

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 февраля 2005 года № 8 (425) «О результатах проверки полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения за период с 1992 по 2003 год, расположенными на территории Центрального федерального округа, в Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральном агентстве по культуре и кинематографии, Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости, Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом и его территориальных органах, а также органах исполнительной власти по культуре, охране памятников и управлению государственным имуществом субъектов Российской Федерации Центрального федерального округа»:

Утвердить отчет о результатах проверки...

Направить представление Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

ОТЧЕТ

о результатах проверки полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения за период с 1992 по 2003 год, расположенными на территории Центрального федерального округа, в Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральном агентстве по культуре и кинематографии, Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости, Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом и его территориальных органах, а также органах исполнительной власти по культуре, охране памятников и управлению государственным имуществом субъектов Российской Федерации Центрального федерального округа

Основание проверки: пункт 4.2.11 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год.

Предмет проверки

Документы по организации учета, использованию и распоряжению объектами исторического и культурного наследия (памятниками истории и культуры) федерального (общероссийского) значения, расположенными на территории Центрального федерального округа.

Цель проверки

Проверить деятельность Министерства культуры Российской Федерации, Министерства имущественных отношений Российской Федерации и его территориальных органов в субъектах Российской Федерации на территории Центрального федерального округа по документам, представленным Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия, Федеральным агентством по культуре и кинематографии, Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом и его территориальными органами, а также Министерством культуры Московской области в части обеспечения полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении недвижимыми объектами исторического и культурного наследия (памятниками истории и культуры) федерального (общероссийского) значения.

Объекты проверки

Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия, Федеральное агентство по культуре и кинематографии, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом и его территориальные органы в Центральном федеральном округе, Министерство культуры Московской области, органы исполнительной власти по культуре и охране культурного наследия субъектов Российской Федерации на территории Центрального федерального округа.

Сроки проведения проверки: с 16 сентября по 31 декабря 2004 года.

Перечень документов, использованных при проведении проверки, приведен в приложении к отчету № 1 (приложения в Бюллетене не публикуются).

По результатам проверки составлены следующие документы

1. Акт проверки деятельности Министерства культуры Московской области по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 1992-2003 годов от 25 января 2005 года (вх. № КМ-30/04-3 от 31 января 2005 года). С актом ознакомлена заместитель Министра культуры Московской области С.А. Анохина. Замечания по акту получены, рассмотрены и частично учтены.

2. Акт проверки по имеющимся в Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом Российской Федерации и его территориальных органах документам и материалам, относящимся к деятельности Министерства имущественных отношений Российской Федерации по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 1992-2003 годов, расположенными на территории Центрального федерального округа, от 9 февраля 2005 года (вх. № КМ-74/04-3). С актом ознакомлен руководитель Федерального агентства по управлению федеральным имуществом В.Л. Назаров письмом от 9 февраля 2005 года № 04-3-122/04-3. Замечания по акту в Счетную палату не поступали.

3. Акт проверки деятельности Министерства культуры Российской Федерации по материалам и документам, представленным Министерством культуры и массовых

коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия и Федеральным агентством по культуре и кинематографии по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 1992-2003 годов, расположенными на территории Центрального федерального округа, от 12 февраля 2005 года (вх. № КМ-75/04-3). С актом ознакомлены Министр культуры и массовых коммуникаций А.С. Соколов и руководитель Федерального агентства по культуре и кинематографии М.Е. Швыдкой. Замечания по акту в Счетную палату не поступали.

Проверкой установлено

1. Правовое регулирование отношений в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации

В проверяемом периоде государственный контроль за охраной и использованием памятников осуществлялся в соответствии со статьей 10 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры» (утратил силу с 2002 года за исключением отдельных статей) Советами народных депутатов, их исполнительными и распорядительными органами, а также специально уполномоченными органами.

В соответствии со статьей 9 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры» специально уполномоченными органами охраны памятников являлись Министерство культуры РСФСР, Главное архивное управление при Совете Министров РСФСР, местные органы культуры и местные архивные органы в пределах их компетенции, а также иные государственные органы, в соответствии с законодательством СССР и РСФСР. При этом Министерство культуры РСФСР и местные органы культуры в пределах их компетенции должны были осуществлять государственное управление в области охраны и использования памятников истории, археологии, градостроительства и архитектуры, искусства.

На момент проведения проверки отношения, возникающие в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, регулируются Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», что закреплено в преамбуле названного закона.

Закон регламентирует отношения, возникающие в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также особенности владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия как особым видом недвижимого имущества.

Законом установлено, что государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что также соответствует действующей Конституции Российской Федерации (часть 1, пункт «д» статьи 72).

В частности, в совместном ведении в соответствии со статьей 9 названного Закона находится следующее:

- формирование и ведение совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, единого государственного реестра объектов культурного наследия народов Российской Федерации (пункт 9);

- осуществление государственного контроля за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 11).

При этом государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, федеральным органом охраны объектов культурного наследия и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными осуществлять государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (пункт 1 статьи 11).

1.1. Разграничение объектов культурного наследия

Отнесение памятников истории и культуры к объектам историко-культурного наследия общероссийского значения осуществлялось в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР» (приложение № 1) с изменениями и дополнениями согласно постановлениям Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624 и от 7 сентября 1976 года № 495.

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, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» определены перечни объектов, относящихся исключительно к федеральной собственности, объектов, относящихся к федеральной собственности, которые могут передаваться в собственность субъектов Российской Федерации, и объектов, относящихся к муниципальной собственности.

В соответствии с приложением № 1 к указанному постановлению 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.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 1992 года № 292 Министерству культуры и туризма Российской Федерации и Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом было предписано определить пообъектный состав собственности и произвести оформление уже разграниченной собственности в соответствии с порядком, утвержденным распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 года № 114-РП «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности».

До вступления в силу постановления Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1 отнесение памятников истории и культуры к объектам историко-культурного наследия общероссийского значения, расположенных на территории г. Москвы

осуществлялось в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР» с изменениями и дополнениями согласно постановлениям Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624 и от 7 сентября 1976 года № 495.

Таким образом, перечень объектов историко-культурного наследия общероссийского значения уже был определен к моменту вступления в силу постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1, и, следовательно, отнесение данных объектов к федеральной собственности и к предмету ведения федеральных органов исполнительной власти было завершено.

Названные нормативные акты являются действующими и устанавливают право федеральной собственности на объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации федерального (общероссийского) значения, т. е. в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации служат основанием возникновения прав собственности на названные объекты. Таким образом, после принятия постановления Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1 разграничение объектов культурного наследия федерального значения могло осуществляться только путем передачи памятников из федеральной собственности в государственную собственность субъекта Российской Федерации по решению Правительства Российской Федерации.

Разграничение объектов культурного наследия, находящихся в государственной собственности, на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, предполагается осуществить отдельным федеральным законом (пункт 4 статьи 2, пункт 2 статьи 63 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Закон о памятниках). В связи с отсутствием закона о разграничении собственности, впредь до его принятия, приостановлена приватизация объектов (статья 63 пункт 2) культурного наследия федерального значения, а также приостановлена регистрация права федеральной собственности и права собственности субъектов Российской Федерации на объекты культурного наследия, находящиеся в государственной собственности.

До принятия соответствующего федерального закона, регламентирующего порядок разграничения государственной собственности в отношении объектов культурного наследия, сохраняет свою силу постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, Гражданскому кодексу Российской Федерации в силу статьи 4 Федерального закона от 30 ноября 1994 года № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», и вышеназванному Закону о памятниках.

Таким образом, на дату вступления в силу Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» преобладающая часть объектов культурного наследия уже прошла процедуру разграничения государственной собственности. Не коснулась эта процедура лишь незначительной части объектов культурного наследия регионального значения, а также узкого круга объектов культурного наследия, не обладавших статусом памятников федерального значения на момент вступления в силу постановления Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1 и отнесенных к указанной категории непосредственно Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176.

Данный подход к процессу разграничения полностью соответствует позиции Президента Российской Федерации, выраженной им на заседании Государственного совета 16 июня 2003 года, о необходимости завершить разграничение собственности в сфере культуры (а не «провести разграничение собственности» заново).

Указанный подход на момент проведения проверки реализован в Федеральном законе от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно, отнесены вопросы охраны и сохранения только объектов культурного наследия регионального значения (пункт 17 статьи 1 в части внесения изменений в пункт 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

1.2. Учет и использование объектов культурного наследия

Нормативное регулирование учета объектов наследия и выявленных объектов осуществлялось в проверяемом периоде Законом РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры», которым было установлено (статья 16), что государственный учет памятников истории и культуры осуществляется в порядке, определяемом Советом Министров СССР. При этом Положение об охране и использовании памятников истории и культуры было утверждено постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865.

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» (статья 6) учет объектов исторического и культурного наследия является одним из видов деятельности в системе мер, являющихся деятельностью органов государственной власти по государственной охране объектов исторического и культурного наследия.

Статьей 15 указанного Федерального закона установлено, что в Российской Федерации ведется единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - реестр), содержащий сведения об объектах культурного наследия. Данной нормой установлено, что реестр представляет собой государственную информационную систему, включающую в себя банк данных, единство и сопоставимость которых должны обеспечиваться за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения реестра. При этом сведения, содержащиеся в реестре, должны являться основными источниками информации об объектах культурного наследия и их территориях, а также о зонах охраны объектов культурного наследия при формировании и ведении государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра, иных информационных систем или банков данных, использующих (учитывающих) данную информацию.

Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации. Однако на момент проведения проверки данное положение все еще не утверждено Правительством Российской Федерации.

До вступления в силу (но не позднее 31 декабря 2010 года) нормативных актов, утвержденных Правительством Российской Федерации, сохраняются правила

охраны, реставрации и использования памятников истории и культуры Российской Федерации, установленные Положением об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865.

Таким образом, сохраняются правила охраны, реставрации и использования памятников истории и культуры, действующие ранее, в том числе Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры (далее - Инструкция), утвержденная приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 года № 203.

Выполнение правил, предусмотренных настоящей Инструкцией, обязательно для всех государственных органов охраны памятников, органов по делам строительства и архитектуры, а также для предприятий, учреждений и организаций, независимо от их ведомственной принадлежности, и граждан, в пользовании или собственности которых находятся недвижимые памятники истории и культуры.

В соответствии с Инструкцией о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры (пункт 8) государственному учету подлежат все памятники истории и культуры, независимо от того, в чьем пользовании или собственности они находятся. Несоблюдение порядка учета является нарушением правил охраны памятников истории и культуры.

Инструкцией (пункт 2) установлено, что недвижимыми памятниками истории и культуры являются здания и сооружения, их ансамбли и комплексы, градостроительные формирования, историко-культурные ландшафты, произведения монументального искусства, памятные места, представляющие историческую, научную, художественную или иную культурную ценность, как сохранившиеся целиком в своем первоначальном состоянии, так и находящиеся в руинированном или фрагментарном состоянии, а также являющиеся частью более поздних объектов. При этом недвижимые памятники истории и культуры подлежат охране и использованию как единое целое с территорией памятников и связанными с ними сооружениями и другими объектами.

Документы государственного учета памятников истории и культуры, в том числе исключенных из государственных списков памятников, подлежат обязательному постоянному хранению в соответствующих центрах научной документации государственных органов охраны памятников (пункт 10).

В соответствии с пунктом 15 Инструкции на каждый недвижимый памятник и вновь выявленный объект, представляющий историческую, научную, художественную или иную культурную ценность, составляется учетная карточка, содержащая сведения о местонахождении, датировке, характере современного использования, степени сохранности памятника или вновь выявленного объекта, наличии научной документации, месте ее хранения, краткое описание и иллюстративный материал.

Регулирование отношений, возникающих при использовании объектов культурного наследия, в проверяемом периоде осуществлялось положениями Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры», в соответствии с которыми допускалось использование памятников истории и культуры в хозяйственных и иных целях, если это не наносило ущерба сохранности памятников и не нарушало их историко-художественной ценности (статья 21).

Порядок расходования средств, поступающих от использования памятников, определялся статьей 23 названного Закона, в соответствии с которой денежные средства, поступающие от использования памятников истории и культуры, должны

были зачисляться в установленном порядке на специальные счета государственных органов охраны памятников, в ведении которых находятся памятники, и расходоваться ими только на мероприятия по охране, реставрации, консервации, ремонту памятников.

Более конкретно порядок использования памятников истории и культуры регламентируется действующим Положением об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865, в соответствии с которым:

- недвижимые памятники истории и культуры (здания и сооружения), кроме использования в научных, культурно-просветительных и воспитательных целях, могут быть использованы также в хозяйственных и иных целях, если это не наносит ущерба сохранности памятников и не нарушает их историко-художественной ценности, при этом они передаются в установленном порядке на баланс местных государственных органов охраны памятников для предоставления в пользование предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам (пункты 57 и 58);

- порядок и условия использования памятников истории и культуры устанавливаются государственными органами охраны памятников и определяются для каждого памятника, находящегося в пользовании или собственности предприятий, учреждений, организаций и граждан, соответствующим охранным документом: охранным-арендным договором, охранным договором или охранным обязательством (пункт 59). В охранных документах предусматриваются также порядок и сроки реставрации, консервации, ремонта памятников и связанных с ними строений, сооружений и предметов, представляющих культурную ценность, благоустройство территорий, садов, парков, природных ландшафтов, организация надлежащей охраны памятников и другие условия.

Охранным-арендным договоры заключаются между предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, которым предоставляются недвижимые памятники истории и культуры для использования в хозяйственных целях, и местными государственными органами охраны памятников, на балансе которых состоят эти памятники (пункт 60).

С 29 июня 2002 года использование объектов культурного наследия должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», которым предусмотрен ряд льгот для пользователей и собственников недвижимых объектов культурного наследия (статья 14):

- 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, и обеспечившее их выполнение в соответствии с настоящим Федеральным законом, имеет право на льготную арендную плату (пункт 1). Порядок установления льготной арендной платы и ее размеры в отношении объектов культурного наследия устанавливаются органами исполнительной власти уровня, соответствующего виду собственности на объекты наследия;

- физическое или юридическое лицо, владеющее на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в государственной или муниципальной собственности, либо земельным участком или водным объектом, в пределах которых располагается объект археологического наследия, и обеспечившее выполнение работ по сохранению данного объекта в соответствии с настоящим Федеральным законом,

имеет право на уменьшение установленной арендной платы на сумму произведенных затрат или части затрат (пункт 2).

Федеральным законом также установлены существенные условия договора аренды объекта культурного наследия и договора безвозмездного пользования объектом культурного наследия, в соответствии с которыми договор аренды объекта культурного наследия должен заключаться в соответствии с правилами, предусмотренными Гражданским кодексом Российской Федерации для заключения договоров аренды зданий и сооружений, а также с учетом требований настоящего Федерального закона. То есть, в договоре аренды объекта культурного наследия обязательно указываются включенные в реестр сведения об особенностях, составляющих предмет охраны данного объекта культурного наследия, и требования к сохранению объекта культурного наследия в соответствии с настоящим Федеральным законом независимо от формы собственности данного объекта. Договор аренды объекта культурного наследия подлежит государственной регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом договор аренды объекта культурного наследия, находящегося в федеральной собственности, заключается между федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на то Правительством Российской Федерации, и физическим или юридическим лицом.

1.3. Приватизация и иное отчуждение из государственной собственности объектов культурного наследия

Первым документом, устанавливающим ограничения на приватизацию объектов культурного наследия народов Российской Федерации, было постановление Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 года № 447-1, пунктом 2 которого было установлено, что приватизации не подлежит культурное и природное наследие народов Российской Федерации, в том числе ценности, хранящиеся в государственных музеях, архивах и библиотеках, включая помещения и здания, где они расположены.

В соответствии со статьей 3 действующего Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (далее - Основы законодательства о культуре) к культурному наследию народов Российской Федерации отнесены материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию.

К числу культурных ценностей Основами законодательства о культуре отнесены имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

В соответствии с названными Основами законодательства о культуре культурным достоянием народов Российской Федерации являются совокупность культурных ценностей, а также организации, учреждения, предприятия культуры, которые имеют общенациональное (общероссийское) значение и в силу этого безраздельно принадлежат Российской Федерации и ее субъектам без права их передачи иным государствам и союзам государств с участием Российской Федерации.

В соответствии с Основами законодательства о культуре (статья 44) не подлежат приватизации памятники, отнесенные (статья 3) к культурному наследию. Кроме того, не подлежат приватизации объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации.

Данный запрет на приватизацию объектов культурного наследия и объектов, значимых для сохранения был установлен с 19 ноября 1992 года, т. е. с момента

введения в действие Основ законодательства о культуре, и действует до настоящего времени.

Статьей 29 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» установлено, что объекты культурного наследия (памятники истории и культуры, а также выявленные объекты культурного наследия) могут приватизироваться в порядке и способами, которые установлены настоящим Федеральным законом, при условии их обременения обязательствами по содержанию, сохранению и использованию (далее - охранное обязательство). Однако пунктом 2 статьи 63 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» приватизация названных объектов приостановлена с момента вступления его в силу.

При этом следует принимать во внимание, что статьей 2 Основ законодательства о культуре установлено, что законодательные и иные правовые акты Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, прямо или косвенно касающиеся вопросов культуры, должны соответствовать данным Основам. В случае возникновения разногласий действуют нормы настоящих Основ.

Таким образом, в силу прямого указания коллизионной нормы (статья 2) Основы законодательства о культуре имеют приоритет над Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества», в виду чего приватизация культурного наследия в Российской Федерации до настоящего времени запрещена. При этом данный запрет установлен законом в отношении всех объектов, вне зависимости от категории их историко-культурного значения.

2. Правовой статус и организационная структура органов охраны памятников истории и культуры федерального значения

В соответствии с ранее действовавшим Законом РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры» (статья 9) Министерство культуры РСФСР (в дальнейшем - Российской Федерации) являлось специально уполномоченным государственным органом охраны памятников.

