в котором находится областной краеведческий музей.

Финансируя объекты, не включенные в план, министерство, в то же время, не обеспечило финансирование объектов, предусмотренных Планом мероприятий на

2001 год: собора Санаксарского монастыря в Республике Мордовия (200 тыс. рублей), Преображенской церкви в с. Радищево Кузнецовского района Белгородской области (400 тыс. рублей), Старо-Читинской Михайло-Архангельской церкви в Читинской области (500 тыс. рублей), жилого дома XVIII-XIX веков в г. Москве (200 тыс. рублей).

При заключении договоров и проведении расчетов с исполнителями реставрационных работ допускались многочисленные случаи нарушения приказа Минкультуры России от 19 апреля 2001 года № 405, определившего порядок финансирования реставрационных работ. Этим приказом установлен размер авансирования в сумме не более 30 % от сметной стоимости работ.

Согласно договору от 18 октября 2001 года № 1745-01-14 на проведение реставрации здания Волжско-Камского коммерческого банка выделено 500 тыс. рублей, заключенному министерством с Самарским областным художественным музеем, предусмотрено единовременное 100 % авансирование работ, которое и осуществлено в полном объеме платежным поручением от 9 ноября 2001 года № 3798. Аналогичным образом велись расчеты по договорам на реставрацию здания Контрольной палаты г. Оренбурга (470 тыс. рублей), Белгородского государственного академического драмтеатра им. М.С. Щепкина (3000 тыс. рублей) и ряда других объектов.

Минкультуры России в нарушение действующего законодательства не обеспечено проведение экспертиз проектно-сметной документации на выполнение реставрационных и иных видов работ, осуществляемых на недвижимых памятниках истории и культуры. Функции по проведению экспертиз не возложены в установленном порядке на соответствующие подразделения министерства и практически не осуществляются.

В то же время проведенная по разовому поручению министерства государственным унитарным предприятием “Центральные научно-реставрационные проектные мастерские” экспертиза сметы на проведение ремонтно-реставрационных работ памятника архитектуры XVII века “Палаты купца Сверчкова” на общую сумму 1675,9 тыс. рублей выявила завышение сметы на 925,7 тыс. рублей, или 55,2 процента.

Для упорядочения процесса организации реставрационных работ и борьбы с технологическими нарушениями постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 1995 года № 1228 введено обязательное государственное лицензирование реставрационной деятельности на памятниках истории и культуры.

Согласно действующему законодательству лицензирование деятельности по обследованию состояния, консервации, реставрации и ремонту памятников истории и культуры федерального (общероссийского) значения осуществляется Минкультуры России.

Однако не все подрядные организации, привлекаемые к выполнению реставрационных работ на памятниках истории и культуры, обладают соответствующими лицензиями.

Имеют место случаи нецелевого использования средств федерального бюджета, направляемых на реставрацию памятников истории и культуры.

В 2000 году министерством было перечислено 24,3 млн. рублей Государственному специализированному реставрационному учреждению “Госреставрация” Минкультуры России (далее - Госреставрация) на выполнение функции государственного заказчика по реставрации ряда памятников истории и культуры федерального значения. Госреставрацией в нарушение Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ “О конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд” конкурсы на размещение заказов на выполнение реставрационных работ не проводились. В ряде случаев в нарушение Гражданского кодекса Российской Федерации Госреставрацией без заключения договоров с исполнителями работ перечислялись средства на счета исполнителей на основании письменных поручений

первого заместителя министра Н.Л. Дементьевой и бывшего заместителя министра В.Н. Антонова. При этом Госреставрация не располагала информацией о наличии у исполнителей работ лицензий на осуществление деятельности по реставрации и ремонту памятников истории и культуры.

