

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11 июня 2010 года № 31К (733) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности органов исполнительной власти в области охраны культурного наследия, авторского права и смежных прав, эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых на указанные цели»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

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

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Министерство культуры Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности органов исполнительной власти в области охраны культурного наследия, авторского права и смежных прав, эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых на указанные цели»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.27.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2010 год.

Цель контрольного мероприятия

Проверка деятельности Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (далее - Росохранкультура; Служба) и ее территориальных органов по выполнению полномочий по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере охраны культурного наследия, осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав; проверка эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых на указанные цели.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты и распорядительные документы, регулирующие осуществление отнесенных к компетенции Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия полномочий; принятие нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности; финансовые (бухгалтерские) документы, подтверждающие использование средств федерального бюджета на цели, определенные законодательством.

Объекты контроля

Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, Управление Росохранкультуры по Центральному федеральному округу, Управление Росохранкультуры по Северо-Западному федеральному округу (по запросу), Управление Росохранкультуры по Приволжскому федеральному округу (по запросу).

Проверяемый период деятельности: 2008 год и истекший период 2009 года.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 29 октября 2009 года по 26 марта 2010 года.

Результаты контрольного мероприятия

За последние несколько лет функции по государственной охране и сохранению объектов культурного наследия, включая законотворчество, осуществлялись различными министерствами и ведомствами, наделенными различным составом полномочий.

До 2004 года указанные вопросы в полной мере относились к компетенции Министерства культуры Российской Федерации, которое в 2004 году было упразднено с передачей функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию (в том числе в сфере историко-культурного наследия) Министерству культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации. К ведению последнего была отнесена вновь созданная Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, которая, помимо функций по государственному контролю в сфере массовых коммуникаций, осуществляла функции по государственному контролю и надзору в сфере охраны культурного наследия.

Функции по проведению государственной историко-культурной экспертизы в отношении объектов культурного наследия, ведению единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, сохранению и реставрации музейных предметов и музейных коллекций и прочие, а также функции по финансированию мероприятий в данной области упраздненного Министерства культуры Российской Федерации переданы вновь созданному Федеральному агентству по культуре и кинематографии.

В 2007 году Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и Федеральная служба по надзору в сфере связи преобразованы в Федеральную службу по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия.

В 2008 году Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» преобразована в Федеральную службу по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций и Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия. Данным Указом Президента Российской Федерации Росохранкультуре переданы функции по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав.

В настоящее время Росохранкультура находится в ведении Министерства культуры Российской Федерации (далее - Минкультуры России), в которое в 2008 году было преобразовано Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации; Федеральное агентство по культуре и кинематографии упразднено с передачей его функций Минкультуры России.

На сегодняшний день полномочия в области государственной охраны и сохранения объектов культурного наследия, а также авторского права и смежных прав распределены между Минкультуры России и Росохранкультурой следующим образом:

- за Минкультуры России закреплены функции по выработке государственной политики в сфере историко-культурного наследия, авторского права и смежных прав, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере историко-культурного наследия (за исключением сферы охраны культурного наследия), авторского права и смежных прав (за исключением нормативно-правового регулирования осуществления контроля и

надзора в сфере авторского права и смежных прав), а также функции по оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии;

- за Росохранкультурой - функции по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности, а также по нормативно-правовому регулированию в сфере охраны культурного наследия, осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав.

Таким образом, за последние 6 лет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по охране культурного наследия, постоянно находился в процессе образования, преобразования, слияния, разделения, налаживания работы служб (ремонт помещений, набор сотрудников, их размещение, обеспечение техническими средствами и т. д.), что существенно снизило эффективность функционирования данного органа и негативно отразилось на выполнении им своих полномочий.

Положением о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (далее - Положение о Росохранкультуре), утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 года № 407, за Росохранкультурой закреплена 31 государственная функция.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» установлены требования к разработке сроков и последовательности административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействия федерального органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

По состоянию на 1 мая 2010 года, то есть спустя 2 года со дня образования Службы, не утвержден ни один административный регламент по исполнению Росохранкультурой своих государственных функций, в том числе по такой важнейшей, как функция государственного контроля и надзора в области охраны культурного наследия. Такое положение дел резко снижает доступность государственных услуг и, как следствие, их качество.

Кроме того, не разработаны регламенты внутренней организации Росохранкультуры и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, предусмотренные постановлениями Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 года № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» и от 19 января 2005 года № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти».

В настоящее время структура центрального аппарата Росохранкультуры включает в себя 4 управления: управление по сохранению культурных ценностей, управление государственной охраны памятников истории и культуры, правовое управление и управление делами. Штатная численность центрального аппарата Росохранкультуры составляет 85 единиц, при этом 30 % от общей численности аппарата составляет численность руководства (включая начальников отделов).