В настоящее время компетенция федеральных органов государственной власти и управления Российской Федерации в области культуры регламентируется статьей 37 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», а также статьями 9, 10 и 11 действующего Федерального закона № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

В соответствии с названной нормой Основ законодательства о культуре к числу предметов, находящихся в ведении федеральных органов государственной власти и управления Российской Федерации в области культуры, в части учета, использования и распоряжения объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) относятся:

- установление основ федеральной культурной политики, принятие федерального законодательства в области культуры и федеральных государственных программ культурного развития;
- правовое регулирование отношений собственности, основ хозяйственной деятельности и порядка распоряжения национальным культурным достоянием Российской Федерации;

- формирование федерального бюджета в части расходов на культуру, федеральных фондов развития культуры;
- установление налоговых льгот, стимулирующих сохранение и развитие культуры, и минимума бюджетного финансирования государственных и муниципальных организаций культуры;
- прямое финансирование организаций культуры, находящихся в федеральном ведении;
- официальный статистический учет в области культуры;
- создание и ведение Свода памятников истории и культуры Российской Федерации;
- контроль за исполнением законодательства Российской Федерации о культуре.

В соответствии с нормами Закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к полномочиям Российской Федерации в области сохранения, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, в том числе в части организации учета, использования, и распоряжения данными объектами, относятся:

- установление в случаях, определенных настоящим Федеральным законом, ограничений при пользовании объектами культурного наследия и земельными участками или водными объектами, в пределах которых располагаются объекты археологического наследия;
- проведение единой инвестиционной политики в области государственной охраны объектов культурного наследия, утверждение федеральных целевых программ сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;
- определение политики в области государственной охраны объектов культурного наследия, обеспечение сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения, организация и определение порядка деятельности федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного в области государственной охраны объектов культурного наследия;
- установление общих принципов содержания объектов культурного наследия и установления границ территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, проведения строительных, ремонтных и иных работ на территориях объектов культурного наследия и в зонах их охраны, установление общих принципов сохранения объектов культурного наследия;
- формирование и ведение совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- осуществление государственного контроля за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- отнесение объектов культурного наследия к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации;
- установление порядка формирования перечня объектов культурного наследия, рекомендуемых Российской Федерацией для включения в Список всемирного наследия;
- формирование перечня не подлежащих отчуждению объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности;
- утверждение режимов использования территорий и зон охраны объектов культурного наследия, отнесенных к особо ценным объектам культурного наследия

народов Российской Федерации, и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия;

- установление общих принципов содержания историко-культурных заповедников, отнесение объектов культурного наследия к историко-культурным заповедникам федерального значения, установление порядка проведения государственной историко-культурной экспертизы;

- установление порядка проведения статистического учета в области охраны объектов культурного наследия и установление порядка использования информации, содержащейся в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

При этом меры по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия осуществляются Правительством Российской Федерации (статья 10) непосредственно или через федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области государственной охраны объектов культурного наследия (далее - федеральный орган охраны объектов культурного наследия), который имеет право предъявлять иски в судебные органы в случаях нарушения Федерального закона № 73-ФЗ.

2.1. Правовой статус и организационная структура Министерства культуры Российской Федерации

Согласно действующему законодательству Российской Федерации Министерство культуры Российской Федерации являлось федеральным органом охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). Министерство культуры Российской Федерации осуществляло свою деятельность в соответствии с Положением о Министерстве, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 1997 года № 679 (с изменениями и дополнениями, утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2000 года № 913, от 31 июля 2003 года № 459, от 13 августа 2003 года № 492 и от 19 ноября 2003 года № 695).

Министерство культуры Российской Федерации являлось специально уполномоченным государственным органом охраны памятников истории и культуры (пункт 3). Положением (пункт 6) установлено, что Министерство культуры Российской Федерации в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие функции, выполняемые в процессе деятельности по организации учета, использования и распоряжения объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения:

- разработка и реализация в установленном порядке федеральных целевых программ развития культуры и искусства, участие в разработке и реализации иных федеральных целевых и межгосударственных программ по вопросам компетенции Министерства;

- осуществление государственного учета и охраны недвижимых памятников истории и культуры Российской Федерации (в том числе особо охраняемых территорий), разработка и утверждение правил, нормативов и стандартов в области государственного учета, охраны и использования недвижимых памятников истории и культуры в пределах полномочий, предоставленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- установление в пределах своей компетенции режимов содержания и использования объектов исторического и культурного наследия (в том числе особо охраняемых территорий), включенных в Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения;

- обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертизы и согласования проектов реставрации и иных видов работ, осуществляемых на недвижимых памятниках истории и культуры либо связанных с ними, осуществление в установленном порядке аттестации специалистов в области реставрации памятников истории и культуры;

- производство в установленном порядке лицензирования деятельности по обследованию состояния, консервации, реставрации и ремонту памятников истории и культуры федерального (общероссийского) значения;

- определение объемов и осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации финансирования за счет ассигнований федерального бюджета, включая государственные инвестиции, подведомственных организаций и федеральных программ по культуре и искусству (в пределах своей компетенции);

- создание, реорганизация и ликвидация в установленном порядке подведомственных учреждений культуры, науки и образования в пределах выделенных Министерству бюджетных ассигнований;

- осуществление в пределах предоставленных полномочий управления подведомственными организациями, проведение документальных ревизии и проверок производственной и финансово-хозяйственной деятельности, осуществление контроля за расходованием выделяемых им ассигнований федерального бюджета и эффективностью использования находящегося в их оперативном управлении или на праве хозяйственного ведения государственного имущества, относящегося к федеральной собственности.

В соответствии с названным Положением Министерство культуры Российской Федерации возглавляет (пункт 8) Министр, который руководит деятельностью Министерства (пункт 9).

Министром культуры Российской Федерации на момент ликвидации Министерства являлся М.Е. Швыдкой, назначенный на эту должность Указом Президента Российской Федерации от 5 февраля 2000 года № 320. Лицом, обладавшим правом первой подписи банковских документов, являлась начальник Департамента экономики и социального развития Н.С. Блохина, главным бухгалтером Министерства культуры Российской Федерации являлась Н.С. Куликова.

До 1999 года в структуре Министерства находилось Управление по охране культурного наследия, положение о котором было утверждено Министром культуры Российской Федерации Е.Ю. Сидоровым в 1993 году. В соответствии с приказом Минкультуры России от 27 июля 1999 года № 543 был образован Департамент культурного наследия, положение о Департаменте было утверждено приказом Минкультуры России от 25 октября 1999 года № 713.

На момент ликвидации Министерства культуры Российской Федерации в его структуре действовал Отдел (инспекция) охраны недвижимых памятников истории и культуры, которому передана часть функций упраздненного Департамента.

Отдел (инспекция) был образован приказом Минкультуры России от 30 июня 2000 года № 426 «О структуре центрального аппарата Министерства культуры Российской Федерации» в целях совершенствования структуры центрального аппарата Министерства культуры Российской Федерации, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2000 года № 453 «Вопросы Министерства культуры Российской Федерации».

Положение об Отделе (инспекции) охраны недвижимых памятников истории и культуры утверждено приказом Минкультуры России от 2 июля 2001 года № 708.

Штатная численность Отдела (инспекции) на момент ликвидации Министерства составляла 14 человек, начальник Отдела (инспекции) - А.В. Работкевич.

Положением о Министерстве культуры Российской Федерации предусмотрено наличие 13 территориальных органов по сохранению культурных ценностей Минкультуры России в городах Москве, Санкт-Петербурге, Архангельске, Воронеже, Нижнем Новгороде, Саратове, Краснодаре, Екатеринбурге, Новосибирске, Иркутске, Красноярске, Хабаровске, Владивостоке с указанием их территорий обслуживания.

Территориальное управление в г. Москве для обслуживания Брянской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Костромской, Московской, Рязанской, Смоленской, Тверской, Тульской и Ярославской областей так и не было создано. Функции территориального органа по сохранению культурных ценностей в Центральном федеральном округе должны были выполняться Отделом (инспекцией) охраны недвижимых памятников истории и культуры Минкультуры России.

2.2. Правовой статус и организационная структура органов охраны культурного наследия субъектов Российской Федерации

До 2002 года практически все функции по учету, использованию и охране объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Центрального федерального округа, выполнялись органами исполнительной власти и организациями субъектов Российской Федерации.

Состав указанных органов исполнительной власти приведен в таблице:

Субъект Российской Федерации	Орган охраны культурного наследия	Орган управления имуществом памятников
Белгородская область	Управление культуры Белгородской области	Департамент имущественных и земельных отношений Белгородской области
Брянская область	ГУК «Брянская областная дирекция по охране, реставрации и использованию памятников истории и культуры»	Комитет по управлению государственным имуществом Брянской области
Владимирская область	Комитет по культуре Владимирской области	Комитет по управлению государственным имуществом Владимирской области
Воронежская область	ГУК при комитете по культуре администрации области «Государственная инспекция охраны историко-культурного наследия»	Территориальное агентство Минимущества России по Воронежской области
Ивановская область	Управление культуры и искусства администрации Ивановской области	Комитет по управлению государственным имуществом Ивановской области (до 2001 г.)
Калужская область	Департамент культуры и искусства Калужской области	Комитет по управлению государственным имуществом Калужской области
Костромская область	Комитет по культуре и искусству администрации Костромская области	Департамент имущественных отношений администрации Костромской области
Курская область	Комитет по культуре Курской области	Комитет по управлению государственным имуществом Курской области
Липецкая область	Комитет по делам культуры и искусства Липецкой области в лице ГУК «Госдирекции по охране памятников»	Комитет по управлению государственным имуществом Липецкой области
Московская область	Министерство культуры Московской области	Министерство имущественных отношения Московской области (до 2002 г.)
Орловская область	ГУК ««Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры»»	Управление государственного имущества Орловской области
Рязанская область	Управление культуры и массовых коммуникаций Рязанской области (с 1997 г.)	Управление государственного имущества и земельных ресурсов Рязанской области
Смоленская область	ГУК «Центр по охране и использованию памятников истории и культуры»	Комитет по управлению государственным имуществом Смоленской области (до 2002 г.)
Тамбовская область	ГУК «Инспекция охраны историко-культурного наследия Тамбовской области» (до 2003 г.)	Комитет по управлению имуществом администрации Тамбовской области

Тверская область	С 1996 г. Комитет по охране историко-культурного наследия администрации Тверской области	Комитет по управлению государственным имуществом Тверской области
Тульская область	Комитет по историко-культурному наследию департамента культуры администрации Тульской области	Комитет по управлению государственным имуществом Тульской области
Ярославская область	Департамент культуры и туризма администрации Ярославской области	Департамент по управлению государственным имуществом администрации Ярославской области

Только в двух из 17 областей Центрального федерального округа созданы самостоятельные государственные органы охраны культурного наследия в форме Комитета - в Тверской и Тульской областях, в 9 областях полномочия органов охраны памятников исполняют государственные органы управления культурой.

В Брянской, Воронежской, Липецкой, Орловской, Смоленской и Тамбовской областях полномочиями государственных органов охраны памятников истории и культуры наделены хозяйствующие субъекты - государственные учреждения, что не соответствует требованиям пункта 3 статьи 7 Закона РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», согласно которым запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации. При этом в соответствии со статьей 4 данного Закона хозяйствующими субъектами являются и российские некоммерческие организации.

В Воронежской области созданное в 1993 году государственное учреждение культуры «Государственная инспекция охраны историко-культурного наследия Воронежской области (Госинспекция ОИКН)» было наделено полномочиями по охране памятников, а в 1999 году эти полномочия были подтверждены Законом Воронежской области «Об охране и использовании памятников истории и культуры».

В Орловской области при наличии Управления культуры и искусства администрации Орловской области полномочия государственного органа по осуществлению мероприятий по охране, использованию и реставрации памятников истории и культуры были возложены на государственное учреждение «Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры» (Закон Орловской области от 25 апреля 2000 года № 150-ОЗ «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия на территории Орловской области»).

В Липецкой области в 1994 году был создан орган охраны памятников - «Государственная дирекция по охране культурного наследия Липецкой области», который в 1997 году был преобразован в государственное учреждение культуры с сохранением полномочий, предоставленных временным положением «Об охране, реставрации и использовании памятников истории и культуры Липецкой области», утвержденным постановлением Липецкого областного Собрания депутатов от 12 октября 1995 года № 357-пс.

В Смоленской области в 1994 году была создана государственная организация культуры «Центр по охране и использованию памятников истории и культуры» (реорганизована в 2003 году в областное государственное учреждение культуры), наделенная полномочиями по учету, охране, контролю за исполнением законодательства и использованию памятников истории и культуры и находящаяся в ведении Комитета по культуре и туризму администрации Смоленской области.

В Тамбовской области полномочия государственного органа охраны памятников истории и культуры в соответствии с Временным положением «Об охране, реставрации и использовании памятников истории и культуры Тамбовской области», утвержденным постановлением Тамбовской областной Думы от 24 июня 1997 года № 754, были возложены на государственное учреждение культуры «Инспекция охраны историко-культурного наследия Тамбовской области». Только при утверждении нового устава учреждения в 2003 году эти полномочия были изъяты из целей и видов деятельности Инспекции. Сведения о передаче полномочий органа охраны памятников истории и культуры какому-либо областному органу государственной власти не представлены.

В Калужской области с 1992 года по 2002 год функции государственного органа по охране памятников исполнял «Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры», преобразованный в 1995 году в государственное учреждение культуры «Дирекция по охране, реставрации и использованию памятников и земель историко-культурного назначения».

В большинстве остальных областей созданы подведомственные органам управления культурой государственные организации в форме государственных учреждений, выполняющие отдельные мероприятия по использованию и сохранению памятников истории и культуры. Так, во Владимирской области создано государственное учреждение культуры «Государственный центр по учету, использованию и реставрации памятников истории и культуры», на балансовый учет которого поставлены 160 объектов культурного наследия федерального значения. В Ивановской области в 1995 году было создано государственное учреждение «Научно-производственный центр по охране и эксплуатации памятников истории и культуры», преобразованное в 2002 году в государственное учреждение «Центр по охране памятников истории и культуры». Полномочия органов охраны определены Законом Ивановской области от 13 февраля 1995 года № 3-ОЗ «О культуре». В Рязанской области в 1992 году был создан специально уполномоченный орган управления, контроля и осуществления мероприятий по охране и использованию памятников истории и культуры на территории Рязанской области - Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры, преобразованный в 1997 году в государственное учреждение, а в 2001 году - в государственное учреждение «Центр по учету и охране объектов историко-культурного наследия».

Только в двух областях Центрального федерального округа были созданы самостоятельные государственные органы по охране культурного наследия.

В Ярославской области до 1996 года полномочия государственного органа охраны памятников исполнял Комитет (Департамент) по охране памятников истории и культуры Ярославской области. Постановлением губернатора Ярославской области от 6 марта 1996 года № 82 полномочия этого органа были переданы департаменту культуры, искусства и исторического наследия правительства Ярославской области, а постановлением губернатора области от 22 января 1997 года - департаменту культуры и туризма администрации Ярославской области.

В Тверской области до 1996 года полномочия органа охраны памятников выполняла «Государственная инспекция по охране и использованию памятников и истории и культуры», являвшаяся структурным подразделением Комитета по делам культуры администрации Тверской области. Постановлением губернатора Тверской области от 20 ноября 1996 года № 533 на базе инспекции был создан Комитет по охране историко-культурного наследия администрации Тверской области. Последняя

редакция Положения о Комитете утверждена постановлением администрации Тверской области от 16 октября 2002 года № 367-па.

Комитет по охране историко-культурного наследия администрации Тверской области наделен полномочиями территориального органа Минкультуры России в соответствии с Соглашением между Минкультуры России и администрацией Тверской области от 20 февраля 2003 года. В соответствии с Соглашением Министерством культуры Российской Федерации были переданы территориальному органу следующие полномочия федерального государственного органа исполнительной власти:

- согласование, выдача заданий и разрешений, а также приемка работ по сохранению объектов культурного наследия федерального значения;
- осуществление контроля за состоянием и обследование объектов культурного наследия, включенных в реестр;
- выдача письменных предписаний о приостановлении работ в случаях, установленных законом, и письменных разрешений на возобновление приостановленных работ;
- рассмотрение дел об административных нарушениях и составление протоколов об этих нарушениях, обращение в судебные инстанции с исками об изъятии у владельца бесхозяйственно содержащегося объекта культурного наследия, представление в суде интересов Министерства культуры Российской Федерации;
- заключение с владельцами объектов культурного наследия охранных договоров и охранных обязательств.

Соглашение заключено сроком на 5 лет с возможностью продления его на такой же срок. Соглашение подписано Министром культуры Российской Федерации М.Е. Швыдким и губернатором Тверской области В.И. Платовым.

Вопросы установления и делегирования полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом объектов культурного наследия федерального значения, являющихся федеральной собственностью, должны быть определены законодательно. Организация структуры и системы взаимодействия между органами охраны объектов культурного наследия разных уровней, а также их взаимодействия с органами градостроительства и архитектуры, органами управления имущественных и земельных отношений, органами технической инвентаризации и органами охраны окружающей среды позволит устранить противоречивость отдельных положений действующего законодательства и исключить случаи несанкционированного использования имущества и земель охраняемых объектов культурного наследия, как это произошло с участками лесного фонда на территории охранной зоны памятника федерального значения «Усадьба Архангельское» Красногорского района Московской области (приложение № 2).

3. Финансирование работ по сохранению, реставрации и восстановлению памятников истории и культуры федерального значения

Проверка финансирования работ по сохранению, реставрации и восстановлению памятников истории и культуры федерального значения проводилась выборочным способом.

С 1992 года финансирование ремонтных и реставрационных работ на объектах федерального значения осуществлялось из нескольких источников:

- посредством федеральных целевых программ по сохранению и развитию культуры и искусства;
- федеральных адресных инвестиционных программ, предусмотренных приложениями к федеральным законам «О федеральном бюджете»;

- по ведомственной структуре расходов, предусмотренных приложениями к федеральным законам «О федеральном бюджете»;
- по Плану мероприятий Минкультуры России в период с 1992 по 1994 год и в 2000 году;
- согласно Приложениям к федеральным законам «О федеральном бюджете» на 1997, 1998, 2000 и 2001 годы по особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации по разделу «Культура, искусство и кинематография» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- текущее содержание учреждений подведомственных Минкультуры России, в том числе, по бюджетной статье 240330 (текущие расходы на капремонт и реставрацию);
- распределение ассигнований из федерального бюджета на 2000 и 2001 год по разделу «Культура, искусство и кинематография» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации за счет дополнительных доходов федерального бюджета.

Основная часть средств федерального бюджета до 2000 года поступала в рамках федеральной целевой программы «Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 1996 года № 715 (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.

Эти ассигнования были направлены 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.