Из полученных в 2000 году от Минкультуры России средств в сумме 24,3 млн. рублей Госреставрацией в 2000-2001 годах на проведение реставрационных работ по предусмотренным договорами объектам перечислено лишь 11,3 млн. рублей. Оставшиеся средства в сумме 13 млн. рублей, предусмотренные на финансирование мероприятий по этим договорам, не были возвращены Госреставрацией в федеральный бюджет. При этом Госреставрацией было допущено нецелевое использование средств федерального бюджета на сумму 2,8 млн. рублей. Эти средства были израсходованы Госреставрацией на оплату аренды помещений, взносы во внебюджетные фонды, уплату налогов, содержание автотранспорта, выплату заработной платы, приобретение мебели.

### **Финансирование и использование средств, направляемых на содержание особо ценных объектов культурного наследия Российской Федерации**

Финансирование расходов на содержание особо ценных объектов культурного наследия Российской Федерации из средств федерального бюджета осуществляется в соответствии с показателями, предусмотренными федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующий год.

Минкультуры России осуществляет финансирование расходов 37 учреждений, являющихся особо ценными объектами культурного наследия (3 театра, 3 учебных заведения, 2 библиотеки и 29 музеев).

Анализ бухгалтерской и статистической отчетности Минкультуры России и ее подведомственных учреждений свидетельствует о ежегодном росте расходов федерального бюджета на содержание особо ценных объектов культурного наследия. В 2000 году на указанные цели Минкультуры России было направлено из средств федерального бюджета 2178,3 млн. рублей. В 2001 году бюджетное финансирование составило 2721 млн. рублей, или 125 % от финансирования предыдущего года, а с учетом коэффициента инфляции - 105 процентов. Кроме того, финансирование расходов за счет средств, поступающих от сдачи в аренду имущества, закрепленного за организациями, было осуществлено в 2001 году на сумму 44,9 млн. рублей.

В 2002 году финансирование расходов особо ценных объектов культурного наследия должно было быть осуществлено в сумме 3739,9 млн. рублей, что составит 137 % от объемов финансирования предыдущего года или с учетом коэффициента инфляции - 124 процента.

Федеральными законодательными актами 1992 и 1995 годов установлено, что поступление средств из внебюджетных источников не является основанием для уменьшения размера бюджетных ассигнований организаций культуры.

Исследования показали, что доходы особо ценных объектов за счет внебюджетных источников также постоянно растут.

Финансирование особо ценных объектов из внебюджетных источников увеличилось в 2001 году в 13 раз по сравнению с 1995 годом, а с приведением объемов финансирования к сопоставимым данным (с учетом коэффициента инфляции) - в 2,7 раза.

Доля внебюджетных источников в общем объеме финансирования особо ценных объектов культурного наследия возросла с 15 % в 1995 году до 33 % в 2001 году и составила в 2001 году в разрезе отдельных учреждений от 1,5 % до 73,3 процента. Такой широкий диапазон долей внебюджетного финансирования учреждений имеет несколько причин. Это и различные возможности организаций в получении внебюджетных

средств, изначально обусловленные рядом обстоятельств (профиль деятельности учреждения, его популярность, востребованность предоставляемых услуг и их цена, наличие материально-технической базы и другие), и экономическая политика, проводимая Минкультуры России и руководителями учреждений по этому вопросу.

Следует отметить, что действующими нормативно-правовыми документами предоставлены широкие полномочия руководителям учреждений культуры в осуществлении уставной деятельности, в том числе предпринимательской. Так, организации культуры самостоятельно устанавливают цены (тарифы) на платные услуги и продукцию, включая цены на билеты, кроме случаев, предусматривающих государственное регулирование цен (тарифов) на отдельные виды продукции, товаров и услуг.

В свою очередь Минкультуры России не в полной мере выполняет возложенные на него функции в части анализа состояния рынка услуг в сфере культуры, распространения данных о его конъюнктуре, развития маркетинга в подведомственных организациях. Например, отсутствуют какие-либо методики определения объемов денежных компенсаций за предоставление музеями экспонатов на выставки, в том числе зарубежные. Суммы денежных компенсаций определяются контрактами, заключаемыми музеями с организаторами выставок, и, как правило, без учета коммерческих результатов выставок.