Для осуществления своих полномочий на определенной территории в соответствии с утвержденной приказом Минкультуры России от 1 сентября 2008 года № 73 схемой размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти образованы территориальные органы Росохранкультуры - 13 территориальных управлений с общей штатной численностью 210 единиц (фактическая численность по состоянию на конец 2008 года - 158 штатных единиц, или 75 % от утвержденной чис-

ленности). Таким образом, по состоянию на конец года штаты территориальных органов Росохранкультуры полностью не укомплектованы.

Приказом Минфина России от 13 апреля 2009 года № 34н утверждено Положение об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета, разработанное в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в 2008-2010 годах от 9 марта 2007 года и определяющее принципы анализа и оценки совокупности процессов и процедур, обеспечивающих эффективность и результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета, учет и отчетность, контроль и аудит).

Минфин России с использованием данных и сведений, предоставленных главными администраторами средств федерального бюджета и Федеральным казначейством, осуществляет расчет показателей качества финансового менеджмента и формирует отчеты о результатах ежеквартального мониторинга качества финансового менеджмента и годового мониторинга качества финансового менеджмента.

По данным Минфина России о динамике качества финансового менеджмента, размещенным на его официальном сайте, в рейтинге главных администраторов средств федерального бюджета Росохранкультура по итогам за 2008 год занимала 94 место из 94, за I полугодие 2009 года - 95 из 97, за 9 месяцев 2010 года - 96 из 97, за 2009 год - 76 из 87, за I полугодие 2010 года - 77 из 87.

Финансирование центрального аппарата Росохранкультуры и его территориальных служб осуществляется по смете только на содержание Службы. Средства на осуществление полномочий Росохранкультуры в федеральном бюджете на соответствующие годы не предусматривались.

На обеспечение деятельности Росохранкультуры в 2008 и 2009 годах из федерального бюджета было выделено 61766,8 тыс. рублей и 184930,4 тыс. рублей, соответственно.

Росохранкультура включена в перечень главных администраторов доходов федерального бюджета, утверждаемый федеральным законом на соответствующий финансовый год, с закреплением кода дохода 1 08 07180 01 0000 110 «Государственная пошлина за право вывоза культурных ценностей, предметов коллекционирования по палеонтологии и минералогии». Кроме того, Росохранкультура может администрировать иные доходы федерального бюджета в пределах своей компетенции.

В 2008-2009 годах Росохранкультура являлась главным администратором доходов федерального бюджета по следующим доходам:

- государственная пошлина за право вывоза культурных ценностей, предметов коллекционирования по палеонтологии и минералогии. В 2008 и 2009 годах в доход федерального бюджета перечислены 4785,7 тыс. рублей и 9167,9 тыс. рублей, соответственно;

- государственная пошлина за совершение действий, связанных с лицензированием, с проведением аттестации в случаях, если такая аттестация предусмотрена законодательством Российской Федерации, зачисляемая в федеральный бюджет. В 2008 и 2009 годах в доход федерального бюджета перечислены 843,7 тыс. рублей и 1120,7 тыс. рублей, соответственно;

- прочие доходы - в 2008 и 2009 годах в доход федерального бюджета перечислены 81,5 тыс. рублей и 1447,3 тыс. рублей, соответственно.

Государственная охрана памятников истории и культуры

Полномочия Росохранкультуры в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия как федерального органа

исполнительной власти определены статьями 9 и 9.1 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», которыми установлено, что к сфере деятельности Росохранкультуры отнесены сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Такой перечень был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 759-р, в него вошли 238 объектов культурного наследия федерального значения из более чем 23 тысяч недвижимых памятников, имеющих федеральную категорию охраны. Таким образом, за Росохранкультурой закреплена лишь 1 % от всех памятников федерального значения. Из указанных 238 памятников 96 % - это объекты, расположенные на территории г. Москвы и Московской области (178 объектов) и г. Санкт-Петербурга (50 объектов). В указанный перечень с формальной точки зрения включены объекты, расположенные в несуществующем городе - г. Загорске (ныне г. Сергиев Посад) (46 объектов ансамбля Троице-Сергиевой лавры) или на несуществующей улице - г. Москва, пр. Калинина, д. 16 (ныне ул. Воздвиженка).

Владение памятником истории и культуры накладывает на собственника или пользователя обязательства по соблюдению особого режима использования этого недвижимого имущества (обязательства по его сохранению, а также ответственность за их невыполнение). По состоянию на конец года по всем объектам, включенным в вышеназванный перечень, охранные обязательства, наличие которых является одним из основных условий реализации режима сохранения (охраны) памятника, Росохранкультурой не переоформлены.