Рассматривая вопрос финансирования объектов, необходимо отметить, что бюджетные учреждения до ввода в действие Инструкции по ведению бухгалтерского учета, утвержденной приказом Минфина России № 107н от 30 декабря 1999 года, работали по Инструкции, утвержденной приказом Минфина России № 122 от 3 ноября 1993 года, при этом поступление доходов, включая бюджетное финансирование, отражалось на балансовом счете 270, расход осуществлялся вне зависимости от источника дохода («котловой метод»), так как признаки, соответствующие источникам доходов, были введены Инструкцией № 107н.

Вместе с тем до 2002 года театрально-концертные организации согласно порядку, установленному Министерством финансов Российской Федерации, вели бухгалтерский учет по хозрасчетному плану счетов и стали представлять форму 2-2 только с 1997 года, что не позволяет получить полную информацию о финансировании восстановительных и реставрационных работ за проверяемый период.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, в Минкультуры России отсутствовала информация по источникам финансирования за период с 1992 по 1999 год. Полная информация по источникам финансирования и выделенным средствам, необходимая

для анализа в рамках данной проверки, представлена Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации с 2000 года.

3.1. Организация проверки финансовых документов в Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации и Федеральном агентстве по культуре и кинематографии

После уведомления сотрудниками Счетной палаты Российской Федерации о начале проверки и ознакомления с программой проверки Минкультуры России направило письмо от 24 сентября 2004 года № 2001-01-58/08 за подписью заместителя Министра Л.Н. Надирова в Федеральное агентство по культуре и кинематографии (далее - Роскультура) с информацией о начале проверки и ее целях, с просьбой организовать представление информации по пункту 2 программы проверки инспекторам Счетной палаты Российской Федерации.

Письмом Роскультуры от 1 октября 2004 года № 03-08-1691, подписанным заместителем руководителя Роскультуры В.С. Малышевым, было сообщено, что Роскультура не является правопреемником Министерства культуры Российской Федерации, не имеет отчетных данных о финансировании за период с 1992 по 2003 год объектов исторического и культурного наследия федерального значения и располагает только материалами, относящимися к финансированию объектов исторического и культурного наследия за 9 месяцев 2004 года.

Несмотря на то, что часть архивных документов Минкультуры России уже были частично переданы ликвидационной комиссией Минкультуры России на государственное хранение в Российский государственный архив литературы и искусства (далее - РГАЛИ), документов о финансировании реставрационных работ по памятникам истории и культуры федерального значения в нем найдено не было. Не переданные в РГАЛИ документы находились в ведомственном архиве Министерства без систематизации, что не позволяло ими пользоваться должным образом. Протокол оценки состояния ведомственного архива от 20 декабря 2004 года, подписанный рабочей группой, созданной распоряжением Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации № Р-14 от 14 декабря 2004 года, прилагается (приложение к отчету № 3).

На обращение от 14 октября 2004 года к заместителю Министра культуры Российской Федерации Л.Н. Надирову с просьбой предоставить возможность пользоваться электронной системой «План мероприятий по реализации федеральной целевой программе «Культура России (2001-2005 годы)» был получен ответ, что Роскультура отключила от электронной системы Минкультуры России в конце сентября 2004 года (письмо от 14 октября 2004 года № 1395-01-44).

Также выяснено, что документы (договоры и контракты по выполнению федеральной целевой программы с актами сдачи-приемки и отчетами за 2001-2004 годы) были переданы ликвидационной комиссией Министерства культуры Российской Федерации Роскультуре на основании акта передачи без номера и даты подписанного руководителем Роскультуры М.Е. Швыдким и председателем ликвидационной комиссии Министерства культуры Российской Федерации Ю.Б. Кречетовым с приложением подтверждающих документов. Согласно приложенной описи к акту передачи договоры и контракты по выполнению федеральной целевой программы (пункт 2 программы) с актами сдачи-приемки и отчетами за 2001-2004 годы переданы Роскультуре, что ставит под сомнение информацию в письме Роскультуры от 1 октября 2004 года № 03-08-1691 о том, что таких документов в Роскультуре нет.

В РГАЛИ было направлено письмо за подписью руководителя проверки С.Н. Бондаренко с просьбой оказать помощь в разборке архива и подготовке заключения по его

состоянию. РГАЛИ письмом от 26 октября 2004 года № 505/1-1 подтвердило готовность подключить своих сотрудников к поиску необходимых документов для проверки.

27 октября 2004 года также было направлено письмо (без номера) на имя и. о. руководителя Финансово-экономического департамента Минкультуры России К.В. Карновича с просьбой организовать обработку документов по интересующей тематике с подключением сотрудников РГАЛИ и Минкультуры России. Письмами РГАЛИ от 4 ноября 2004 года № 536/1-1 и 16 ноября 2004 года № 554/1-17 была выражена готовность выделить своих сотрудников для поиска документов.

За период с 16 по 26 ноября 2004 года силами созданной группы, в состав которой вошли сотрудники Минкультуры России (4 человека), РГАЛИ (6 человек) и старший инспектор Счетной палаты Российской Федерации А.Б. Лахов, был осуществлен поиск документов Министерства культуры Российской Федерации (Министр - М.Е. Швыдкой), необходимых для реализации задач по проверяемым пунктам программы проверки в ведомственном архиве Минкультуры России.

В результате данной работы установлено:

- переданные в архив документы не упорядочены, не разобраны, не описаны, подавляющая их часть находится в россыпи;
- номенклатура дел не отражает все видовое делопроизводство;
- в делах практически полностью отсутствуют акты сдачи-приемки выполненных работ, финансовые отчеты к выполненным договорам за период с 1998 по 2001 год включительно.

В результате поисков договоры о финансировании восстановительных реставрационных работ были найдены в документах Управления делами и Департамента экономики бывшего Министерства культуры Российской Федерации без приложенных к ним основных отчетных документов (актов сдачи-приемки выполненных работ, финансовых отчетов к выполненным договорам, текстовых отчетов).

Отсутствие перечисленных выше документов отражено в двух актах от 1 декабря 2004 года № КМ-1543/12-4 (поиск документов по всем структурным подразделениям бывшего Минкультуры России, исключая Управление бухгалтерского учета и ревизий) и № КМ-1542/12-4 (поиск документов по Департаменту экономики и Управлению бухгалтерского учета и ревизий), подписанных сотрудниками Минкультуры России и РГАЛИ, участвовавшими в разборе архива.

По поступившей информации был произведен осмотр кабинета № 506, который занимали сотрудники Роскультуры. Осмотр находящихся здесь документов был произведен в присутствии начальника отдела охраны Минкультуры России главным инспектором С.И. Пекиным и старшим инспектором А.Б. Лаховым в присутствии И.М. Смирновой, являющейся сотрудницей Управления культурного наследия художественного образования и науки Роскультуры, возглавляемого А.С. Колупаевой.

В результате было установлено, что в шкафу и на стеллажах в кабинете № 506 действительно имеются документы, относящиеся к проводимой проверке и хранящиеся без всякой систематизации. Данные документы запрашивались письмами: Минкультуры России от 24 сентября 2004 года № 2001-01-58/08 на имя руководителя Роскультуры М.Е. Швыдкого, от 7 декабря 2004 года руководителем проверки С.И. Бондаренко на имя руководителя Роскультуры М.Е. Швыдкого.

В связи с этим 7 декабря 2004 года руководителем проверки С.И. Бондаренко был направлен повторный запрос руководителю Роскультуры М.Е. Швыдкому, в ответе которого (от 14 декабря 2004 года № КМ-3483) указывается, что ликвидационная комиссия Министерства культуры Российской Федерации не передавала обнаруженные документы Роскультуре. Также был направлен запрос от 9 декабря 2004

года начальнику Управления культурного наследия художественного образования и науки Роскультуры А.С. Колупаевой с просьбой объяснить наличие документов в кабинете № 506 и передать их для работы сотрудникам Счетной палаты Российской Федерации.

Письмом от 14 декабря 2004 года № 1691-10-07 за подписью А.С.Колупаевой было сообщено, что данная комната была предоставлена ее Управлению для размещения сотрудников вместе с находившимися в нем предметами мебели и вещами (папки, сумки и т. д.), содержанием которых сотрудники Роскультуры не интересовались и содержимое этих документов им неизвестно.

20 декабря 2004 года главным инспектором С.И. Пекиным и старшим инспектором А.Б. Лаховым был составлен акт изъятия документов и акт по факту опечатывания служебных помещений, с которыми были ознакомлены сотрудники Минкультуры России и Роскультуры (приложение к отчету № 4).

Распоряжением Минкультуры России от 21 декабря 2004 года № Р-15 была создана комиссия по изъятию обнаруженных неучтенных документов и передаче их на хранение.

Анализ изъятых документов показал, что значительная часть имеющихся в них договоров на финансирование работ по восстановлению и реставрации памятников истории и культуры, датированные 2000-2001 годом, не укомплектована актами приема-сдачи работ и другими отчетными документами.

Актом от 14 января 2005 года № 1 приема-передачи документов (дел) на хранение в архив Минкультуры России были переданы документы, изъятые в кабинете № 506 в количестве 193 единиц (папок).

3.2. Планирование работ по восстановлению и реставрации памятников истории и культуры в рамках федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)»

Основная часть средств федерального бюджета в 2001-2003 годах поступала 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»).

Объемы ассигнований, выделение которых планировалось из федерального бюджета в 2001 году в целях финансирования культуры, искусства и кинематографии, были установлены статьей 30 Федерального закона от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год», в соответствии с которой расходы федерального бюджета, утвержденные в ведомственной структуре по Министерству культуры Российской Федерации (код 56) определены в сумме 7194832,2 тыс. рублей, в том числе по разделу «Культура, искусство и кинематография» (код 15), подразделу «Культура и искусство» (код 01), по целевой статье расходов «На прочие расходы (нужды) на федеральные целевые программы» (код 516), по виду расходов «Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов» (код 397) - 771893,0 тыс. рублей.

Распределение ассигнований из федерального бюджета, установленных на 2001 год, осуществлялось в соответствии со статьей 137 Федерального закона от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ, т. е. приложениями, в том числе по особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации по разделу «Культура, искусство и кинематография» функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации (приложение № 18), а также за счет дополнительных доходов (приложение № 19) на 2001 год по тому же разделу функциональной классификации и Федеральной адресной инвестиционной программой на 2001 год (приложение № 40).

План мероприятий на 2001 год по реализации федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» был утвержден приказом Министра культуры Российской Федерации от 19 апреля 2001 года № 405 «Об утверждении Плана мероприятий федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» на 2001 год». Финансирование реставрационных работ из средств федерального бюджета было осуществлено Минкультуры России 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.

Объемы ассигнований, выделение которых планировалось из федерального бюджета в 2002 году в целях финансирования культуры, искусства и кинематографии были установлены Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2002 год» от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ.

Статьей 31 названного Закона было утверждено распределение расходов федерального бюджета на 2002 год по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации согласно приложению № 5 к настоящему Закону, в том числе на культуру, искусство и кинематографию (код 1500) в сумме 9089718,9 тыс. рублей, из них на культуру и искусство (код 1501) - 7661818,9 тыс. рублей.

План мероприятий на 2002 год по реализации федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» был утвержден приказом Министра культуры Российской Федерации от 18 января 2002 года № 90 «Об утверждении Плана мероприятий федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» на 2002 год».

В соответствии с Планом мероприятий Минкультуры России финансирование федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» в 2002 году в разрезе подпрограммы «Развитие культуры и сохранение культурного наследия России» по разделу «Недвижимые памятники истории и культуры» было предусмотрено в сумме 428 млн. рублей, а в соответствии с Планом мероприятий Минкультуры России на 2003 год, утвержденным приказом Минкультуры России от 2 декабря 2002 года № 1797, - в сумме 456 млн. рублей.

Ежегодно разрабатываемые и утверждаемые Планы мероприятий Минкультуры России формировались на основании заявок различных организаций без учета объективных данных о техническом состоянии состоящих на охране объектов культурного наследия. Минкультуры России не располагало систематизированными данными о составе объектов недвижимости, являвшихся памятниками истории и культуры федерального значения на территории Центрального федерального округа, о принадлежности и техническом состоянии этих объектов, наличии охранных обязательств. Поэтому и годовое, и долгосрочное планирование осуществлялось Минкультуры России без учета данных об общей потребности в средствах на проведение работ по сохранению и восстановлению объектов культурного наследия.

В результате такого планирования на отдельные объекты культурного наследия средства из федерального бюджета на реставрацию выделяются по 10 и более лет (приложение к отчету № 4), причем все указанные памятники, за исключением Церкви Рождества Богородицы в с. Медведева пустынь, имеют владельцев, которые в соответствии с действующим законодательством отвечают за сохранность и содержание используемого ими объекта культурного наследия, и согласно сведениям, представленным Министерством культуры Московской области, находятся в удовлетворительном состоянии. Тем самым обязанности владельцев имущества памятников по существу перекладываются на органы охраны памятников и федеральный бюджет.

Имущество 4 памятников федерального значения из указанных в приложении № 5 решениями органов власти Московской области в нарушение действующего федерального законодательства передано в собственность Московской области, владельцами этого имущества являются организации областного подчинения, реставрационные работы на всех объектах финансировались из областного бюджета. И, тем не менее, Министерством культуры Российской Федерации планируется финансирование реставрационных работ на этих объектах за счет средств федерального бюджета. Так, памятник истории и культуры федерального значения «Ново-Иерусалимский монастырь» в г. Истре Московской области, владельцем которого является ГУК «Историко-архитектурный и художественный музей «Новый Иерусалим», был передан в 1992 году с молчаливого согласия Госкомимущества России в собственность Московской области. Финансирование реставрационных работ за счет средств федерального бюджета осуществляется с 1994 года, за 1999-2002 годы выделено из федерального бюджета 10775 тыс. рублей (для сравнения: из областного бюджета за тот же период выделено 4082 тыс. рублей).

Памятник истории и культуры федерального значения «Усадьба П.И. Чайковского» в г. Клин Московской области, владельцем которого является ГУК «Государственный дом-музей П.И. Чайковского», также решением органов власти Московской области был передан в собственность Московской области. В соответствии с планами мероприятий Минкультуры России в 2000-2003 годах было выделено 1200 тыс. рублей на финансирование реставрационных работ, за тот же период в рамках федеральной адресной инвестиционной программы было выделено еще 4000 тыс. рублей (финансирование из областного бюджета осуществляется с 1993 года). Аналогичная ситуация по памятникам федерального значения «Усадьба «Большие Вяземы» Одинцовского района Московской области и «Усадьба Мураново» Пушкинского района Московской области, на реставрацию которых из средств федерального бюджета выделено более 3 млн. рублей.

В соответствии с планами мероприятий Министерства культуры Российской Федерации из средств федерального бюджета осуществлялось финансирование реставрационных работ имущества областных учреждений культуры «Звенигородский историко-архитектурного и художественный музей» (памятник федерального значения «Саввино-Сторожевский монастырь») и «Сергиево-Посадский государственный историко-художественный музей-заповедник», в 2002 году выделялись средства на реставрацию памятников местного значения - «Спасо-Влахернский монастырь в пос. Деденево Дмитровского района и «Усадьба Демьяново» в г. Клин Московской области, имущество которых относилось к муниципальной собственности.

При этом в той же Московской области сотни объектов недвижимости, являющихся памятниками федерального значения и относящихся к федеральной собственности, находятся в аварийном или близком к аварийному состоянию, и для их сохранения требуются минимальные средства для проведения консервационных работ. В качестве примера можно привести такие памятники федерального значения, как «Усадьба Голицыных «Гребнево» Щелковского района, «Усадьба Даниловское» и «Усадьба Никольское-Обольяново» в с. Подъячево Дмитровского района Московской области.

Однако финансирование этих работ не планировалось, поскольку, как правило, эти объекты не имеют ни балансодержателей, ни пользователей и заявку на выделение потребных средств оформить некому, т. е. ответственность за состояние этих объектов полностью должна быть возложена на Минкультуры России, выполнявшее функции федерального органа охраны памятников в Центральном федеральном округе.

3.3. Финансирование работ по восстановлению и реставрации памятников истории и культуры в рамках федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)»

Государственным заказчиком и координатором федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» (далее - Программа) является Минкультуры России. Реализация мероприятий Программы должна осуществляться на основе государственных контрактов (договоров), заключаемых государственным заказчиком с подрядной организацией.

До 2002 года управление реализацией Программы осуществлялось непосредственно Министерством культуры Российской Федерации путем заключения договоров, в основном, с органами охраны памятников субъектов Российской Федерации и их подведомственными организациями, а также, частично, непосредственно с подрядными реставрационными организациями. При этом, заключая контракты с различными организациями, не являющимися непосредственными исполнителями работ, Минкультуры России в нарушение установленного порядка передавал им свои полномочия государственного заказчика, снимая с себя ответственность за осуществление контроля объемов и качества проведения восстановительных и реставрационных работ. Так, в 2001 году были переданы полномочия государственного заказчика по 2 договорам, заключенным со Свято-Троицкой Сергиевой лаврой на общую сумму 5200 тыс. рублей, по договору № 698-01-14 со Свято-Успенским женским епархиальным монастырем - на сумму 300 тыс. рублей, по договору № 751-01-14 с Великоустюгским музеем-заповедником - на сумму 450 тыс. рублей, по 3 договорам, заключенным с государственным учреждением «Государственный Бородинский военно-исторический музей-заповедник», - на общую сумму 1700 тыс. рублей.

Полномочия государственного заказчика были переданы и по договорам № 1208-01-14 и № 1610-01-14 с государственным учреждением «Государственный музей-усадьба «Остафьево» - «Русский Парнас» на общую сумму 3591 тыс. рублей. При этом Минкультуры России был заключен договор № 2226-01-14 на проведение реставрационных работ «Усадьбы Остафьево» с непосредственным их исполнителем (ООО «Профреставрация») на общую сумму 2600 тыс. рублей.

Сведения об объемах финансирования восстановительных и реставрационных работ по объектам культурного наследия Центрального федерального округа в рамках федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» и в соответствии с планами мероприятий Министерства культуры Российской Федерации на 2000-2003 годы приведены в приложении к отчету № 6.