Наличие внебюджетного финансирования и его объемы в разрезе отдельных организаций недостаточно учитываются Минкультуры России при определении объемов бюджетного финансирования учреждений.

Согласно Положению об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации финансирование этих объектов должно выделяться отдельной строкой в федеральном бюджете Российской Федерации.

Однако Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2001 год” (приложение 18) бюджетные ассигнования были выделены отдельной строкой на финансирование лишь 39 особо ценных объектов по разделу 15 “Культура, искусство и кинематография”. Финансирование остальных 44 особо ценных объектов предусмотрено в составе ведомственной структуры расходов федерального бюджета (приложение 1).

Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2002 год” бюджетные ассигнования на финансирование расходов на содержание особо ценных объектов предусмотрены в составе ведомственной структуры расходов федерального бюджета на 2002 год (приложение 6) по виду расходов 273 “Содержание особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации” без выделения указанных расходов по каждому объекту.

Анализ составления и утверждения смет расходов особо ценных объектов культурного наследия показал, что в Минкультуры России отсутствуют нормативы расчетов потребности финансовых средств для обеспечения деятельности государственных учреждений культуры. Бюджетная заявка по ведомственной структуре расходов федерального бюджета разрабатывается на основании планов мероприятий и предложений подведомственных государственных учреждений культуры.

При составлении сметы расходов особо ценных объектов культурного наследия потребность в финансировании расходов на оплату труда определяется исходя из представленных учреждениями штатных расписаний Единой тарифной сетки, а также установленных законодательством обязательных доплат и надбавок (надбавка за работу в учреждениях, относящихся к особо ценным объектам, составляет 50 процентов).

В обоснование потребности в средствах на расходы по текущему и капитальному ремонту учреждениями культуры представляются в министерство перечень планируемых ремонтных работ на объектах, их стоимость, а также общая потребность в средствах

на год. При этом в полном объеме данные о состоянии материально-технической базы подведомственных организаций и их потребности в федеральных ассигнованиях в Минкультуры России отсутствуют.

Изучение обоснованности принятых Минкультуры России объемов финансирования расходов учреждений культуры на 2001 и 2002 годы показало, что министерство не в полной мере анализирует данные бухгалтерских отчетов подведомственных учреждений, что не способствует правильному определению объемов финансирования расходов учреждений из средств федерального бюджета. Так, дебиторская задолженность Государственного Русского музея на 1 января 2000 года составляла 57 млн. рублей, на 1 января 2001 года - 173 млн. рублей. Министерство не учитывало сложившуюся ситуацию при определении объемов финансирования музея на 2001 год. По состоянию на 1 октября 2001 года дебиторская задолженность Государственного Русского музея возросла до 198 млн. рублей.

В то же время Соловецкому музею-заповеднику в Архангельской области, включенному решением сессии ЮНЕСКО в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО, на 2002 год были предусмотрены средства на капитальный ремонт и реставрацию на уровне 2001 года. Такой подход к планированию расходов противоречит “Стратегическому плану развития Соловецкого музея-заповедника” на 2001-2005 годы, принятому Минкультуры России 14 мая 2001 года, в части объемов работ и порядка их финансирования, а также решению Президента Российской Федерации В.В. Путина и Патриарха Московского и всея Руси Алексия II, принятому по итогам совместного визита в августе 2001 года, о совместных усилиях по развитию церковно-государственного взаимодействия и расширению финансовой поддержки дела сохранения истории и культуры Соловецких островов.

### **Выводы**

Сохранение культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации является одним из важнейших направлений политики государства в области культуры.

**1.** В последние годы наметились положительные тенденции в обеспечении государством сохранности памятников истории и культуры:

**1.** Продолжает совершенствоваться нормативная база, обеспечивающая правовое регулирование отношений в области сохранения и государственной охраны памятников истории и культуры. Вступил в силу Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”.