В перечне объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Росохранкультурой, отсутствует большая часть объектов, включенных в Список всемирного наследия ЮНЕСКО (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры): исторические памятники Новгорода и окрестностей; историко-культурный ансамбль Соловецких островов; крепость, древний город и крепостные сооружения Дербента; белокаменные памятники Владимира и Суздаля; исторический центр Ярославля; большая часть памятников историко-архитектурного комплекса Казанского кремля. При этом белокаменные памятники Владимира и Суздаля включены ЮНЕСКО в Список всемирного наследия по критерию «Шедевры человеческого гения».

При этом Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия (принята в г. Париже 16 ноября 1972 года и ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 года № 8595-ХІ) определено, что государства, на территории которых расположены объекты всемирного наследия, берут на себя обязательства по их сохранению (статья 4). Кроме того, в перечне отсутствует большая часть объектов, включенных в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации. Предложения о включении вышеперечисленных объектов в указанный перечень Росохранкультурой не представлялись.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 759-р поручено Минкультуры России совместно с заинтересованными федеральными органами до 1 сентября 2009 года представить в Правительство Российской Федерации предложения по дополнению указанного перечня.

Поручениями Минкультуры России (от 31 июля 2009 года № 5088-01-58-05ПХ, от 5 августа 2009 года № 5193-01-58/05-АБ, от 5 августа 2009 года № 5174-01-58/05-АБ, от 6 августа 2009 года № 5222-01-58/05-АБ) Росохранкультуре предложено рассмотреть вопрос о внесении в названный перечень ряда объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых должны осуществляться Росохранкультурой, в том числе 37 памятников и ансамблей Новгородской области,

включенных ЮНЕСКО в Список всемирного наследия; 269 объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Новгородской области; здания Государственного академического Большого театра России и Государственного академического Малого театра России.

В ответе о рассмотрении указанного вопроса Росохранкультурой сообщено: «...внесение дополнений в перечень полагаем возможным в случае решения вопроса об увеличении штатной численности Росохранкультуры и выделения необходимых средств для выполнения дополнительно возлагаемых задач...».

Таким образом, Росохранкультура рассматривает государственную охрану объектов культурного наследия федерального значения в количестве, превышающем 1 % от их общей численности, как дополнительно оплачиваемую задачу, при этом под государственную охрану памятников истории и культуры, возложенную на федеральный орган исполнительной власти, не подпадает большая часть памятников из Списка всемирного наследия ЮНЕСКО, а также включенных в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

В связи с этим Росохранкультурой письмом от 30 ноября 2009 года № 01-12-2173 подготовлены и направлены в адрес Минкультуры России расчеты об увеличении штатной численности, материального и технического обеспечения: предполагаемая дополнительная численность - 739 человек, дополнительные ассигнования - 384549,2 тыс. рублей, из которых:

- 267259,0 тыс. рублей - средства федерального бюджета, предусмотренные Федеральным законом от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», как расходы 2010 года по ПР 1103 «Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», ЦСР 005300 «Осуществление полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения», ВР 009 «Фонд компенсаций» (ранее 2010 года субвенции бюджетам субъектов на осуществление полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения не предусматривались);

- 117290,2 тыс. рублей - дополнительные ассигнования из федерального бюджета на содержание дополнительной численности работников Росохранкультуры.

Полномочия Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации), определены статьей 9.1 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ). Средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

Как говорилось ранее, первые средства федерального бюджета на осуществление передаваемых полномочий в сумме 267259,0 тыс. рублей предусмотрены на 2010 год. Общее количество памятников истории и культуры федерального значения, не отраженных в распоряжении Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 759-р, составляет около 23 тысяч, следовательно, на сохранение, использование, популяризацию и государственную охрану 1 памятника приходится менее 12 рублей в год.

В 2009 году (до принятия Правительством Российской Федерации решений о выделении вышеназванных субвенций) Росохранкультурой в адрес руководителей высшего органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации направлен ряд дирек-

тивных писем о необходимости осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия федерального значения независимо от сроков решения вопроса о предоставлении субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий, в которых, например, предлагается:

- «...принять решение о создании (определении) в структуре органов исполнительной власти органа, осуществляющего переданные полномочия; назначить по согласованию с Минкультуры России на должность руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего переданные полномочия; утвердить структуру и положение указанного органа (с учетом переданных полномочий). В кратчайшие сроки направить в Минкультуры России вышеназванные документы...» (письмо от 17 марта 2009 года № 01-05-373). Следует отметить, что все указанные согласования законодательно закреплены за Минкультуры России;

- «...органы исполнительной власти, уполномоченные в области охраны объектов культурного наследия, организуют проведение государственной историко-культурной экспертизы, необходимой для обоснования принятия решений о возможности проведения работ по сохранению объектов культурного наследия (за исключением объектов, включенных в перечень по распоряжению Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 759-р)...» (письмо от 12 августа 2009 года № 01-05-1491);

- «...интенсифицировать работу по разработке и утверждению зон охраны объектов культурного наследия и заключению охранных обязательств с собственниками или пользователями объектов культурного наследия с обязательным представлением проектов охранных обязательств и проектов зон охраны объектов культурного наследия в отношении объектов культурного наследия федерального значения на согласование в Росохранкультуру...» (письмо от 23 июня 2009 года № 01-05-1147).