В приведенной таблице в графе 3 «Выделено из федерального бюджета» приведены сведения согласно планам мероприятий Министерства культуры Российской Федерации за 2000-2003 годы, в графе 4 «Реализовано по данным Агентства и Дирекции» приведены сведения представленные начальником управления культурного наследия художественного образования и науки Роскультуры А.С. Колупаевой за 2000-2001 годы, и сведения, представленные государственным учреждением «Дирекция по строительству, реконструкции и реставрации» Министерства культуры Российской Федерации (далее - Дирекция) за 2002-2003 годы. В графах 5 и 6 приведены статистические данные, представленные Главным информационно-вычислительным центром Минкультуры России и полученные на основе обработки сведений по отчетам органов охраны памятников субъектов Российской Федерации (форма № 2-ОПИК).

В графе 10 приведены сведения, полученные при анализе договоров финансирования реставрационно-восстановительных работ и приложенных к ним отчетных документов, представленных Дирекцией (за 2002-2003 годы), а также

договоров за 2000-2001 годы, найденных в ведомственном архиве Минкультуры России и бесхозных документах, изъятых в помещении Роскультуры (кабинете № 506).

В соответствии с представленными сведениями Министерством культуры Российской Федерации в 2000 году было профинансировано восстановительных и реставрационных работ по объектам культурного наследия Центрального федерального округа на сумму 143175 тыс. рублей, в 2001 году - на сумму 125555 тыс. рублей, в 2002 году - на сумму 126827 тыс. рублей, в 2003 году - на сумму 128472 тыс. рублей.

В результате проверок Минкультуры России, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2001 и 2002 годах, были установлены факты нарушений, допущенных Минкультуры России при реализации федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)», в частности факты нецелевого и неэффективного использования средств федерального бюджета, направленных на финансирование восстановительных и реставрационных работ. В аналитическом докладе Счетной палаты, направленном в Минкультуры России письмом № 01-1627/12-4 от 24 октября 2002 года, отмечались недостатки в механизме реализации целевой программы и предлагались меры по их устранению.

Анализ сведений, полученных при проведении настоящей проверки, показал, что Минкультуры России практически не были приняты меры по устранению нарушений, допущенных в 2000 и 2001 году при финансировании восстановительных и реставрационных работ. Так, за 2000 год найдено отчетных документов к договорам финансирования восстановительных и реставрационных работ на общую сумму 60703 тыс. рублей, что составляет 42% от общей суммы финансирования, за 2001 год - на сумму 65467 тыс. рублей, или 52,1% от общей суммы финансирования за этот год. Отсутствуют отчетные документы по договорам финансирования 2000 года по Брянской, Ивановской, Орловской, Смоленской, Тверской и Тульской областям, подтверждено целевое использование менее половины от перечисленных бюджетных средств по Калужской, Курской, Липецкой и Ярославской областям.

За 2001 год отсутствуют отчетные документы по договорам финансирования по Тульской области, подтверждено целевое использование менее половины от перечисленных бюджетных средств по Брянской, Владимирской, Калужской, Курской, Рязанской и Смоленской областям.

Только по Белгородской и Воронежской областям целевое использование бюджетных средств обосновано отчетными документами практически на всю сумму финансирования за 2000-2003 годы.

В целях организации и осуществления мероприятий по строительству, капитальному ремонту, реконструкции объектов культуры и реставрации памятников истории и культуры, а также для выполнения федеральных целевых программ в области культуры и контроля за указанными видами деятельности в феврале 2002 года было создано государственное учреждение «Дирекция по строительству, реконструкции и реставрации» Министерства культуры Российской Федерации.

Приказом от 11 ноября 2002 года № 1642 «Об организации работы» в целях повышения эффективности работы Министерства культуры Российской Федерации при осуществлении строительства, реконструкции, капитального и текущего ремонта, закупке оборудования, технического переоснащения объектов культуры на Дирекцию была возложена организация работ по указанным направлениям деятельности, в том числе по сбору заявок от организаций (учреждений), подготовке договоров (контрактов), составлению планов финансирования, приемке выполненных работ, а также организации (проведению) конкурсов (торгов).

В ходе выборочной проверки нецелевого использования средств федерального бюджета за 2002-2003 годы не установлено.

Дирекцией представлены отчетные документы о завершении восстановительных и реставрационных работ по объектам культурного наследия Центрального федерального округа в 2002 году на сумму 126827 тыс. рублей, или 100% от суммы финансирования, в 2003 году - на сумму 126675 тыс. рублей, или 98,6% от суммы финансирования.

3.4. Финансирование реставрационных работ в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы и других разделов бюджетной классификации

В нарушение положений Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» финансирование реставрации объектов культурного наследия осуществлялось Минкультуры России вне рамок Государственной целевой программы сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

В 2001-2003 годах Министерство культуры Российской Федерации, как государственный заказчик, осуществляло в соответствии с адресным распределением государственных капитальных вложений в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы финансирование реконструкции 24 объектов, являющихся памятниками истории и культуры федерального (общероссийского) значения, расположенных в регионах Центрального федерального округа.

Руководствуясь «Положением о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714, Минкультуры России на объектах федерального ведения определило заказчиков-застройщиков и заключило с ними договоры о передаче части функций государственного заказчика.

Сведения о финансировании работ в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы приведены в приложении к отчету № 7.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р было предусмотрено Минкультуры России в рамках Федеральной адресной инвестиционной программой на 2003 год по разделу «Культура» (непрограммная часть) по целевой статье 313 «Государственные капитальные вложения», виду расходов 198 «Государственные капитальные вложения на безвозвратной основе» финансирование строительства и реконструкции 20 объектов религиозного назначения (соборы, церкви и монастыри) в сумме 76,5 млн. рублей.

С учетом изменений перечня строек и объектов, осуществленных в течение года распоряжениями Правительства Российской Федерации, финансирование 14 объектов религиозного назначения составило 45,5 млн. рублей, в том числе: по разделу 07 «Промышленность, энергетика и строительство», подразделу 0707 «Строительство, архитектура» - 12 объектов на сумму 38,5 млн. рублей; по разделу 21 «Финансовая помощь бюджета других уровней», подразделу 03 «Мероприятия в области регионального развития» - 2 объекта на сумму 7 млн. рублей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд формируется Минэкономразвития России ежегодно на основе предложений, представленных государственными заказчиками (пункты 2, 12). Указанные объекты Минкультуры России в перечень строек и объектов на 2003 год не заявлялись.

По подразделу 0707 Минкультуры России были переданы функции заказчика по строительству и реконструкции объектов религиозного значения различным организациям.

Приказом Минкультуры России от 5 августа 2003 года № 1081 функции заказчика по строительству и реконструкции 7 объектов, переданных Русской Православной Церкви на территории Российской Федерации и включенных в ФАИП на 2003 год, возложены на ООО «Стройтехнопром XXI» со ссылкой на распоряжение Московской Патриархии от 10 октября 2002 года № 5625 и доверенность Патриарха Московского и Всея Руси Алексия II от 10 октября 2002 года № 5626.

Минкультуры России был заключен договор от 9 сентября 2003 года № 356-01-57/19 (16,5 млн. рублей) и дополнительное соглашение от 17 декабря 2003 года № 4756-01-15/19 (10,5 млн. рублей) о передаче функций государственного заказчика ООО «Стройтехнопром XXI» на выполнение ремонтно-восстановительных работ и их финансирование за счет средств федерального бюджета на 7 памятниках истории и культуры, имеющих религиозное значение, в том числе на 4 объектах, расположенных на территории Центрального федерального округа:

1. Колоцкий монастырь, с. Колоцкое, Можайский район Московской области, - строительно-восстановительные работы на сумму 3 млн. рублей. Финансирование осуществлено Минкультуры России в полном объеме, аванс в сумме 0,5 млн. рублей перечислен 4 сентября 2003 года до заключения договора.

2. Гуслицкий Спасо-Преображенский Печерский монастырь, г. Куровское, Орехово-Зуевский район Московской области, - строительно-восстановительные работы на сумму 3,5 млн. рублей. Финансирование осуществлено Минкультуры России в полном объеме, аванс в сумме 0,5 млн. рублей перечислен 4 сентября 2003 года до заключения договора.

3. Введенский Владычный женский монастырь, г. Серпухов Московской области, - строительно-восстановительные работы на сумму 6,5 млн. рублей. Финансирование осуществлено Минкультуры России в полном объеме, аванс в сумме 0,5 млн. рублей перечислен 4 сентября 2003 года до заключения договора.

4. Александровский женский монастырь, с. Маклаково, Талдомский район Московской области, - строительно-восстановительные работы на сумму 4 млн. рублей. Финансирование осуществлено Минкультуры России в полном объеме, аванс в сумме 1 млн. рублей перечислен 4 сентября 2003 года до заключения договора. Также Минкультуры России заключен договор с местной православной религиозной организации прихода Успенской церкви, г. Сергиев-Посад Московской области, от 9 сентября 2003 года № 355-01-57/19 о передаче функций государственного заказчика на проведение строительно-восстановительных работ по Успенской церкви, стоимостью 3 млн. рублей. Аванс в сумме 1 млн. рублей перечислен Минкультуры России 4 сентября 2003 года (до заключения договора).

Минкультуры России заключен договор с департаментом культуры и туризма администрации Ярославской области от 12 сентября 2003 года № 361-01-57/19 о передаче функций государственного заказчика на проведение реконструкции ансамбля Ярославской Большой мануфактуры и церкви Петра и Павла в г. Ярославле стоимостью 2,5 млн. рублей. Минкультуры России одновременно (10 октября 2003 года) в виде авансового платежа перечислено 2,5 млн. рублей.

По всем договорам данные о видах выполняемых строительно-восстановительных работ, наличии и утверждении проектно-сметной документации, экспертном заключении, согласованиях органом охраны памятников истории и культуры отсутствуют, а также финансовая отчетность об использовании полученных средств федерального бюджета отсутствуют.

Выделение бюджетных средств на восстановление и реставрацию памятников истории и культуры федерального значения осуществлялось также в рамках финансирования деятельности государственных учреждений культуры,

подведомственных Министерству культуры Российской Федерации. Указанные государственные учреждения имели на балансовом учете недвижимое имущество, входящее в состав памятников истории и культуры федерального значения. Поэтому средства, выделяемые на капитальный и текущий ремонт этого имущества, по существу следует учитывать в средствах на содержание и реставрацию памятников истории и культуры.

Сведения о выделении федерального бюджета на содержание объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения за период 2000-2003 годов согласно форме № 2 «Отчет об исполнении сметы доходов и расходов по бюджетным средствам» приведены в таблице:

(тыс. руб.)

Год	На содержание				На текущий и капитальный ремонты			
	ЛБО	финансирование	кассовые расходы	фактические расходы	ЛБО	финансирование	кассовые расходы	фактические расходы
2003	645852,7	645852,7	645215,3	645836,8	260779,7	260779,7	260779,6	262093,9
2002	458426,1	458426,1	457429,1	459690,8	147823,0	147823,0	147823,0	149653,6
2001	314552,8	314552,8	309543,3	290427,7	113331,7	113331,7	113003,2	112590,1
2000	280232,7	280232,7	269908,8	268887,7	142797,0	143725,9	141182,6	140719,9
Итого	1699064,3	1699064,3	1682096,5	1664843,0	664731,4	665660,3	662788,4	665057,5

Анализ финансирования некоторых государственных учреждений культуры позволил установить, что финансирование ремонтных и реставрационных работ объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры, которыми владеют эти учреждения, осуществляется по разным разделам бюджетной классификации.

В частности, государственные учреждения «Государственный музей-усадьба «Остафьево» - «Русский Парнас», Государственный мемориальный и природный заповедник музей-усадьба Л.Н. Толстого «Ясная Поляна», Государственный Бородинский военно-исторический музей-заповедник, Государственный военно-исторический и природный музей-заповедник «Куликово поле», Государственный музей-усадьба «Архангельское» в 2000-2003 годы финансировались в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы или федеральной целевой программы «Культура России» и в то же самое время в средствах на их содержание предусматривалось выделение средств на текущий и капитальный ремонт.

В Минкультуры России отсутствовали сведения о средствах, направленных на финансирование работ по восстановлению и реставрации объектов культурного наследия федерального значения из муниципальных бюджетов, владельцами и пользователями этих объектов, в том числе религиозными организациями, общественными и благотворительными организациями, физическими лицами.

В связи с изложенным выше определить полный объем капитальных вложений, направленных Министерством культуры Российской Федерации в 2000-2003 годах на финансирование реставрационных работ, а также эффективность использования выделенных средств в ходе данной проверки не представилось возможным.

4. Деятельность федеральных органов власти по выполнению действующего законодательства в части полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия (памятниками истории и культуры) федерального (общероссийского) значения, расположенных на территории Центрального федерального округа

На момент проведения проверки не создана нормативно-правовая база государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренная действующим Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»:

- Правительством Российской Федерации не определен порядок осуществления государственного контроля в области государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренный пунктом 1 статьи 11;

- Правительством Российской Федерации не определены порядок установления льготной арендной платы и порядок выплаты компенсации собственникам объектов культурного наследия федерального значения, предусмотренные пунктами 1 и 3 статьи 14;

- Правительством Российской Федерации не утверждено положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, предусмотренное пунктом 4 статьи 15;

- Правительством Российской Федерации не утверждена новая форма паспорта объекта культурного наследия, предусмотренная пунктом 1 статьи 21;

- не определен порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения, предусмотренный пунктом 1 статьи 27;

- не определен порядок проведения государственной историко-культурной экспертизы;

- не приведено в соответствие с действующим законодательством Положение об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865.

Отсутствие указанных выше подзаконных актов препятствует обеспечению сохранности объекта культурного наследия, в частности при его передаче пользователю или при продаже, поскольку без определения предмета охраны, его имущественного состава и границ территории объекта культурного наследия невозможно установить обременения на данный объект, на землю в границах его территории и зарегистрировать объект в Земельном кадастре.

Не утверждено положение о порядке представления в учреждения юстиции по государственной регистрации прав сведений о недвижимом имуществе, отнесенном к объектам культурного наследия, в отсутствие которого органы юстиции регистрируют сделки с объектами культурного наследия, не имея информации об особенностях и обременениях данных объектов.

Отсутствует нормативно установленная методика оценки стоимости объектов культурного наследия, что не позволяет привести в порядок балансовый учет имущества объектов культурного наследия и практически оценить эффективность использования и распоряжения имуществом этих объектов.

Отсутствует методика оценки страховой стоимости объектов культурного наследия, что не позволяет определить ущерб, причиненный объектам культурного наследия.

За время, прошедшее с момента принятия нового закона об охране памятников, неоднозначность и противоречивость действующей нормативно-правовой базы привела к тому, что федеральные органы охраны объектов культурного наследия не могут осуществлять свои полномочия, т. к. фактически не владеют большей частью имущества памятников федерального значения, а органы охраны объектов культурного наследия субъектов Российской Федерации, владеющие имуществом этих памятников не имеют полномочий по осуществлению государственной охраны.

Вопрос об имуществе объектов культурного наследия, в том числе порядок отчуждения имущества объектов культурного наследия из государственной собственности, также как и обратный процесс - возврат имущества памятников истории и культуры в собственность государства, требуют законодательного регулирования. Необходимость именно законодательного регулирования этих вопросов на федеральном уровне обусловлена следующими факторами:

- необходимость законодательного решения вопросов установления и делегирования полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом объектов культурного наследия, являющихся федеральной собственностью, была обоснована в разделе 2 настоящего отчета;

- критерии для определения объектов культурного наследия, которые нецелесообразно сохранять в государственной собственности, также должны быть установлены законодательно, иначе определение этих критериев станет полем деятельности региональных законодателей;

- порядок отчуждения государственного имущества, относящегося к объектам исторического и культурного наследия, должен быть установлен на законодательном уровне, причем на уровне федерального закона, поскольку в настоящее время во многих субъектах Российской Федерации (в частности, в г. Москве) действуют свои законы и иные правовые акты, определяющие порядок продажи в частную собственность и приватизации имущества памятников истории и культуры. Если общие принципы отчуждения указанного имущества не будут определены на федеральном уровне, в каждом субъекте Российской Федерации будут действовать свои правовые акты по отчуждению имущества памятников истории и культуры, в том числе и федерального значения, не учитывающие интересы Российской Федерации;

- необходимость законодательного регулирования вопросов передачи собственником объекта культурного наследия прав на указанный объект государству по инициативе собственника и разработки законодательных мер по изъятию (в том числе, безвозмездному) объектов культурного наследия у собственника, когда действия (или бездействие) последнего угрожают физической сохранности конкретного объекта или предмета его охраны.

4.1. Деятельность Минкультуры России по исполнению полномочий федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия

В период с 1992 года по июнь 2002 года государственный учет объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации федерального значения и их использование осуществлялись в соответствии с действовавшими законами, подзаконными актами и инструктивными документами: Закон РСФСР 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры»; «Положение об охране и использовании памятников истории и культуры», принятое постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 856; «Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры», утвержденная приказом Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 года № 203; «Первичная учетная документация на памятники градостроительства и архитектуры. Методические рекомендации», утвержденные Министерством культуры РСФСР 14 июня 1989 года.

В соответствии с указанными документами все права и обязанности по учету и использованию объектов культурного наследия народов Российской Федерации были предоставлены государственным органам охраны памятников (в том числе местным). Государственные органы по управлению государственным имуществом имели право принимать решения по использованию и распоряжению государственным имуществом, являющимся объектами культурного наследия только по представлению органов охраны памятников, т. к. все имущество этих объектов должно было быть передано на баланс государственного органа охраны памятников на праве оперативного управления в соответствии с пунктом 58 Положения об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865.

4.1.1. Деятельность Министерства культуры Российской Федерации по определению полного имущественного состава объектов культурного наследия и передаче на балансовый учет органов охраны памятников

Правительству Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 было предписано, в шестимесячный срок уточнить (пункт 3) состав объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, на которые распространялось действие постановления Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР», т. е. реализовать комплекс мер, позволяющий уточнить перечень имущественных объектов, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения.

Минкультуры России совместно с Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом было поручено (пункт 4) с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации определить полный имущественный состав каждого объекта исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в соответствии с правилами и порядком государственного учета памятников истории и культуры, иных объектов культурного наследия, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

На период проведения проверки указанные выше нормы действующих правовых документов в отношении объектов недвижимости памятников истории и культуры, расположенных в субъектах Российской Федерации на территории Центрального федерального округа, фактически не выполнены. Уточненный состав объектов исторического и культурного наследия федерального значения Правительством Российской Федерации не утверждался, сведения о полном имущественном составе каждого объекта исторического и культурного наследия федерального значения в Министерстве культуры Российской Федерации отсутствуют.