**2.** С 2001 года проводится общероссийский мониторинг состояния и использования памятников истории и культуры в целях получения необходимой информации для принятия обоснованных управленческих решений.

**3.** Финансирование расходов особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, а также учреждений, имеющих на балансе и в оперативном управлении здания и сооружения, являющиеся памятниками истории и культуры, осуществляется из средств федерального бюджета в соответствии с утвержденными показателями на соответствующий год.

**4.** Реализуются мероприятия по сохранению памятников истории и культуры в рамках ряда федеральных целевых программ, в том числе федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)”.

**5.** Введен статус особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, обеспечивающий более эффективную защиту культурного наследия народов Российской Федерации, и создан Государственный свод этих объектов.

6. Министерством культуры Российской Федерации принимаются определенные меры по устранению нарушений, выявленных в ходе ранее проведенных проверок Счетной палатой Российской Федерации.

**II.** В то же время в обеспечении государством сохранности памятников истории и культуры остаются не решенными важные проблемы, решение которых не терпит отлагательства:

1. Состояние большей части объектов, охраняемых государством как памятники истории и культуры, характеризуется как неудовлетворительное, значительная часть памятников нуждается в принятии срочных мер по спасению их от разрушения, повреждения и даже уничтожения.

2. Отсутствует исчерпывающая информация о техническом состоянии памятников истории и культуры, необходимая для эффективного использования средств, направляемых на сохранение памятников истории и культуры.

3. Требуется скорейшая разработка ряда нормативных правовых актов для урегулирования правовых отношений в области сохранения, владения, пользования, распоряжения и государственной охраны памятников истории и культуры.

4. Необходимо принятие строгих мер для безусловного соблюдения уже действующих нормативно-правовых актов в этой области.

5. Имеют место недоработки в определении правового статуса особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации.

6. Учредительная документация 34 особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации не утверждена в установленном законодательством порядке.

7. Отсутствуют условия отбора объектов для включения в План мероприятий Минкультуры России по разделу “Недвижимые памятники истории и культуры” на очередной год и долгосрочную перспективу, а также механизм реализации мероприятий федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” в части организации выполнения реставрационных работ.

8. Минкультуры России допускаются нарушения требований Федерального закона “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд”, а также нецелевое использование средств федерального бюджета, направляемых на оплату реставрационных работ.

9. Минкультуры России не в полной мере осуществляется анализ состояния рынка услуг в сфере культуры, источников и объемов внебюджетного финансирования подведомственных организаций.

### **Предложения**

В результате проведенного анализа состояния вопросов финансирования и использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направляемых на содержание, восстановление и реставрацию памятников истории и культуры, в том числе особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации предлагается принять следующие меры:

1. Ускорить разработку и утверждение нормативных актов, предусмотренных Федеральным законом “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”, для обеспечения сохранности памятников истории и культуры.

2. Обеспечить в кратчайшие сроки разработку и утверждение законопроекта, ограничивающего объекты культурного наследия, находящиеся в государственной соб-

ственности, на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность в целях обеспечения сохранности государственной собственности, в том числе федеральной, и поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества.

**3.** Внести необходимые коррективы в нормативные правовые акты, определяющие статус особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации, в части распространения этого статуса на его структурные подразделения.

**4.** Утвердить уставные документы особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в порядке, установленном законодательством.

**5.** Обеспечить разработку и утверждение в установленном порядке механизма реализации мероприятий федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» в части организации выполнения работ по реставрации памятников истории и культуры.

Предлагается направить письмо Правительству Российской Федерации с информацией о проблемах в обеспечении государством сохранности памятников истории и культуры народов Российской Федерации, а также направить аналитический доклад Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Минкультуры России.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Ю. М. ВОРОНИН**