Единый государственный реестр объектов культурного наследия

Одной из государственных функций, возложенных на Росохранкультуру, является функция по ведению единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - единый государственный реестр объектов культурного наследия).

На протяжении ряда лет (и до настоящего времени) формирование и ведение базы данных единого государственного реестра объектов культурного наследия (программно-техническая поддержка, модернизация, информационное наполнение основных подсистем) осуществляются Минкультуры России (ранее Роскультуры) на основании государственных контрактов, заключенных с федеральным государственным унитарным предприятием «Главный вычислительный центр Минкультуры России» (далее - ГИВЦ). Кроме того, Минкультуры России (ранее Роскультура) ежегодно осуществляет мониторинг состояния сохранности и использования объектов культурного наследия, а также их техническую паспортизацию, которые представляются ГИВЦ для их актуализации и ввода данных мониторинга. Участие Росохранкультуры в указанных мероприятиях никак не обозначено.

Следует отметить, что в основу создаваемого на федеральном уровне реестра объектов культурного наследия легли документы (паспорта объектов культурного наследия, охранные обязательства, фотофиксации памятников и т. д.), находившиеся в архивах упраздненного в 2004 году Министерства культуры Российской Федерации.

Согласно данным доклада о результатах и основных направлениях деятельности Минкультуры России на 2010-2012 годы, ежегодные затраты Министерства на реализацию указанных задач составляют от 26000,0 до 28000,0 тыс. рублей.

В базу данных единого государственного реестра объектов культурного наследия (по данным Минкультуры России) введены записи по 142670 памятникам всех категорий охраны (федеральные, региональные, муниципальные, выявленные, снятые с охраны, с неустановленной категорией) и различных типологий (памятники археологии, архитектуры, истории, монументального искусства, садово-паркового искусства). Общий объем информации (с учетом наполняемости информационных полей) составляет 25 процентов.

В настоящее время Росохранкультура в работе, связанной с вопросами контроля и надзора в области государственной охраны объектов культурного наследия, руководствуется не данными единого государственного реестра объектов культурного наследия, а документами 60-90-х годов прошлого века (постановление Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР» (с изменениями и дополнениями), Указ Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения», а также отдельные распоряжения и постановления о включении или исключении отдельных памятников истории и культуры).

В целях реализации статьи 15 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ приказом Росохранкультуры от 27 февраля 2009 года № 37 утверждено Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, вступающее в силу с 1 января 2010 года (далее - Положение о реестре), в соответствии с которым реестр формируется органами Росохранкультуры на основе специальных документов, в которые вносятся данные об объектах, представляющих собой историко-культурную ценность. Этими документами являются учетные карты, представляющие собой часть единого государственного реестра.

Согласно Положению о реестре (пункты 6, 10) по каждому памятнику формируется учетное дело объекта культурного наследия, состоящее из учетной карты и документов, перечень которых определен статьей 17 и пунктом 2 статьи 20 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ. В соответствии с пунктом 3 статьи 20 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ в реестр также вносятся сведения о наличии зон охраны объекта культурного наследия. Данное требование в Положении о реестре не учтено.

Статьей 18 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ (пункт 30) определено, что данные об объектах, представляющих собой историко-культурную ценность, вносятся в специальные документы. Перечень таких документов, формы их ведения, рекомендации по их заполнению определяются Положением о реестре. Формы ведения указанных документов, рекомендации по их заполнению в утвержденном Положении о реестре отсутствуют.

На период завершения проверки, то есть за 2 недели до вступления в силу Положения о реестре, Росохранкультурой не разработан порядок реализации Положения о реестре, не сформированы информационные ресурсы реестра, обеспечивающие его автоматизированное ведение (пункт 7 статьи 20 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ и пункт 11 Положения о реестре).

Для функционирования в полном объеме единого государственного реестра объектов культурного наследия необходимо обладать полной информацией о состоянии каждого памятника (как отдельного, так и находящегося в составе комплексов), что включает в себя определение полного имущественного состава каждого объекта, его паспортизацию (в том числе освидетельствование технического состояния памятника), проведение историко-культурной экспертизы, мониторинг состояния объекта, согласование проектов зон охраны, землеустроительной документации, градостроительных регламентов, что влечет за собой значительное финансирование этих мероприятий.