Согласно информации, представленной органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, инвентаризация объектов культурного наследия в полном объеме с утверждением ее результатов была проведена только в Ярославской области в 1993 году и Владимирской области в 1998 году. По Калужской области представлен акт комиссии по инвентаризации и проверке состояния отдельных памятников истории и культуры г. Калуги от 17 мая 1996 года.

Комитет по культуре Курской области, являющийся уполномоченным органом охраны памятников, сообщил, что сведениями о порядке проведения инвентаризации

недвижимого имущества в части объектов исторического и культурного наследия федерального значения не располагает.

В представленных по запросу Счетной палаты Российской Федерации перечнях объектов недвижимости, поставленных на государственную охрану, органами управления имуществом и органами охраны памятников субъектов Российской Федерации указаны только те объекты, которые упомянуты в постановлениях Совета Министров РСФСР и Указе Президента Российской Федерации № 176. Остальные объекты недвижимого имущества, входящие в состав памятников истории и культуры, в лучшем случае, поставлены на учет и охрану региональными органами охраны памятников в качестве вновь выявленных объектов. Например, по сведениям Министерства культуры Московской области, на государственную охрану поставлено 1310 объектов недвижимости, входящих в состав 587 памятников истории и культуры федерального значения, и более 200 объектов недвижимости, входящих в состав охраняемых комплексов (усадеб, монастырей), охраняются как вновь выявленные объекты культурного наследия, принадлежность которых к федеральной собственности на момент проведения проверки нормативно не определена.

В соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», вступившим в силу 25 июня 2002 года, должны быть разработаны новые подзаконные акты и формы первичной учетной документации (паспорт, учетная карточка и др.), обеспечивающие формирование единого государственного реестра объектов культурного наследия. На момент проведения проверки порядок проведения учета памятников истории и культуры, предусмотренный Законом, не утвержден.

В настоящее время, до утверждения Правительством Российской Федерации «Положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», учет памятников федерального значения ведется на основе сводных списков всех памятников, категория историко-культурного значения которых определялась на основании ранее издававшихся постановлений Совета Министров СССР и РСФСР, а также указов Президента Российской Федерации за период с 1935 по 2001 год.

Всего на территории Центрального федерального округа согласно сведениям, представленным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, поставлено на государственную охрану 3149 памятников истории и культуры федерального значения, в состав которых входят 4496 объектов недвижимости. Распределение памятников истории и культуры федерального значения и объектов недвижимости, входящих в их состав, по субъектам Российской Федерации показано в приложении к отчету № 8. Для целей настоящей проверки все статистические сведения приводятся для объектов недвижимости, которые в той или иной мере могут быть использованы в хозяйственных целях.

Наибольшее количество памятников истории и культуры федерального значения расположено на территориях следующих областей:

Московская область - 587 памятников, 1310 объектов недвижимости;
Тверская область - 616 памятников, 757 объектов недвижимости;
Владимирская область - 267 памятников, 359 объектов недвижимости;
Костромская область - 208 памятников, 449 объектов недвижимости;
Смоленская область - 240 памятников, 213 объектов недвижимости;
Ярославская область - 157 памятников, 510 объектов недвижимости.

Наименьшее количество памятников истории и культуры федерального значения расположено на территории следующих областей:

Белгородская область - 34 памятника, 8 объектов недвижимости;

Тамбовская область - 21 памятник, 32 объекта недвижимости;

Орловская область - 40 памятников, 43 объекта недвижимости.

Бухгалтерский учет объектов недвижимости (основных средств), входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, осуществляется организациями, которые владеют правами на указанные объекты, в соответствии с Положением по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» ПБУ 6/01, утвержденным приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30 марта 2001 года № 26н. Бухгалтерский учет основных средств ведется в целях своевременного отражения поступления основных средств, их внутреннего перемещения и выбытия, определения фактических затрат, связанных с содержанием основных средств, обеспечения сохранности основных средств и анализа их использования.

Предусмотренная пунктом 58 Положения об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865, передача всех объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры, на балансовый учет органов охраны памятников или подведомственных им организаций не была осуществлена в полном объеме. Так, согласно данным бухгалтерского учета на балансе Министерства культуры Московской области по состоянию на 1 января 2004 года не числились здания-памятники истории и культуры. На балансовом учете государственного учреждения Московской области «Московская областная дирекция по использованию недвижимых памятников истории и культуры» (далее - Дирекция МО), подведомственного Министерству культуры Московской области, состояло только 127 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения.

На балансовый учет государственного учреждения «Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры», подведомственного Министерству культуры Российской Федерации, поставлено только 3 объекта недвижимости из 73 объектов, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, расположенных на территории Московской области и переданных учреждению на праве оперативного управления в соответствии с распорядительными документами Минимущества России.

Всего по Московской области из 1310 объектов недвижимости, относящихся к памятникам истории и культуры федерального значения, на балансовый учет органов охраны поставлено 130 объектов недвижимости (менее 10 процентов).

По Тверской области на балансовый учет Комитета по охране историко-культурного наследия Тверской области поставлено 76 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, т. е. всего 10% от общего числа объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения и расположенных на территории Тверской области.

В Смоленской области на баланс государственного учреждения «Центр по охране и использованию памятников истории и культуры» передано только 15 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, что составляет 8,4% от общего числа таких объектов (178), расположенных на территории области. Большая часть остальных объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, состоит на балансе Территориального управления Росимущества по Смоленской области.

По Ивановской области только один объект из 174 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения поставлен

на балансовый учет органа охраны памятников, т. е. менее 1%, по Брянской области - 3 объекта из 45 (6,6 процента).

Только во Владимирской, Калужской и Липецкой областях большая часть объектов культурного наследия федерального значения (более 80%) состоит на балансовом учете в органах и организациях по охране памятников.

Каких-либо мер по организации выполнения требований законодательных и нормативных документов в части планирования и финансирования работ по обеспечению учета памятников истории и культуры и входящего в их состав недвижимого имущества Министерством культуры Российской Федерации предпринято не было.

4.1.2. Деятельность Министерства культуры Российской Федерации по паспортизации памятников истории и культуры

До вступления в силу Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 года паспорта составлялись по форме, утвержденной приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 года № 203. В соответствии с пунктом 1 статьи 21 Федерального закона № 73-ФЗ от 25 июня 2002 года «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» Правительством Российской Федерации должна быть утверждена новая форма паспорта объекта культурного наследия (до настоящего времени не утверждена).

В настоящее время паспорта должны выполняться по имеющейся форме в соответствии с письмом Министерства культуры Российской Федерации от 5 марта 2003 года № 212-17-14, до утверждения положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия, которое разрабатывается в соответствии с Федеральным законом № 73-ФЗ от 25 июня 2002 года.

В проверяемом периоде учет памятников истории и культуры федерального значения проводился Министерством культуры Российской Федерации на основе паспортов, составленных и утвержденных Министерством культуры СССР до 1990 года. К примеру, в архиве Минкультуры Московской области хранятся паспорта на все памятники истории и культуры федерального значения, расположенные на территории Московской области, государственная охрана которых осуществлялась в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР» со следующими изменениями и дополнениями согласно постановлениям Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624 и от 7 сентября 1976 года № 495.

Общее количество паспортов на объекты исторического и культурного наследия федерального значения Московской области, выполненных и утвержденных Минкультуры России за проверяемый период составляет 76. В соответствии с Федеральным законом № 73-ФЗ от 25 июня 2002 года паспорт должен включать новые сведения о памятнике, в частности, перечень предметов охраны и схемы исторических и современных границ памятника, сведения о собственнике земельного участка. Стоимость составления одного паспорта на крупные историко-архитектурные комплексы составляет порядка 30-40 тыс. рублей.

С 2000 года работы по паспортизации объектов культурного наследия в Московской и других областях Центрального федерального округа практически не ведутся, т. к. планирование этих работ и их финансирование из федерального бюджета Министерством культуры Российской Федерации практически не осуществляется. За 2002-2003 годы Минкультуры России были профинансированы работы по

паспортизации памятников федерального значения, расположенных на территории Центрального федерального округа, на сумму 10 тыс. рублей (по Ярославской области).

4.1.3. Состояние учета объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, в реестре федерального имущества

Объекты недвижимого имущества, входящие в состав памятников истории и культуры федерального значения, являются федеральной собственностью независимо от их балансовой принадлежности и предоставленных прав использования этих объектов. Практически все объекты недвижимого имущества, относящиеся к памятникам истории и культуры федерального значения и расположенные на территории Центрального федерального округа, должны относиться к федеральной собственности. К исключениям относятся объекты недвижимости, переданные в собственность субъектов Российской Федерации правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 1994 года № 793 в собственность Московской области были переданы главный дом Усадьбы Шевлягина (г. Коломна) и 3 объекта недвижимости Усадьбы «Никольское - Гагарино» (Рузский район). Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 3 апреля 1992 года № 323 в собственность Московской области были переданы 13 объектов недвижимости памятника федерального значения «Усадьба Горенки» (г. Балашиха), 8 объектов недвижимости памятника федерального значения «Усадьба Середниково» (Солнечногорский район) и 4 объекта недвижимости памятника федерального значения «Усадьба Ивановское» (г. Подольск).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 1998 года № 1525-р в собственность г. Москвы были переданы 20 объектов недвижимости памятника федерального значения «Усадьба Отрада» (Ступинский район).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 1993 года № 342 в собственность Ивановской области было передано недвижимое имущество памятников истории и культуры федерального значения «Реальное училище» (г. Иваново, проспект Ленина, 33), и «Библиотека фундаментальная» (г. Иваново, проспект Энгельса, 21). Также исключению из общего числа объектов недвижимости памятников истории и культуры, относящихся к федеральной собственности, подлежит недвижимое имущество, переданное в собственность негосударственных организаций решениями государственных органов власти СССР и Российской Федерации до 1991 года и имущество, отчужденное из государственной собственности после 1991 года в законодательно установленном порядке, например, в соответствии с решениями судебных органов.

Остальные объекты недвижимости, входящие в состав памятников истории и культуры федерального значения, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696 должны быть учтены в реестре федерального имущества, функции по ведению которого возложены на федеральный орган управления имуществом и его территориальные органы.

Согласно сведениям, представленным Росимуществом и его территориальными органами, в реестре федерального имущества поставлен на учет 1251 объект недвижимости, входящий в состав памятников истории и культуры федерального значения, расположенных на территории Центрального федерального округа, что составляет всего 27,8% от общего числа указанных объектов. Сведения представлены в приложении к отчету № 8.

Практически в полном объеме внесены в реестр федерального имущества памятники истории и культуры федерального значения по Калужской и Тульской областям. Более 80% объектов недвижимости памятников федерального значения внесено в реестр федерального имущества по Орловской и Смоленской областям.

По данным Росимущества, в реестр федерального имущества не внесено ни одного объекта недвижимости, входящего в состав памятников истории и культуры федерального значения, расположенных на территории Ивановской и Костромской областей. Менее 20% объектов от общего числа памятников федерального значения поставлено на учет в реестре федерального имущества по следующим областям:

Брянская область - 7 объектов из 45 (15,6%);

Курская область - 5 объектов из 32 (15,6%);

Московская область - 208 объектов из 1310 (15,9%);

Тверская область - 104 объектов из 757 (10%);

Ярославская область - 47 объектов из 510 (9,2 процента).

Однако сведения Росимущества не всегда совпадают со сведениями, представленными его территориальными органами и органами управления имуществом субъектов Российской Федерации. Так, по сведениям Росимущества, в реестр федерального имущества не внесено ни одного объекта недвижимости, входящего в состав памятников истории и культуры федерального значения, расположенных на территории Ивановской области. Администрацией Ивановской области представлены копии семи свидетельств о внесении в реестр федерального имущества на 7 объектов недвижимости, входящих в состав памятников федерального значения. Все семь свидетельств выданы территориальными органами Минимущества России в период с 1999 по 2004 год.

Детальный анализ состояния учета памятников федерального значения в реестре федерального имущества осуществлен на примере Московской области.

Согласно правилам ведения документации по учету федерального имущества, утвержденным распоряжением Мингосимущества России от 21 декабря 1998 года № 1665-р, внесению в реестр федерального имущества в обязательном порядке подлежат только те объекты недвижимости федеральной собственности, права на которые принадлежат федеральным организациям и органам государственной власти, поскольку первичной единицей учета в реестре федерального имущества является не имущественный объект, а юридическое лицо, а обязанность представления сведений о наличии у юридического лица прав на имущественные объекты федеральной собственности распространялась только на федеральные органы государственной власти и подведомственные им государственные организации.

На момент проведения проверки 46 государственных организаций федерального ведения наделены правами по использованию 364 объектами недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения и расположенными на территории Московской области. В соответствии с упомянутыми выше правилами ведения реестра федерального имущества все 364 объекта недвижимости, права на которые принадлежат федеральным органам и организациям, должны были быть в обязательном порядке внесены в указанный реестр.

Согласно сведениям, представленным Росимуществом, в реестр федерального имущества (по состоянию на 29 сентября 2004 года) внесено 208 объектов недвижимости, относящихся к памятникам истории и культуры федерального значения, из них 127 объектами недвижимости, внесенными в реестр федерального имущества по Московской области, владеет на праве оперативного управления государственное учреждение Московской области «Московская областная дирекция по использованию недвижимых

памятников истории и культуры», подведомственное Министерству культуры Московской области.

Из 43 государственных организаций федерального ведения, наделенных правами по использованию объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, только 21 организация внесла указанные объекты недвижимости в реестр федерального имущества. В число федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им организаций, не представивших сведения о принадлежащих им объектах недвижимости, относящихся к памятникам истории и культуры федерального значения, входят Управление делами Президента Российской Федерации (усадьбы «Одинцово» и «Рождествено»), Московский авиационный институт, Институт белка Российской академии наук (усадьба «Пушино») и другие.

Большинство организаций, внесших указанные объекты недвижимости в реестр федерального имущества, представили неполные сведения об имущественном составе принадлежащих им памятников истории и культуры федерального значения. Так, ФГУ «Марфинский центральный военный клинический санаторий» ГВМУ Министерства обороны Российской Федерации из 20 объектов недвижимости, относящихся к памятникам истории и культуры «Усадьбы Марфино», указало только беседку и сторожевую будку, ФГОУ «Российский государственный аграрный заочный университет» из 6 объектов недвижимости памятника истории и культуры «Усадьба Пехра-Яковлевское» указал только колоннады и парковую лестницу, ГУК «Горки Ленинские» из 13 объектов недвижимости памятника «Усадьба Горки» указал только три, ФГУ «ВНИИЖ» Российской академии сельскохозяйственных наук из 12 объектов недвижимости «Усадьбы Дубровицы» указало только один - вспомогательный корпус. В итоге из 364 объектов недвижимости памятников истории и культуры Московской области, подлежащих обязательному отражению в реестре федерального имущества, в него внесен только 81 объект.

Последствия, к которым приводят недостатки существующего порядка учета объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, можно проследить на следующем примере. Решением Арбитражного суда Московской области от 12 октября 2000 года были признаны бесхозными и переданы в муниципальную собственность нежилые здания, расположенные в г. Серпухове, ул. Калужская, д. 5 и принадлежавшие ранее ЦПКТБ текстильной промышленности. Указанные здания входили в состав памятника истории и культуры федерального значения «Завод солодовенный» в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176. Решение суда было основано на ответах на запросы в различные государственные органы и организации, в том числе Министерства имущественных отношений Российской Федерации (письмо от 31 мая 2000 года № 05-437) и Комитета по управлению имуществом Московской области, являвшегося территориальным органом Минимущества России (письмо от 11 мая 2000 года № ис-2236). После решения суда здания были проданы в частную собственность и реконструированы в соответствии со вкусами и целями нового собственника.

Анализ сведений, представленных областными органами государственной власти, показал, что наиболее полный учет объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, в реестре федерального имущества осуществляется в тех субъектах Российской Федерации, в которых основная часть памятников передана на баланс государственных органов охраны памятников, государственных органов управления имуществом или их подведомственным организациям. В частности, в Калужской области практически все объекты

культурного наследия федерального значения поставлены на баланс государственного учреждения «Дирекция по охране, реставрации и использованию памятников и земель историко-культурного назначения», и все объекты недвижимости, входящие в состав этих памятников, поставлены на учет в реестре федерального имущества. По Владимирской области 268 объектов недвижимости памятников федерального значения (75% от общего числа объектов) поставлены на балансовый учет государственных учреждений культуры, подведомственных государственному органу охраны памятников, и 269 объектов недвижимости учтены в реестре федерального имущества. Общее число объектов недвижимости Тверской области, переданных на баланс государственных органов охраны памятников, составляет 88 из 757 объектов, расположенных на территории Тверской области, и в реестр федерального имущества поставлены на учет те же 88 объектов недвижимости, что составляет всего 11,6% от общего числа объектов недвижимости, входящих в состав памятников федерального значения по Тверской области.

Каких-либо мер по организации выполнения требований законодательных и нормативных документов в части планирования и финансирования работ по обеспечению учета памятников истории и культуры и входящего в их состав недвижимого имущества Министерством культуры Российской Федерации предпринято не было.

5. Деятельность Министерства культуры Российской Федерации по осуществлению государственного контроля за исполнением требований законодательства

Согласно статье 11 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, федеральным органом охраны объектов культурного наследия и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Порядок осуществления государственного контроля, предусмотренный указанным Законом, на момент проведения проверки Правительством Российской Федерации не установлен.

Деятельность по осуществлению государственного контроля за исполнением требований законодательства по охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации проводилась в соответствии с полномочиями, которыми наделено Министерство культуры Российской Федерации согласно Положению о Министерстве культуры Российской Федерации и действующими правовыми документами.

В соответствии с пунктом 72 инструкции «О порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры», утвержденной приказом Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 года № 203 с изменениями от 25 марта 1994 года, порядок и условия использования памятников истории и культуры устанавливаются охранными обязательствами.

Согласно Положению об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденному постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865, порядок и условия использования памятников истории и культуры устанавливаются государственными органами охраны памятников и определяются для

каждого памятника, находящегося в пользовании или собственности предприятий, учреждений, организаций и граждан, соответствующим охранным документом: охранно-арендным договором, охранным договором или охранным обязательством (пункт 59).

В охранных документах предусматриваются также порядок и сроки реставрации, консервации, ремонта памятников и связанных с ними строений, сооружений и предметов, представляющих культурную ценность, благоустройство территорий, садов, парков, природных ландшафтов, организация надлежащей охраны памятников и другие условия.

Ответственность за соблюдение установленных охранными документами порядка и условий использования памятников возлагается на руководителей предприятий, учреждений, организаций и на граждан, в собственности или пользовании которых находятся памятники.

5.1. Оформление охранных обязательств на объекты культурного наследия федерального значения

Согласно сведениям, представленным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, порядок и условия использования объектов культурного наследия федерального значения установлены только для 2193 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, расположенных на территории Центрального федерального округа, что составляет менее половины (48,8%) всех объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения и расположенных на территории Центрального федерального округа.

Наличие охранных обязательств у объектов недвижимости памятников истории и культуры напрямую зависит от наличия у этого памятника пользователя, который в соответствии с действующим законодательством отвечает за сохранение памятника. Сведения о наличии охранных обязательств, выданных в той или иной установленной форме, представлены в приложении к отчету № 9.

Практически на все используемые объекты недвижимости оформлены охранные обязательства в Белгородской, Владимирской, Воронежской, Курской и Орловской областях, более 80% используемых объектов недвижимости имеют охранные обязательства в Брянской, Рязанской, Смоленской и Тверской областях.

Только 21 объект из 174 используемых объектов недвижимости памятников истории и культуры федерального значения (18%) имеют охранные обязательства в Ивановской области, 10 из 26 используемых объектов недвижимости памятников истории и культуры федерального значения (38%) имеют охранные обязательства в Липецкой области. Не представлены сведения о наличии охранных обязательств органом охраны памятников Тамбовской области.

Анализ представленных сведений показал, что значительная часть охранных обязательств оформлена до 1990 года, т. е. с юридическими лицами иного государства - СССР, поэтому юридического значения эти обязательства практически не имеют. Например, по сведениям, представленным органами исполнительной власти Ярославской области, более 100 объектов недвижимости памятников истории и культуры федерального значения имеют охранные обязательства, оформленные до 1990 года, причем среди этих объектов есть памятники, находящиеся в аварийном состоянии. В частности, в аварийном состоянии находятся памятники федерального значения «Зимин двор» и «Дом Меховых» в г. Угличе. Не оформлены охранные обязательства на памятники федерального значения, находящиеся в аварийном состоянии, - «Церковь Никиты Мученика» в с. Елизарово Переславского района,

«Соляные склады Строгановых» в г. Тутаеве, «Усадьба Кожиных» в с. Кривце Мышкинского района.

По сведениям, представленным органом охраны памятников Курской области, на момент проведения проверки действуют охранные обязательства, заключенные в 1948, 1950 и 1961 годах. По Орловской, Рязанской и Тверской областям сведения представлены без указания даты и регистрационного номера охранных обязательств.

Детальный анализ состояния этого вопроса проведен на примере Московской области.

На конец 2003 года Министерством культуры Московской области зарегистрированы и действуют 266 охранных обязательств на объекты культурного наследия федерального значения. Однако не все собственники и пользователи объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения, заключили охранные обязательства. Так, согласно информации, представленной Министерством культуры Московской области, 730 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, не имеют охранных обязательств, что составляет 55,8% от общего числа объектов недвижимости, состоящих на учете.

Охранные договоры по части из вышеуказанных объектов (около 50 объектов) находятся в стадии оформления, и процесс их оформления сдерживается большим объемом документов, поданных для подготовки и заключения охранных обязательств. Значительная часть (более 30% от общего числа) объектов недвижимости, не имеющих охранных обязательств, не имеют пользователей и не поставлены на баланс каких-либо организаций, т. е. являются по существу бесхозными, и, соответственно, по таким объектам принимать охранные обязательства некому.

Не оформлены охранные обязательства на объекты культурного наследия федерального значения, принадлежащие государственным и муниципальным организациям, перечень которых представлен в таблице:

Район	Местоположение	Наименование	№ документа	Пользователь	Кол-во объектов недвижимости
1	2	3	4	5	6
Волоколамский район	с. Ивановское (Безобразово)	Усадьба Безобразовых «Ивановское»	Указ Президента Российской Федерации от 20.02.95 № 176	Волоколамский аграрный техникум «Холмогорка»	11
Волоколамский район	с. Ярополец	Усадьба Гончаровых «Ярополец»	Постановление Совета Министров РСФСР от 30.08.60 № 1327	Московский авиационный институт	10
Волоколамский район	с. Ярополец	Усадьба Чернышевых «Ярополец»	Постановление Совета Министров РСФСР от 30.08.60 № 1327	Московский авиационный институт	5
г. Звенигород	с. Введенское	Усадьба «Введенское»	Постановление Совета Министров РСФСР от 30.08.60 № 1327	ГУП «Московское лечебно-санаторное объединение»	6
г. Пущино-на-Оке	г. Пущино-на-Оке	Усадьба «Пущино»	Указ Президента Российской Федерации от 20.02.95 № 176	Институт белка АН СССР	8
Домодедовский район	с. Ляхово	Усадьба «Ляхово»	Постановление Совета Министров РСФСР от 04.12.74 № 624	ВНИИ лекарственных и ароматических растений (ВИЛАР)	6

Зарайский район	г. Зарайск, ул. Дзержинского, 38	Дом, где в 1864-1927 гг. жила скульптор А.С. Голубкина	Постановление Совета Министров РСФСР от 30.08.60 № 1327	Государственный музей «Зарайский кремль»	1
Истринский район	с. Рождествено (ст. Снегири)	Усадьба «Рождествено»	Постановление Совета Министров РСФСР от 04.12.74 № 624	Управление делами Президента Российской Федерации	2
Клинский район	с. Ивановское	Усадьба «Ивановское-Козловское».	Указ Президента Российской Федерации от 20.02.95 № 176	КБ «Импульс», от заключения охранных обязательств отказалось	2
1	2	3	4	5	6
Можайский район	с. Бородино	Дворец путевой императорский	Указ Президента Российской Федерации от 20.02.95 № 176	<u>Бородинский государственный музей-заповедник</u>	5
Одинцовский район	д. Дунино	Усадьба, где в 1946-1954 гг. жил писатель М.М. Пришвин	Постановление Совета Министров РСФСР от 04.12.74 № 624	Дом-музей М.М. Пришвина	2
Одинцовский район	с. Усово	Усадьба «Усово»	Постановление Совета Министров РСФСР от 30.08.60 № 1327	ФСО России	2
г. Орехово-Зуево	проспект Ленина, 47	Усадьба В. П. Кедровой	Постановление Совета Министров РСФСР от 30.08.60 № 1327	Музей-заповедник «Подолье»	1
Подольский район	с. Вороново	Усадьба «Вороново»	Постановление Совета Министров РСФСР от 30.08.60 № 1327	ФГУ «Санаторий Вороново» Минэкономразвития России	8
Рузский район	с. Аннино	Усадьба «Аннино» («Знаменское», «Вельяминово»)	Указ Президента Российской Федерации от 20.02.95 № 176	Московский машиностроительный завод им. Микояна	2
Сергиево-Посадский район	с. Абрамцево	Усадьба «Абрамцево»	Постановление Совета Министров РСФСР от 30.08.60 № 1327	Музей-заповедник «Абрамцево»	10
Ступинский район	с. Кишкино	Усадьба «Богородское»	Постановление Совета Министров РСФСР от 04.12.74 № 624	Детский лагерь предприятия Оргремэнерго	7
Ступинский район	с. Марьинка	Усадьба Бутурлиных «Марьинка»	Постановление Совета Министров РСФСР от 04.12.74 № 624	Детский лагерь	8
Чеховский район	с. Васькино	Усадьба Щербатовых «Васькино»	Постановление Совета Министров РСФСР от 30.08.60 № 1327	Дом отдыха «Васькино»	4
Ступинский район	с. Семеновское	Усадьба «Отрада»	Постановление Совета Министров РСФСР от 30.08.60 № 1327	Собственность правительства Москвы	18
Всего объектов					118

Отсутствие охранных обязательств на объекты недвижимости, приведенные выше, объясняется в подавляющем числе случаев отсутствием у государственных органов охраны памятников истории и культуры законодательно установленных прав на

использование и распоряжение имуществом памятников и организационной неопределенностью в предоставлении полномочий по осуществлению государственного контроля за исполнением действующего законодательства.

В качестве примера достаточно рассмотреть положение дел, сложившееся с памятником истории и культуры федерального значения «Усадьба Ивановское (Безобразовых)» в с. Ивановское Волоколамского района.

Усадьба находится на балансе Волоколамского аграрного техникума «Холмогорка». Главный дом и восточный служебный корпус не используются и находятся в аварийном состоянии. В связи с отсутствием средств на реставрацию техникум отказывается от оформления охранного обязательства и не проводит никаких работ по усадьбе. Несмотря на неоднократные обращения Министерства культуры Московской области к директору техникума с предложением об оформлении охранных обязательств, необходимые документы на момент проведения проверки не представлены. Обращение по данному вопросу в Минкультуры России (письмо от 26 августа 2002 года) также осталось без ответа.

Последствия, к которым приводит отсутствие охранных обязательств, можно проиллюстрировать на следующем примере.

Памятник федерального значения «Дача Александренко» (пос. Клязьма Пушкинского района) длительное время не использовался, несмотря на то, что юридически находился в пользовании проектно-конструкторского бюро «Квадро». Общественное объединение пос. Клязьма добивалось передачи «Дачи Александренко» какой-либо местной или областной организации для использования под музей.

В 2003 году Министерство имущественных отношений Российской Федерации передало «Дачу Александренко» в хозяйственное ведение ФГУП «Сигма» без согласования с Министерством культуры Московской области и, соответственно, без оформления охранных обязательств.

Через месяц «Дача Александренко» сгорела полностью, и претензий по поводу уничтожения памятника федерального значения предъявить некому. По расчетам специалистов Министерства культуры Московской области на восстановление памятника необходимо более 2,5 млн. рублей.

5.2. Эффективность государственного контроля, осуществляемого Министерством культуры Российской Федерации, состояние объектов культурного наследия федерального значения

Основным способом осуществления контроля за исполнением требований законодательства является проведение проверок и обследований. Проверки и обследования осуществляются путем выхода архитектора на объект для проведения технического осмотра и выяснения состояния объекта охраны, выполнения условий охранных договоров, а также определения правомерности проведения реставрационных, ремонтных, строительных и других видов работ на объекте охраны. Все нарушения, выявленные в результате проверки, должны фиксироваться составлением акта.

Кроме плановых проверок, которые должны осуществляться не реже 1 раза в 5 лет, в период проведения на объекте охраны реставрационных, ремонтных, строительных и других видов работ устанавливается режим регулярных проверок, сроки проведения которых определяются в зависимости от срочности проводимых работ (от ежеквартальных до еженедельных). С учетом того, что в 1994-2003 годах осуществлялся контроль за проведением реставрационных и ремонтно-восстановительных работ на объектах недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения, путем проведения регулярных проверок,

установить общее число проведенных проверок не представляется возможным. Кроме указанных проверок, технический осмотр объектов охраны осуществляется при заключении охранных обязательств с собственниками и пользователями объектов культурного наследия. Основной объем работы по осуществлению государственного контроля за исполнением требований законодательства по охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации заключается в организации процесса согласования, выдачи разрешений, оперативного контроля за ведущимися работами.

Об эффективности осуществления государственного контроля за исполнением требований законодательства свидетельствуют результаты анализа сведений, представленных органами охраны памятников субъектов Российской Федерации Центрального федерального округа, о состоянии объектов недвижимости, относящихся к памятникам истории и культуры федерального значения. Указанные сведения представлены в приложении № 9.

Из 4494 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения и расположенных на территории Центрального федерального округа, только 54% этих объектов (2423 объекта) находятся в хорошем и удовлетворительном состоянии.

Более 70% объектов недвижимости памятников федерального значения поддерживается в удовлетворительном состоянии в следующих субъектах Российской Федерации Центрального федерального округа:

Белгородская область - 7 объектов недвижимости из 8 объектов (88%);

Брянская область - 44 объекта недвижимости из 45 объектов (98%);

Курская область - 25 объектов недвижимости из 32 объектов (78%);

Тульская область - 49 объектов недвижимости из 67 объектов (73 процента).

Более половины объектов недвижимости памятников федерального значения находятся в неудовлетворительном или аварийном состоянии в Воронежской области - 55 из 103 объектов недвижимости, еще 5 объектов недвижимости числятся утраченными. В Липецкой области в неудовлетворительном или аварийном состоянии находятся 22 объекта недвижимости из 47, а 1 объект культурного наследия руинирован.

Наибольшее число неблагополучных объектов недвижимости памятников федерального значения в Московской области - 380 объектов, находящихся в неудовлетворительном или аварийном состоянии, 27 утраченных объектов; в Тверской области - 156 объектов, находящихся в неудовлетворительном или аварийном состоянии, 40 утраченных объектов; в Ярославской области - 142 объекта, находящихся в неудовлетворительном или аварийном состоянии, 10 утраченных объектов.

Органы охраны памятников субъектов Российской Федерации по Центральному федеральному округу не имеют сведений о состоянии объектов культурного наследия федерального значения по 778 объектам недвижимости, или по 17,3% от общего числа объектов недвижимости.

Не представлены указанные сведения органом охраны памятников Тамбовской области. По 344 объектам недвижимости не имеет указанных сведений Министерство культуры Московской области, по 276 объектам - Комитет по охране историко-культурного наследия администрации Тверской области, по 86 объектам - орган охраны памятников Костромской области.

Подробный анализ состояния объектов культурного наследия федерального значения проведен на примере Московской области.

Согласно представленным сведениям по Московской области в удовлетворительном состоянии находятся 559 объектов недвижимости (43% от общего

числа объектов), неудовлетворительным признано состояние 189 объектов недвижимости, или 14,4% от общего числа объектов, аварийным признано состояние 191 объекта недвижимости, или 14,6%, утрачено (руинировано, разрушено, уничтожено, реконструировано) 27 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения (2,0% от общего числа объектов).

В представленной информации отсутствуют сведения о состоянии 344 объектов недвижимости, относящихся к памятникам истории и культуры федерального значения (26,2% от общего числа объектов недвижимости). В большинстве случаев отсутствие информации о состоянии объекта недвижимости совпадает с отсутствием информации о пользователях и балансодержателях этого объекта недвижимости. Также коррелируются данные о неудовлетворительном состоянии памятников истории и культуры с отсутствием у памятника пользователя или балансодержателя.

Приведенные цифры свидетельствуют об отсутствии практических результатов по выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 504 о проведении общероссийского мониторинга состояния и использования памятников истории и культуры.

Одной из причин такого положения дел является недостаточное финансирование работ по проведению мониторинга. В 2002 году на проведение мониторинга в Центральном федеральном округе было выделено средств федерального бюджета в сумме 855 тыс. рублей, в том числе Ярославской области - 60 тыс. рублей, Брянской области - 30 тыс. рублей, Тамбовской области - 15 тыс. рублей. Московской области в 2003 году было выделено 200 тыс. рублей на мониторинг 1310 объектов недвижимости, что составляет 152 рубля на один объект.

Наличие у памятника пользователя не всегда является гарантией нормального его содержания, из 46 государственных и муниципальных организаций, владеющих памятниками истории и культуры федерального значения, 17 организаций не могут обеспечить удовлетворительное содержание переданного им недвижимого имущества. В число указанных организаций входят:

- Московский областной санаторий внелегочных форм туберкулеза «Красная Роза» - «Усадьба «Пехра-Яковлевское»;
- Волоколамский аграрный техникум «Холмогорка» - «Усадьба Безобразовых «Ивановское»;
- Московский авиационный институт - «Усадьба Чернышевых «Ярополец»;
- Институт белка Российской академии наук - «Усадьба «Пушино»;
- ВНИИ лекарственных и ароматических растений - «Усадьба «Ляхово»;
- Егорьевский технологический институт (филиал ГОУ МГТУ «Станкин») - «Электромеханическое училище имени цесаревича Алексея»;
- Конструкторское бюро «Импульс» - «Усадьба Ивановское-Козловское»;
- ФГУ «Пансионат «Чайковский» - «Усадьба «Высокое»;
- Коломенский филиал Военного артиллерийского университета - «Усадьба Мещаниновых»;
- ФГУП «ВПК-Инвест» Минимущества России - «Усадьба «Никольское-Прозоровское»;
- ВИИЖ РАСХ - Усадьба «Дубровицы».

В неудовлетворительном состоянии находятся объекты недвижимости, входящие в состав 6 памятников истории и культуры федерального значения, переданных лечебным и оздоровительным организациям областного и муниципального подчинения.

Предложения Министерства культуры Московской области по передаче бесхозных или не используемых объектов недвижимости памятников истории и культуры федерального значения в пользование областным или муниципальным организациям как правило не находили поддержки в Минимуществе России и его территориальном органе. В качестве примеров можно указать обращения в Минимущество России и его территориальный орган по «Усадьбе Пехра-Яковлевское» (г. Балашиха), по «Усадьбе Никольское-Обольяново» (с. Подъячево Дмитровского района), по «Даче Александренко» (пос. Клязьма Пушкинского района), по «Усадьбе Пушино-на-Оке» (г. Пушино), по «Усадьбе Дубровицы» (Подольский район).

В частности, «Усадьба Никольское-Обольяново» в с. Подъячево Дмитровского района до 1992 года находилась в оперативном управлении Министерства цветной металлургии Российской Федерации. В 1992 году усадьба была передана Благотворительному фонду Кирсана Илюмжинова, который оформил право пользования на всю территорию усадьбы, но к реставрации усадебных построек не приступил.

В 2000 году религиозное объединение верующих с. Подъячево обращалось в Министерства имущественных отношений Российской Федерации и Московской области с просьбой о передаче усадьбы в пользование общине, которой ранее было передано в пользование здание церкви, входящее в комплекс усадьбы и восстановленное на средства общины. Однако решение о передаче остального имущества усадьбы религиозной общине так и не было принято.

В настоящее время усадебный комплекс находится в крайне неудовлетворительном состоянии.

Комплекс из 18 зданий «Усадьбы Отрада (Семеновское)» в с. Семеновское Ступинского района находился в оперативном управлении военно-медицинского управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации. В 1996 году постановлением Правительства Российской Федерации усадебный комплекс был передан в собственность г. Москвы. С того времени усадебный комплекс не используется и находится в неудовлетворительном состоянии.