В соответствии со статьей 39 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ соответствующие органы охраны объектов культурного наследия обязаны осуществлять контроль за состоянием объектов культурного наследия, включенных в реестр, и выявленных объектов культурного наследия и проводить 1 раз в 5 лет обследование состояния и фотофиксацию объектов культурного наследия, включенных в реестр, в целях разработки ежегодных и долгосрочных программ сохранения данных объектов культурного наследия.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ для сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия разрабатываются федеральные целевые программы сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Средства на проведение указанных мероприятий из федерального бюджета выделяются Минкультуры России (федеральная целевая программа «Культура России (2006-2011 годы)»).

Таким образом, выполнение государственных задач по сохранению объектов культурного наследия, а также контроль за их состоянием искусственно разделены между Минкультуры России и Росохранкультуры, что значительно замедляет процесс их выполнения.

Лицензирование деятельности (в том числе контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований) по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)

Федеральным законом от 25 июня 2005 года № 73-ФЗ (статья 45, пункт 3) предусмотрено, что к проведению работ на объектах культурного наследия допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензии на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 года № 117 утверждено Положение о лицензировании деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). Пунктом 4 указанного положения установлено, что лицензионными требованиями и условиями при осуществлении деятельности по реставрации являются:

- наличие в штате соискателя лицензии (лицензиата) - юридического лица работников, обладающих профессиональными знаниями и навыками рабочих в области реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) и удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям, установленным разделом «Реставрационные работы» выпуска 61 Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих;

- соответствие знаний и навыков соискателя лицензии (лицензиата) - индивидуального предпринимателя профессиональным знаниям и навыкам рабочих в области реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), удовлетворяющим соответствующим квалификационным требованиям, установленным разделом «Реставрационные работы» выпуска 61 Единого тарифно-квалификационного справочника работ и профессий рабочих;

- соблюдение соискателем лицензии (лицензиатом) при осуществлении деятельности по реставрации законодательства Российской Федерации об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

- проведение лицензиатом работ по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в порядке, установленном статьей 45 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ;

- проведение лицензиатом работ по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) под руководством специалистов-реставраторов, имеющих необходимые специализацию и квалификацию.

В целях организации работы Росохранкультуры в области охраны культурного наследия по лицензированию деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) издано распоряжение Росохранкультуры от 14 июля 2008 года № 1л «О временном порядке лицензирования деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)». Управление государственной охраны памятников истории и культуры должно руководствоваться настоящим распоряжением до принятия административного регламента Росохранкультуры по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

До настоящего времени Росохранкультурой административный регламент осуществления функции лицензирования деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) не утвержден. Росохранкультура при выдаче лицензий продолжает руководствоваться временным порядком, утвержденным распоряжением руководителя Росохранкультуры и не прошедшим государственную регистрацию.

В соответствии с приказом Росохранкультуры от 10 октября 2008 года № 64 управление государственной охраны памятников истории и культуры должно разработать и утвердить до 1 апреля 2009 года Положение о реестре лицензий на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). Наличие соответствующего реестра предусматривается статьей 14 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее - Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ). На момент проведения контрольного мероприятия Положение о реестре лицензий на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) не утверждено. Проект положения о Комиссии по аттестации экспертов и специалистов по объектам культурного наследия и ее персональный состав не разработаны.

Осуществление Росохранкультурой полномочий в области государственного контроля по лицензированию деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в соответствии со статьей 12 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ, пунктом 5.2.4 Положения о Росохранкультуре представлено следующими показателями:

(единиц)

Наименование показателя работы	Период	
	2008 г.	2009 г.
Количество поступивших и рассмотренных заявлений о предоставлении лицензии и переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии	749	961
Количество предоставленных лицензий	284	505
Количество переоформленных документов, подтверждающих наличие лицензий	153	220
Количество возвращенных документов (на доработку)	309	171
Отказано в предоставлении лицензии	3	8
На рассмотрении	-	57
Количество проверок, проведенных в отношении лицензиатов	41 (ТУ)	151 (ТУ)
В том числе работниками центрального аппарата Росохранкультуры	-	126
Количество исков в суд на приостановление действия лицензий, обращений в суд об аннулировании лицензий	-	-

Росохранкультурой за период 2008-2009 годов было выдано 789 лицензий (документов, подтверждающих наличие лицензии) на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в том числе в 2008 году - 284 лицензии, за 9 месяцев 2009 года - 505 лицензий. Переоформлено документов, подтверждающих наличие лицензии, - 373, в том числе в 2008 году - 153,

за 9 месяцев 2009 года - 220. За указанный период Росохранкультурой отказано в предоставлении лицензий на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) 11 соискателям лицензии (около 1 % от общего числа соискателей лицензии).