«Усадьба Ляхово» в с. Ляхово Домодедовского района находится на балансе Всероссийского института лекарственных и ароматических растений (ВИЛАР) и на землях ОПХ «Ильинское». Усадьба длительное время не используется и находится в аварийном состоянии.

«Усадьба Дубровицы» в с. Дубровицы Подольского района находится в оперативном управлении Всероссийского института животноводства. Главный дом практически не используется, хотя ремонтно-реставрационные работы иногда проводятся, но крайне нерегулярно и главный дом находится в неудовлетворительном состоянии.

Администрация Подольского района участвовала в проведении благоустройства территории усадьбы и неоднократно выражала желание о передаче усадебного комплекса в ведение администрации для использования его в социальных нуждах. Институт категорически отказывается от передачи, но в связи с тем, что не имеет возможности использовать усадебный комплекс в полной мере, сдает хозяйственные постройки в аренду различным организациям. Только в конном дворе находятся 9 арендаторов, которые проводят ремонтные работы по зданию самостоятельно и каждый по своему участку, а не в комплексе. В результате общее состояние построек, принадлежащих институту, неудовлетворительное.

«Усадьба Пушкино-на-Оке» в г. Пушкино находится в оперативном управлении Института белка Российской академии наук. Усадебный комплекс длительное время не используется и находится в крайне неудовлетворительном состоянии.

Неоднократные попытки Министерства культуры Московской области совместно с администрацией Серпуховского района решить с Институтом белка вопрос о выведении усадьбы из аварийного состояния и использовании усадьбы ни к чему не привели. Администрация г. Пушкино неоднократно обращалась в федеральные органы исполнительной власти и Российскую академию наук с ходатайством о передаче усадьбы в пользование муниципалитета для создания Подмосковного дома детского творчества. Решение об использовании усадьбы на момент проведения проверки не принято.

Одной из причин такого положения дел с использованием и состоянием недвижимого имущества памятников федерального значения в Московской области является отсутствие у органов охраны памятников полномочий по управлению имуществом указанных памятников, а также невыполнение постановления губернатора Московской области от 25 марта 1997 года № 52-ПГ о проведении инвентаризации и передаче на баланс Комитета по культуре Московской области недвижимого имущества памятников истории и культуры, расположенных на территории Московской области.

6. Деятельность Министерства культуры Российской Федерации и Министерства имущественных отношений Российской Федерации по использованию государственного имущества, относящегося к объектам культурного наследия федерального значения

В период с 1992 года по июнь 2002 года использование объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации федерального значения осуществлялось в соответствии с действовавшими законами, подзаконными актами и инструктивными документами: Закон РСФСР от 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры»; «Положение об охране и использовании памятников истории и культуры», принятое постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 856; «Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры», утвержденная приказом Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 года № 203; «Первичная учетная документация на памятники градостроительства и архитектуры. Методические рекомендации», утвержденные Министерством культуры РСФСР 14 июня 1989 года.

В соответствии с указанными документами все права и обязанности по использованию объектов культурного наследия народов Российской Федерации были предоставлены государственным (в том числе местным) органам охраны памятников. Государственные органы по управлению государственным имуществом имели право принимать решения по использованию и распоряжению государственным имуществом, являющимся объектами культурного наследия, только по представлению органов охраны памятников, т. к. все имущество этих объектов должно было быть передано на баланс государственного органа охраны памятников на праве оперативного управления в соответствии с пунктом 58 Положения об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865.

Минкультуры России и Минимуществом России не была создана система контроля за использованием недвижимого имущества памятников истории и культуры федерального значения и поступлением доходов федерального бюджета от использования этого недвижимого имущества.

Согласно данным, представленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации по Центральному федеральному округу, из 4496 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, используются всего 2877 объектов недвижимости, или 64%. Сведения об использовании объектов культурного наследия федерального значения по Центральному федеральному округу представлены в приложении к отчету № 10.

Практически все объекты недвижимости, входящие в состав памятников истории и культуры федерального значения, используются в Белгородской и Орловской областях, более 75% таких объектов используется во Владимирской (75%), Воронежской (77,6%), Калужской (93,7%), Костромской (83,5%) и Тамбовской (81,3%) областях.

Менее половины из числа объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, используются в следующих регионах Центрального федерального округа:

Курская область - 6 объектов недвижимости из 32 (18,7%);

Смоленская область - 66 объектов недвижимости из 213 (30,9%);

Тверская область - 334 объекта недвижимости из 757 (44%);

Тульская область - 32 объекта недвижимости из 67 (47,8 процента).

Наибольшее количество объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, используется в культурных целях (1290 объектов недвижимости из 2877 используемых объектов, или 44,8%), в социальных и культурных целях (676 объектов, или 23,5%) и в коммерческих целях (508 объектов недвижимости из 4496 имеющихся объектов, или 17 процентов).

Согласно сведениям, представленным Министерством культуры Московской области, по состоянию на 1 января 2004 года 375 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, принадлежат государственным и муниципальным организациям (30% от общего числа объектов недвижимости), 637 объектов недвижимости являются объектами культурного назначения (40% от общего числа объектов), 396 объектов недвижимости не имеют пользователей и балансодержателей (30% от общего числа объектов).

Наиболее активно в социальных и культурных целях объекты недвижимости, входящие в состав памятников истории и культуры федерального значения, используются в следующих регионах Центрального федерального округа:

Московская область - 219 объектов недвижимости (27%);

Владимирская область - 77 объектов недвижимости (28,6%);

Брянская область - 14 объектов недвижимости (42,4%);

Рязанская область - 45 объектов недвижимости (47,8 процента).

Практически не используются в социальных и культурных целях памятники истории и культуры федерального значения в Курской области - 1 объект недвижимости из 32 объектов, которые могут быть использованы в тех или иных хозяйственных целях, в Липецкой области - 4 объекта из 47 пригодных к использованию объектов, в Тамбовской области - 6 из 32 пригодных к использованию объектов, в Смоленской области - 14 из 213 пригодных к использованию объектов.

Установлены факты неэффективного использования объектов недвижимости памятников истории и культуры федерального значения. В нарушение требования постановления Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 года № 3

федеральное имущество передавалось в безвозмездное пользование коммерческим организациям. Например, в Смоленской области в соответствии с распоряжениями Комитета по управлению государственным имуществом от 30 октября 2001 года № 1056-р, от 27 февраля 2002 года № 150-р и от 27 февраля 2002 года № 151-р Центру по охране и использованию памятников истории и культуры было предписано передать в безвозмездное пользование коммерческим организациям (муниципальным предприятиям) памятники федерального значения - два нежилых здания и Храм Рождества Богородицы, расположенные в г. Вязьме. В Тамбовской области согласно договору безвозмездного пользования от 5 апреля 2002 года ООО «Торгово-маркетинговый центр» были переданы нежилые помещения в здании-памятнике «Торговые ряды», памятник федерального значения «Усадьба Асеева» использовался ОАО «Тамбовкурорт» без оформления договорных отношений. Нарушения были устранены по результатам проверки, проведенной прокуратурой Тамбовской области.

6.1. Использование объектов культурного наследия религиозными организациями

По вопросу использования объектов культурного наследия религиозными организациями на федеральном уровне издавались подзаконные нормативные правовые и организационно-распорядительные акты.

Распоряжением Президента Российской Федерации от 23 апреля 1993 года № 281-рп «О передаче религиозным организациям культовых зданий и иного имущества» Совету Министров - Правительству Российской Федерации было предписано осуществить поэтапную передачу в собственность или пользование религиозным организациям культовых зданий, строений и прилегающих к ним территорий и иного имущества религиозного назначения, находящихся в федеральной собственности, для использования в религиозных, учебных, благотворительных и других уставных целях, связанных с деятельностью конфессий. При этом в соответствии с данным распоряжением Президента Российской Федерации следовало по возможности учитывать интересы культуры и науки, имея в виду обеспечение сохранности памятников культуры, доступа к ним туристов, экскурсантов, всех граждан.

В настоящее время действует Положение о передаче религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2001 года № 490.

В соответствии с названным Положением определяется порядок передачи религиозным организациям в собственность либо пользование находящегося в федеральной собственности недвижимого имущества религиозного назначения (здания и сооружения с относящимися к ним земельными участками, в том числе монастырские и иные культовые комплексы, построенные для совершения и обеспечения богослужений, молитвенных и религиозных собраний, других религиозных обрядов и церемоний, а также профессионального религиозного образования) и движимого имущества религиозного назначения (предметы внутреннего убранства культовых зданий и сооружений или предметы, предназначенные для богослужебных и иных религиозных целей).

Имущество религиозного назначения, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не подлежит отчуждению из федеральной собственности, может быть передано религиозной организации в безвозмездное пользование на определенный срок или на период существования этой организации для использования его в функциональных целях, а также может быть предоставлено ей в совместное с иными организациями пользование.

Передаваемое религиозным организациям имущество религиозного назначения, отнесенное к памятникам истории и культуры, должно использоваться ими на условиях договора (обязательства), оформляемого в установленном порядке.

Передача религиозным организациям недвижимого имущества религиозного назначения, отнесенного к памятникам истории и культуры федерального (общероссийского) значения, осуществляется Министерством имущественных отношений Российской Федерации по согласованию с Министерством культуры Российской Федерации, а недвижимого имущества религиозного назначения, отнесенного к памятникам истории и культуры местного значения, а также включенного в список вновь выявленных объектов, представляющих историческую, научную, художественную или иную культурную ценность, - с государственными органами охраны памятников истории и культуры субъектов Российской Федерации.

Министерство имущественных отношений Российской Федерации (или по его поручению - территориальный орган) должно рассматривать обращение религиозной организации и в двухмесячный срок принимать решение, о котором сообщает религиозной организации. В случае отказа или частичного удовлетворения просьбы, содержащейся в указанном обращении, сообщаются основания принятия такого решения.

Согласно сведениям, представленным органами управления имуществом и органами охраны памятников субъектов Российской Федерации по Центральному федеральному округу, на государственную охрану поставлено более 1500 объектов культового назначения. Большая часть (более 85%) этих объектов используется по своему прямому назначению различными религиозными организациями, которые осуществляют реставрацию этих объектов и содержание их в удовлетворительном состоянии.

Наибольшее количество памятников истории и культуры федерального значения используется в культовых целях в следующих регионах Центрального федерального округа:

Московская область - 502 объекта недвижимости (38% от общего количества объектов недвижимости памятников федерального значения);

Костромская область - 174 объекта недвижимости (38,7%);

Ярославская область - 159 объектов недвижимости (31,2%);

Владимирская область - 139 объектов недвижимости (38,7% от общего количества).

Основной проблемой использования объектов культового назначения является оформление прав религиозных организаций на передаваемое в их пользование имущество памятников истории и культуры федерального значения.

Анализ проблемы проведен на примере передачи объектов культового назначения в Московской области, в которой из 637 объектов недвижимости культового назначения используется религиозными организациями 502 объекта, или 79 процентов.

До 2002 года при передаче объектов культурного наследия культового назначения религиозным организациям, эти объекты Министерством имущественных отношений Московской области передавались на баланс государственному учреждению «Московская областная дирекция по использованию недвижимых памятников истории и культуры» и закреплялись за ней на праве оперативного управления. Министерство имущественных отношений Московской области по согласованию с Дирекцией МО заключало с религиозной организацией договор безвозмездного пользования, который являлся основанием для государственной регистрации прав религиозной организации на объекты недвижимости и земельный участок, предоставляемые этой организации в

пользование. Оформление и передача имущества осуществлялась в сроки, установленные нормативными документами.

После передачи в 2002 году полномочий по управлению федеральным имуществом территориальному управлению Минимущества России по Московской области положение с передачей указанного имущества изменилось кардинальным образом. Территориальное управление приостановило передачу культовых зданий на баланс Дирекции МО на том основании, что она является областной организацией и не имеет права принимать на баланс объекты недвижимости федеральной собственности. А заключать договоры безвозмездного пользования без балансодержателя объекта недвижимости невозможно.

За 2002-2004 годы Министерство культуры Московской области оформило более 300 комплектов документов, необходимых для передачи культовых памятников, и передало эти документы религиозным организациям, которые, в свою очередь, направили их в территориальное управление Минимущества России по Московской области. Перечень документов указан в приложении к отчету № 11.

За прошедший период (2002-2003 годы) территориальным управлением Минимущества России по Московской области не было принято ни одного решения о передаче указанного имущества религиозным организациям. Неоднократные обращения служителей церкви в областные и федеральные органы власти не привели к изменению сложившейся ситуации.

6.2. Передача недвижимого имущества памятников истории и культуры федерального значения в возмездное пользование

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 года № 685 установлено, что заключение договоров аренды объектов федерального недвижимого имущества, осуществляется, как правило, на конкурсной основе в порядке, установленном Минимуществом России, за исключением следующих случаев:

- передача имущества в аренду в соответствии с решением Президента Российской Федерации или решением суда;
- предоставление помещения взамен изымаемого для государственных нужд, а также в связи с реконструкцией или сносом здания;
- когда законодательством или иными нормативными документами установлен особый порядок распоряжения объектами федерального недвижимого имущества.

В сообщениях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации отсутствует информация о проведении конкурсов на право аренды недвижимого имущества, относящегося к объектам культурного наследия федерального значения, отсутствует такая информация и в документах Минимущества России.

Всего по Центральному федеральному округу, согласно сообщениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, сдается в аренду 246 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, на основании 989 договоров аренды, в том числе 281 договор на 74 объекта заключен государственными органами управления имуществом, а 613 договоров на 146 объектов недвижимости заключены государственными органами охраны памятников или их подведомственными организациями. Неполные данные по арендодателям представлены по Брянской, Воронежской, Курской и Ярославской областям.

Сведения о количестве сдаваемых в аренду объектов культурного наследия по областям Центрального федерального округа и суммах средств, полученных в качестве арендной платы, приведены в приложении № 12.

Наибольшее количество объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории культуры федерального значения, сдается в аренду в Калужской области - 53 объекта, на которые было заключено 204 договора аренды, причем все договоры

заключены государственным учреждением «Дирекция по охране, реставрации и использованию памятников и земель историко-культурного назначения», подведомственным Департаменту культуры и искусства Калужской области, у которого на балансовый учет поставлены практически все объекты культурного наследия федерального значения Калужской области, не являющиеся жилыми домами и имуществом государственных организаций.

Общая сумма средств, полученная от аренды имущества памятников истории и культуры федерального значения, за 1997-2003 годы составила 61984 тыс. рублей. Все полученные в качестве арендной платы средства перечислялись на текущий счет в ГРКЦ ГУ ЦБ России по Калужской области - № 40603010900002000353, и распределялись до 2002 года в соответствии с нормативами, установленными Положением о порядке сдачи в аренду государственного имущества Калужской области, утвержденным постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 11 ноября 1994 года № 117.

Согласно Положению отчисления в фонд учета, содержания, охраны, реставрации и использования памятников истории и культуры составляли 90% от суммы полученных средств, 10% от суммы полученных средств отчислялось Комитету государственного имущества Калужской области.

С мая 2003 года на основании приказа Департамента финансов Калужской области от 30 апреля 2003 года № 110 средства от арендной платы в полном объеме поступают на расчетный счет Дирекции и после уплаты налогов перечисляются в областной бюджет на счет Департамента финансов Калужской области.

В нарушение пункта 1 статьи 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации доходы от использования (аренды) федерального имущества по Калужской области не учитываются в полном объеме в доходах федерального бюджета.

Не отражаются в доходах федерального бюджета доходы от использования федерального имущества памятников федерального значения также в Брянской, Ивановской, Костромской, Смоленской и Тверской областях.

В полном объеме средства от аренды федерального имущества памятников федерального значения учтены в доходах федерального бюджета только по Курской, Липецкой и Орловской областям, по Тамбовской области в доходах федерального бюджета учтено 96% средств, полученных от аренды федерального имущества, по Рязанской области учтен 81% полученных средств.

Наиболее эффективно в экономическом аспекте используется недвижимое имущество памятников федерального значения помимо Калужской области в следующих регионах Центрального федерального округа:

Владимирская область - по 138 договорам получено 11755 тыс. рублей;

Воронежская область - по 116 договорам получено 12766 тыс. рублей;

Костромская область - по 218 договорам получено 18713 тыс. рублей;

Орловская область - по 16 договорам получено 3800 тыс. рублей;

Тамбовская область - по 13 договорам получено 17116 тыс. рублей.

Наименее эффективно в коммерческом плане используются объекты недвижимости памятников федерального значения в следующих регионах Центрального федерального округа:

Брянская область - по 1 объекту получено 880 тыс. рублей;

Ивановская область - по 3 объектам получено 3534 тыс. рублей;

Курская область - по 3 объектам получено 725 тыс. рублей;

Липецкая область - по 1 объекту получено 363 тыс. рублей;

Московская область - по 6 объектам получено 1226 тыс. рублей.

Некоторые причины недостаточно эффективного использования имущества памятников истории и культуры федерального значения можно проследить на примере Московской области.

Передача недвижимого имущества, входящего в состав памятников истории и культуры федерального значения, осуществлялся Министерством культуры Московской области на основании Положения о Министерстве, согласно пункту 11.36 которого Министерство культуры Московской области наделено полномочиями арендодателя всех недвижимых памятников истории и культуры и земельных участков, исторически связанных с памятниками, расположенными на территории Московской области.

Оформление договоров аренды осуществляется в соответствии с Положением о порядке сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности, утвержденным постановлением главы администрации Московской области от 29 апреля 1996 года № 176-ПГ. Все договоры аренды заключены Министерством культуры Московской области (Комитетом по культуре Московской области) в качестве арендодателя и государственным учреждением «Московская областная дирекция по использованию недвижимых памятников истории и культуры» в качестве балансодержателя передаваемых в аренду объектов недвижимости. Договоры аренды содержат охранные обязательства арендатора и обязательства по проведению реставрационных работ.

Арендная плата устанавливается в соответствии с нормативными документами, действующими на территории Московской области, постановлением главы администрации Московской области от 29 апреля 1996 года № 176-ПГ, распоряжением губернатора Московской области от 19 января 1999 года № 15-РГ, распоряжением губернатора Московской области от 22 января 2001 года № 30-РГ.