По состоянию на 11 декабря 2009 года количество лицензий, предоставленных в соответствии с приказами Россвязохранкультуры и Росохранкультуры, составляет 3574 лицензии. Указанные данные включают в себя как предоставление лицензий, так и переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий, к которому также приравниваются продление срока действия лицензий и внесение изменений в приложения, являющиеся неотъемлемой частью лицензий.

Ввиду отсутствия информационного массива сведениями об общем количестве действующих лицензий на проведение работ на объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации Росохранкультура не располагает.

Приказом Минздравсоцразвития России от 21 марта 2008 года № 135 утвержден Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих (выпуск 57, разделы «Рекламно-оформительские и макетные работы» и «Реставрационные работы») (далее - ЕКТС, 57 выпуск).

С введением в действие приказа на территории Российской Федерации не применяется Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих (выпуск 1, разделы «Рекламно-оформительские и макетные работы» и «Реставрационные работы»), утвержденный постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 18 апреля 1985 года № 105/9-73, с дополнениями, утвержденными постановлением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 29 декабря 1990 года № 476. ЕКТС, 57 выпуск, содержит перечень наименований профессий рабочих с указанием их наименований по действовавшим выпускам и разделам ЕТКС издания 1986 года, а именно: реставратор архивных и библиотечных материалов, реставратор декоративно-художественных покрасок, реставратор декоративных штукатурок и лепных изделий, реставратор кровельных покрытий, реставратор металлических конструкций, реставратор памятников деревянного зодчества, реставратор памятников каменного зодчества, реставратор произведений из дерева, реставратор тканей, гобеленов и ковров, реставратор художественных изделий и декоративных предметов.

Как показали материалы контрольного мероприятия, при принятии положительного решения о предоставлении лицензии соискателю полностью игнорируются требования подпунктов «а» и «б» пункта 4 Положения о лицензировании деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 года № 117.

В частности, в соответствии с приказом Росохранкультуры от 5 марта 2009 года № 40 принято решение о предоставлении лицензий на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) ряду соискателей, включая ЗАО «Фирма «Дедал» (г. Санкт-Петербург). Соискателю 5 марта 2009 года выдана лицензия № РОК 00514 на осуществление видов деятельности по разработке проектной документации по реставрации объектов культурного наследия, ремонту и реставрации инженерных систем и оборудования памятников истории и культуры. В составе документации на соискание лицензии представлены сведения о квалификации 8 работников общества: генерального директора (имеет незаконченное высшее образование, стаж работы на дату представления документов - 2 года, сведения о профессиональной квалификации не указаны), главного архитектора-реставратора, производителя работ отдела реставрации, инженера-проектировщика отдела реставрации (2 единицы), инженера отдела реставрации, слесаря-сантехника 5 разряда, электрика 5 разряда.

В перечне отсутствуют сведения о наличии работников по специальностям, предусмотренным ЕКТС, 57 выпуск, и, соответственно, сведения о наличии у работников общества соответствующей квалификации.

Межрегиональной общественной организации содействия защите экологии и природы «Зеленое наследие» выдана лицензия от 8 октября 2008 года № РОК 00203 на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в том числе по реставрации декоративно-художественных покрасок, реставрации декоративных штукатурок и лепных изделий, реставрации металлических конструкций и т. д. Соискателем представлены сведения о профессиональной подготовке 14 сотрудников организации, из них 4 имеют высшее образование (инженер-электромеханик, инженер-строитель (2 единицы), ученый агроном), 1 имеет среднее техническое образование (техник-электрик), остальные сотрудники организации имеют среднее образование и рабочие специальности (маляр, маляр-штукатур, плотник, паркетчик, каменщик, электрогазосварщик, электромонтажник, слесарь-сантехник). Некоторыми сотрудниками организации предоставлены документы о краткосрочном повышении квалификации (в объеме 72 часов). Например, «реставратор произведений из дерева» прослушал 72-часовой курс по теме «Методическое обеспечение профессионального обучения ремесленников-столяров» в Московском институте открытого образования.

В лицензии присутствуют виды деятельности, по которым сведения о наличии специалистов соответствующей квалификации не представлены вообще (реставрация металлических конструкций, реставрация и воссоздание произведений ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (ученый агроном), для проведения работ по ремонту и реставрации инженерных систем и оборудования памятников истории и культуры предполагается достаточной квалификацией слесаря-сантехника 4 разряда.

ООО «Управляющая компания Минусинскводстрой» 7 ноября 2008 года выдана лицензия № РОК 00250 на осуществление следующих видов деятельности по реставрации объектов культурного наследия: реставрация кровельных покрытий, реставрация памятников каменного зодчества, ремонт и реставрация инженерных систем и оборудования памятников истории и культуры. Соискателем представлены сведения о 6 сотрудниках общества, из них 4 (2 инженера-строителя, слесарь-сантехник и электромонтажник) не имеют соответствующей профессиональной подготовки, кровельщик в период с 12 по 26 июня 1995 года обучался в Российском республиканском специализированном НПО «Росреставрация», 1 сотрудник имеет квалификацию «реставратор памятников каменного зодчества». Таким образом, на 3 разрешенные вида деятельности приходится 1 специалист, имеющий соответствующую квалификацию.

В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О сохранении культуры и ее территориальными органами в рамках контроля за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих требований и условий за период 2008-2009 годов было проведено 318 проверок. В соответствии с распоряжением Россохранкультуры от 7 июля 2009 года № 15 «О проведении внеплановой документальной проверки соблюдения лицензиатами лицензионных требований и условий осуществления деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)» во исполнение положений приказа Минкультуры России от 16 марта 2009 года № 113 «О мерах по совершенствованию организации и проведения работ по сохранению объектов культурного наследия» предусмотрено проведение внеплановых проверок 175 лицензиатов. Задачами внеплановой документальной проверки являлись:

- установление факта наличия лицензий на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);

- соответствие лицензиатов лицензионным требованиям и условиям, установленным федеральными законами от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ и от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, Положением о лицензировании деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

В ходе проведения проверки работниками Росохранкультуры были установлены следующие нарушения: 57 организаций лицензиатов не явились на проверку; в 53 организациях установлены факты отсутствия отдельных специалистов на осуществление видов работ, заявленных при получении лицензии, и отсутствие документов, подтверждающих образование (специальность) или прохождение краткосрочного повышения квалификации специалистов в области реставрации.

По результатам проведенной проверки Росохранкультурой 23 июля 2009 года было направлено письмо в Минкультуры России № 01-05-1350 с указанием наиболее типичных нарушений. Вместе с тем за указанный период Росохранкультура с исками в суд об аннулировании (приостановлении действий) лицензий и наложении административных штрафов за непредставление сведений (информации) не обращалась.

Во исполнение распоряжения руководителя Росохранкультуры от 19 октября 2009 года № 28 была проведена внеплановая документарная проверка соблюдения лицензиатами Саратовской области лицензионных требований и условий осуществления деятельности по реставрации объектов культурного наследия. По результатам проверки было выявлено:

- 22 организации не явились на внеплановую проверку, из них по 10 организациям отсутствуют почтовые уведомления о вручении и по 12 организациям материалы готовятся в суд за непредставление сведений в соответствии со статьей 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП);

- 4 организации (ООО «Магистраль-С», г. Саратов; ООО «Волгогидрострой», Саратовская область, п. Дубки; ООО «Аварис-С», г. Саратов; ООО «Оверал», г. Саратов) получили протокол об административном правонарушении (часть 3 статьи 14.1 КоАП) за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией);

- 10 организаций получили предписания по устранению нарушений по соблюдению лицензиатами лицензионных требований и условий осуществления деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

Росохранкультурой выдавались лицензии на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия при наличии специалистов-реставраторов (рабочая категория), не имеющих аттестаты установленного государственного образца, а аттестованных непосредственно комиссией, созданной из специалистов данной организации на основании приказа руководителя (ООО «Запсибэлектрострой», г. Сургут; Международная общественная организация содействия защите экологии и природы «Зеленое наследие», г. Москва). Выдавались лицензии при отсутствии у специалистов (архитекторов, художников, архитекторов-реставраторов, которым ранее была присвоена I или высшая категория сроком до 2003 года) дипломов о прохождении курсов повышения квалификации (большинство лицензиатов).

Значительное количество лицензиатов не имеет в своем штате специалистов, необходимых для проведения работ, указанных в заявлении на получение лицензии, в связи с чем специалисты привлекаются по трудовому договору. У отдельных лицензиатов (ФГУП «Управление производственно-технологической комплектации и механизации «Центрреставрация», г. Москва; ООО «Топливная компания «Сатурн», г. Санкт-Петербург; ЗАО «Геострой», г. Санкт-Петербург; ФГОУ «Южный федеральный университет», г. Ростов-на-Дону; ООО «НПО «Олимппроект», г. Москва; Санкт-Петербургское городское отделение

Всероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры») доля специалистов-совместителей составляет 50 % и более. Следует отметить, что отдельные специалисты высшей категории, помимо основной работы, оформлены как совместители в нескольких организациях.