Сведения о действовавших в 1999-2003 годах договорах аренды объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, отражены по Московской области в таблице:

Адрес	Наименование объекта	Арендатор	Площадь, кв. м.	Дата договора	Арендная плата, руб.
г. Балашиха	Часть оранжереи усадьбы «Горенки» Московской области	ООО Агрофирма «Флос»	209,7	17.04.2000	8129,0
Волоколамский район, с. Федоровское	Усадебный комплекс А. А. Эйлера (главный дом, юго-восточный флигель, юго-западный флигель)	Богородице-Рождественский Ставропигиальный женский монастырь в с. Федоровское	617,0	25.12.2001	5345,0
г. Верея, Советская пл.	Торговые ряды	ЧП Морозова Н.А.	406,9	14.04.2000	190444,0
Одинцовский р-н, с. Перхушково	Главный дом усадьбы Перхушково	ООО «Фирма Альт»	659,4	30.12.1999	956657,0
Одинцовский р-н, с. Покровское	Главный дом усадьбы Покровское-Засекино	ООО «Эктон»	280,3	16.09.1999	35269,0
Солнечногорский район, с. Болдино	Усадебный комплекс «Болдино» (главный дом, флигель, конюшня, регулярный парк)	Общественный благотворительный фонд по восстановлению усадьбы Болдино	1037,1	25.12.2001	29777,0
Всего получено средств					1225621,0

В соответствии с условиями договоров аренды арендная плата перечисляется на текущие счета Министерства финансов Московской области ГРКЦ ГУ ЦБ России по

Московской области и учитывается в доходной части областного бюджета. Такой порядок перечисления арендной платы не соответствует требованиям статьи 51 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которой средства от использования имущества, находящегося в федеральной собственности, должны в полном объеме учитываться в доходах федерального бюджета.

С учетом того, что в 1993-2003 годах средства, выделяемые из областного бюджета на реставрацию памятников истории и культуры федерального значения, стабильно превышают сумму доходов областного бюджета от аренды объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, следует признать, что полученные от аренды памятников федерального значения средства направляются на их содержание и сохранение.

С 2002 года Министерство культуры Московской области было вынуждено прекратить работы по передаче в аренду недвижимого имущества памятников истории и культуры федерального значения в связи с тем, что территориальное управление Минимущества России по Московской области приостановило передачу памятников федерального значения на баланс Дирекции МО на том основании, что она является областной организацией и не имеет права принимать на баланс объекты недвижимости федеральной собственности.

6.3. Приватизация и иное отчуждение из государственной собственности недвижимого имущества, входящего в состав памятников истории и культуры федерального значения

Как уже указывалось в разделе 2 настоящего отчета законодательно запрет на приватизацию объектов культурного наследия был установлен с 19 ноября 1992 года, т. е. с момента введения в действие Основ законодательства о культуре, и действовал до внесения в них изменений в августе 2004 года. В нарушение этой нормы при приватизации государственных предприятий имущество объектов культурного наследия федерального значения, закрепленное за этими предприятиями, вносилось в уставный капитал создаваемых акционерных обществ и тем самым отчуждалось из государственной собственности. Так, при приватизации предприятий железнодорожного транспорта были отчуждены из государственной собственности памятники истории и культуры федерального значения в Ярославской области, в частности, «Вокзал Московский железнодорожный» в г. Ярославле, «Дом Малова» в г. Ростове Ярославской области, «Вокзал железнодорожный» в г. Рыбинске Ярославской области, включенные в уставный капитал РАО «Российские железные дороги» в соответствии с Федеральным законом от 27 февраля 2003 года № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта».

«Усадьба Талызиных» в с. Денежниково Раменского района Московской области была внесена в уставный капитал ОАО «Московский металлургический завод «Серп и молот». В результате главный дом и башня, входящие в состав памятника истории и культуры федерального значения, руинированы, остальные объекты усадьбы пребывают в неудовлетворительном состоянии, восстановительные работы не ведутся.

«Усадьба Богородское» в с. Богородское Рузского района Московской области (общая площадь земельного массива около 100 га) является собственностью ОАО АПК «Космодемьянское», права зарегистрированы. Часть объектов усадьбы руинированы или находятся в неудовлетворительном состоянии. На территории объекта возникли современные постройки, в том числе жилые.

При приватизации дома отдыха Центрального комитета профсоюзов железнодорожников в уставный капитал ЗАО «Лечебно-оздоровительное предприятие

«Ершово» было передано здание оранжереи, входящее в состав памятника федерального значения «Усадьба Ершово» Одинцовского района Московской области.

Усадьба «Покровское-Рубцово» в пос. Пионерский Истринского района Московской области, являющаяся объектом культурного наследия федерального значения в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 и находившаяся в ведении Федерации независимых профсоюзов, была продана в составе имущественного комплекса «Дома отдыха им. Чехова» по договору купли-продажи от 15 июня 1998 года ООО «Трейдинг Аваль». После проверки условий продажи, проведенной прокуратурой Московской области в 2001 году, имущественный комплекс дома отдыха вместе с объектами недвижимости, входящими в состав памятника федерального значения, был продан ООО «Трейдинг Аваль» по договору купли-продажи от 7 февраля 2001 года в собственность «Дома отдыха им. Чехова», преобразованного к тому времени в Общество с ограниченной ответственностью.

Усадьба «Михайловское» в пос. Шишкин лес Подольского района, являющаяся объектом культурного наследия федерального значения в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 и находившаяся в ведении Московского объединения по управлению курортами профсоюзов, была приватизирована на основании постановления председателя Федерации независимых профсоюзов России от 10 августа 1999 года № 4-16. Недвижимое имущество памятника федерального значения было передано в уставный капитал ОАО «Курорт Михайловское».

Указанное имущество памятников федерального значения не было создано за счет средств профсоюзных организаций и не подлежало отчуждению из государственной собственности, а могло быть передано организациям профсоюзов только на правах пользования. Поэтому, решения о приватизации имущества указанных памятников федерального значения были приняты с нарушением действующего законодательства, однако Минимуществом России не были приняты необходимые меры по устранению этих нарушений. Тем более, что состояние указанных памятников (усадьбы «Михайловское» и «Покровское-Рубцово»), согласно актам технического состояния, представленным Министерством культуры Московской области, признано аварийным, и с учетом многочисленных обращений в областные и федеральные органы исполнительной власти о необходимости передачи этих памятников другим пользователям у Минимущества России были все основания для принятия мер по изъятию имущества памятника федерального значения у нерадивого и незаконного владельца.

В тех случаях, когда имущество памятников отчуждается на основании законодательства по приватизации, сделки удается оспорить в судебном порядке.

В 2003 году признана незаконной приватизация церкви Никольской в с. Лукьяново Серпуховского района, являющейся объектом культурного наследия федерального значения. Здание церкви было включено в уставный капитал АО «Сона».

В настоящее время в производстве Видновского городского суда находится в производстве дело по признанию незаконной приватизации объекта культурного наследия федерального значения усадьбы «Филимонки» в с. Филимонки Ленинского района Московской области Марьинской птицефабрикой, которая затем продала усадьбу гражданину Мухину.

Несмотря на то, что приватизация объектов исторического и культурного наследия на момент проведения проверки законодательно запрещена, процесс разгосударствления и отчуждения из государственной собственности имущества этих объектов реально осуществляется, поскольку термином «приватизация» в смысле положений статьи 3

Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» далеко не полностью исчерпывается перечень методов и способов отчуждения государственного имущества, в том числе и объектов культурного наследия. При этом следует иметь в виду, что российское законодательство о приватизации изначально создавалось не для целей отчуждения из государственной собственности имущества как такового, а для отчуждения из государственной собственности предприятий, организаций и производственных имущественных комплексов. Число памятников истории и культуры, имущество которых принадлежит государственным унитарным предприятиям на праве хозяйственного ведения и может быть приватизировано, т. е. отчуждено из государственной собственности в соответствии с законодательством о приватизации, составляет менее 1% от числа всех памятников федерального значения, поэтому установленное законом ограничение на приватизацию памятников не имеет практического значения.

Иное отчуждение государственного имущества под термин «приватизация» не подпадает и запрет приватизации объектов культурного наследия, установленный действующим законодательством, в том числе Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», на такое отчуждение не распространяется. Например, согласно действующему законодательству по приватизации (статья 3) продажа в частную собственность государственного имущества, закрепленного за государственными унитарными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, не является приватизацией этого имущества. Не является приватизацией государственного имущества продажа государственного имущества его арендатору, если это условие включено в договор аренды. Не признается приватизацией продажа государственного имущества, включенного в конкурсную массу предприятия-банкрота, осуществляемая по решению суда. Так, в июле 2003 года была осуществлена продажа усадьбы «Ольгово» Дмитровского района Московской области, являющейся памятником истории и культуры федерального значения. Имущество усадьбы, состоящее из 18 зданий и строений общей площадью 12,07 тыс. кв. м, было включено конкурсным управляющим ФГУП «Пансионат Радуга» в состав конкурсной массы и продано фактически по остаточной балансовой стоимости зданий и строений за 11,25 млн. рублей. Причем, 9 из 18 проданных зданий еще в марте 2003 года состояли на балансе Управления культуры администрации Дмитровского района и были переданы на основании распоряжения Минимущества России предприятию-банкроту непосредственно перед продажей конкурсной массы. В федеральный бюджет при этом не было перечислено ничего.

В соответствии с жилищным законодательством приватизированы флигель и 8 образцовых каменных изб, входящих в состав объекта культурного наследия федерального значения «Усадьба Авдотьино» Ступинского района Московской области. Приватизировались жилые дома, являющиеся объектами культурного наследия, в г. Ярославле и г. Угличе Ярославской области.

В подавляющем большинстве случаев отчуждения из федеральной собственности имущества памятников истории и культуры федерального значения эти сделки прошли процедуру государственной регистрации, поскольку учреждения юстиции по регистрации прав на недвижимость не нашли законных оснований для отказа в регистрации.

Отчуждение недвижимого имущества памятников федерального значения осуществлялось и путем передачи этого имущества в муниципальную собственность.

Так, решением органов власти Ярославской области было передано в муниципальную собственность имущество 62 объектов культурного наследия федерального значения, расположенных в городах Ярославле, Угличе, Переславле-Залесском, Ростове, Рыбинске, Тутаеве и других.

Решением Ивановского областного Совета народных депутатов от 25 марта 1993 года № 54 (с учетом изменений, внесенных Постановлением Законодательного Собрания Ивановской области от 13 мая 1999 года № 127) в нарушение 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» государственной собственностью Ивановской области были объявлены 20 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения. Причем, действие указанного решения подтверждено принятым Законодательным Собранием Ивановской области Законом Ивановской области от 13 февраля 1995 года № 3-ОЗ «О культуре», статьей 19 которого предусмотрено, что недвижимое имущество организаций культуры является собственностью их учредителей, т. е. имущество памятников федерального значения, закрепленное за областными организациями культуры, является собственностью субъекта Российской Федерации.

Меры по отмене незаконных решений Минимуществом России и Минкультуры России приняты не были.

Выводы

1. В результате проверки установлено, что главными причинами неэффективного использования объектов культурного наследия федерального значения являются недостатки действующего законодательства и отсутствие единой структуры органов государственной власти в области охраны объектов культурного наследия федерального значения.

1.1. Выявлены следующие недостатки действующего законодательства:

- не создана нормативно-правовая база государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренная Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

- Правительством Российской Федерации не определен порядок осуществления государственного контроля в области государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренный пунктом 1 статьи 11 указанного Федерального закона;

- Правительством Российской Федерации не определены порядок установления льготной арендной платы и порядок выплаты компенсации собственникам объектов культурного наследия федерального значения, предусмотренные пунктами 1 и 3 статьи 14 указанного Федерального закона;

- Правительством Российской Федерации не утверждено положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, предусмотренное пунктом 4 статьи 15 указанного Федерального закона;

- не определен порядок проведения государственной историко-культурной экспертизы;

- не определен порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения, предусмотренный пунктом 1 статьи 27 указанного Федерального закона;

- не приведено в соответствие с действующим законодательством Положение об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865;

- не решены вопросы законодательного регулирования имущественных отношений в сфере государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения в части разграничения полномочий по управлению и распоряжению имуществом объектов культурного наследия, определения критериев и условий отчуждения указанного имущества из государственной собственности, определения механизма передачи такого имущества собственником в собственность Российской Федерации и изъятия имущества памятников у собственников в установленных Законом случаях.

1.2. Не создана единая структура органов государственной власти и подведомственных организаций, осуществляющих мероприятия по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения. В нарушение Положения о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 1997 года № 679, не было создано территориальное управление Минкультуры России в г. Москве для обслуживания объектов охраны Центрального федерального округа.

1.3. Отсутствует система контроля поступления доходов от использования и распоряжения объектами культурного наследия федерального значения и контроля целевого использования денежных средств федерального бюджета, направленных на содержание, реставрацию и восстановление объектов культурного наследия федерального значения.

2. Проверка деятельности Минкультуры России по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения и их использовании показала, что Министерством своевременно не приняты необходимые правовые, организационные, финансовые и иные меры, направленные на обеспечение учета, контроля за сохранением и использованием, предотвращение разрушения или причинения вреда объектам культурного наследия федерального значения на территории Центрального федерального округа.

2.1. Функции по осуществлению государственного контроля за сохранением, использованием и государственной охраной объектов культурного наследия федерального значения федеральными органами охраны памятников на территории Центрального федерального округа в проверяемом периоде фактически не исполнялись в силу следующих причин:

- отсутствие в структуре Минкультуры России территориального органа, осуществляющего полномочия по охране объектов культурного наследия на территории Центрального федерального округа;

- невозможность исполнения указанных функций существовавшим структурным подразделением Минкультуры России - Отделом охраны недвижимых памятников истории и культуры (14 штатных единиц);

- полномочия по осуществлению государственного контроля за сохранением, использованием и государственной охраной объектов культурного наследия федерального значения на территории Центрального федерального округа не

передавались каким-либо другим федеральным органам исполнительной власти и органам власти субъектов Российской Федерации.

2.2. Не осуществлялся в установленном порядке учет объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Центрального федерального округа, не сформирован единый государственный реестр объектов культурного наследия федерального значения, не проводились работы по паспортизации объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Центрального федерального округа. Отсутствуют практические результаты по выполнению постановления Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 504 о проведении общероссийского мониторинга состояния и использования памятников истории и культуры.

2.3. В нарушение требований Указа Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 не определен полный имущественный состав каждого объекта исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения на территории Центрального федерального округа, 40% объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения на территории Центрального федерального округа, не имеют балансовой принадлежности.

2.4. Своевременно не были приняты меры по осуществлению государственной регистрации прав Российской Федерации на объекты культурного наследия федерального значения, отнесенные к федеральной собственности в соответствии постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1, только 27% недвижимого имущества памятников истории и культуры федерального значения внесено в реестр федерального имущества.

2.5. Не исполнялись требования законодательства о выполнении владельцами и пользователями объектов культурного наследия федерального значения обязательных условий его использования, установленных охранными обязательствами или охранными договорами, более 50% объектов недвижимости памятников истории и культуры федерального значения, относящихся к федеральной собственности, использовались без подписания охранных обязательств.

2.6. Минкультуры России не была создана система обоснованного планирования восстановительных и реставрационных работ на территории Центрального федерального округа, не был обеспечен надлежащий контроль целевого назначения и эффективности использования средств федерального бюджета, направленных на финансирование восстановительных и реставрационных работ на территории Центрального федерального округа.

3. Проверка деятельности Минимущества России по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения и их использовании показала, что федеральное недвижимое имущество объектов культурного наследия федерального значения использовалось без учета требований и ограничений, установленных действующим законодательством по охране памятников.

3.1. Минимуществом России своевременно не были приняты меры, направленные:

- на осуществление государственной регистрации права собственности Российской Федерации на недвижимое имущество памятников истории и культуры федерального значения и учета этого имущества в реестре федерального имущества;

- на защиту имущественных интересов Российской Федерации по фактам неправомерной регистрации права собственности субъектов Российской Федерации

органов местного самоуправления на недвижимое имущество памятников истории и культуры федерального значения;

- на защиту имущественных интересов Российской Федерации по фактам неправомерного отчуждения из государственной собственности недвижимого имущества памятников истории и культуры федерального значения на территории Центрального федерального округа.

3.2. Минимуществом России не была создана система контроля за использованием недвижимого имущества памятников истории и культуры федерального значения и поступлением доходов федерального бюджета от использования этого недвижимого имущества.

Предложения

1. Направить представление в Правительство Российской Федерации со следующими предложениями:

1.1. Принять экстренные меры по подготовке, утверждению, введению в действие нормативных правовых актов по государственной охране объектов культурного наследия, предусмотренных Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Обязать федеральные органы охраны объектов культурного наследия совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществить в 2005 году подготовку и передачу для утверждения в Правительство Российской Федерации проектов нормативных правовых актов в соответствии с требованиями указанного Федерального закона.

1.2. Рассмотреть вопрос о необходимости законодательного регулирования имущественных отношений в сфере государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения, в части отнесения имущества объектов культурного наследия к имуществу казны Российской Федерации, определения критериев и условий отчуждения указанного имущества из государственной собственности, определения механизма передачи такого имущества собственником в собственность Российской Федерации и изъятия имущества памятников у собственников в установленных Законом случаях.

1.3. Поручить федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим полномочия органа охраны объектов культурного наследия:

- подготовить предложения о создании специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по государственной охране памятников и структуры территориальных органов и их подведомственных организаций, осуществляющих мероприятия по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения в соответствии с требованиями статьи 10 указанного Федерального закона;

- принять меры по созданию обоснованной системы долгосрочного планирования финансирования мероприятий по учету, сохранению и использованию объектов культурного наследия федерального значения, проведения восстановительных и реставрационных работ, и обеспечению надлежащего контроля за целевым назначением и эффективностью использования средств федерального бюджета и других источников финансирования восстановительных и реставрационных работ на объектах культурного наследия федерального значения;

- определить полный имущественный состав каждого объекта исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, организовать проведение работ по паспортизации объектов культурного наследия федерального

значения и сформировать единый государственный реестр объектов культурного наследия федерального значения;

- совместно с Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом провести в 2005 году полную инвентаризацию недвижимого имущества объектов культурного наследия федерального значения с составлением региональных перечней, содержащих сведения о наличии и состоянии объектов недвижимости, о регистрации прав на эти объекты, о наличии балансодержателей, пользователей и охранных обязательств;

- принять меры по отмене незаконной регистрации прав на объекты культурного наследия федерального значения в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности.

2. Направить отчет о результатах проверки в Государственную Думу, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. С. БЕЛЯКОВ