Лицензии выдаются соискателям на проведение археологических работ и работ по фундаментам и грунтам в отсутствие специалиста-археолога и инженера-геолога на основании предоставленного лицензиатом гарантийного письма о привлечении в случае необходимости данных специалистов. При выдаче лицензии не рассматривается вопрос о том, что проведение лицензиатом работ по реставрации объектов культурного наследия должно проводиться под руководством имеющих необходимые специализацию и квалификацию специалистов-реставраторов. Для отдельных соискателей лицензии на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) данный вид деятельности (как основной вид деятельности) уставом не предусмотрен.

Таким образом, отдельными предприятиями и организациями, получившими соответствующую лицензию на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), систематически игнорируются требования подпунктов «в», «г» и «д» пункта 4 Положения о лицензировании деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 года № 117. С учетом имеющихся статистических данных доля организаций и предприятий лицензиатов, в той или иной форме не выполняющих требований действующего законодательства при осуществлении деятельности в области реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), составляет свыше 60 % от общего количества лицензиатов.

Явная неспособность федерального органа исполнительной власти по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия обеспечить соблюдение требований, установленных Положением о лицензировании деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 года № 117, ставит вопрос о возможности и целесообразности внесения изменений в Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ (подпункт 41 пункта 1 статьи 17 «Деятельность по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)»), аналогичных изменениям, внесенным Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части деятельности по проектированию и строительству зданий и сооружений.

Выдача заданий и разрешений на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения

Ввиду отсутствия административного регламента по выполнению Росохранкультурой функции по выдаче заданий и разрешений своим распоряжением от 15 декабря 2008 года № 10 Росохранкультура утвердила Временный порядок рассмотрения обращений заявителей о выдаче заданий и разрешений на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения (далее - Временный порядок выдачи заданий и разрешений). Данный порядок не является нормативным правовым актом (на официальном сайте Росохранкультуры текст Временного порядка выдачи заданий и разрешений отсутствует).

В соответствии с Временным порядком выдачи заданий и разрешений к заявлению на выдачу разрешения должны прилагаться:

- копия лицензии на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия, выданной лицензирующим органом заявителю и предусматривающей возможность выполнения им тех видов работ по реставрации объектов культурного наследия, на которые запрашивается разрешение;

- копия титульного листа проектной документации по сохранению объекта культурного наследия со штампом о ее согласовании или письма о согласовании документации федеральным органом охраны объектов культурного наследия;

- копии договоров заявителя (заказчика) с ответственными лицами по авторскому (архитектурному, инженерному, археологическому, техническому) надзору;

- акт технического состояния объекта культурного наследия, составленный не ранее чем за 3 месяца до обращения за разрешением (при подаче заявления о выдаче разрешения на проведение противоаварийных и консервационных работ).

При этом во Временном порядке выдачи заданий и разрешений не учтено, что для выдачи разрешений на проведение научно-исследовательских и изыскательских работ (работ по обследованию технического состояния) не может быть представлен титульный лист, а также копии договоров заявителя с ответственными лицами по авторскому (архитектурному, инженерному, археологическому, техническому) надзору, а необходимо согласие собственника и/или пользователя объекта. Для выдачи разрешения по проведению противоаварийных и консервационных работ также не может быть представлен титульный лист, а необходим акт технического состояния объекта культурного наследия. Таким образом, комплектность документов для получения разрешения на производство работ по сохранению памятника истории и культуры в зависимости от вида работ отличается друг от друга, что делает данную государственную услугу запутанной.

За 2009 год (по состоянию на 18 декабря 2009 года) центральным аппаратом Росохранкультуры выдано 176 разрешений на производство работ по сохранению памятников истории и культуры. С 1 июня 2009 года, то есть с момента издания распоряжения Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 759-р, задания и распоряжения выдавались только в соответствии с данным перечнем (всего 28 разрешений). Исключения составили объекты культурного наследия федерального значения, расположенные на территории Ярославской области (9 разрешений оформлены на основании обращений губернатора Ярославской области).

Единая база данных по выданным заданиям и разрешениям на выполнение работ на памятниках истории и культуры в Росохранкультуре отсутствует, их учет осуществляется в рамках общего документооборота. Таким образом, не осуществляется анализ проводимых работ (их задвоенность, качественные и количественные параметры работ), а также отсутствует возможность введения данной информации в единый государственный реестр объектов культурного наследия.

В Росохранкультуру поступают многочисленные обращения по выдаче заданий, согласованию проектной документации и выдаче разрешений на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия федерального значения, не вошедших в перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 759-р. Своими письмами Росохранкультура дает следующие разъяснения: «...В соответствии со статьей 9.1 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ осуществление полномочий по выдаче заданий и разрешений, а также согласованию проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия федерального значения передано органам охраны памятников истории и культуры Российской Федерации, за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 759-р...». Таким образом, Росохранкультура самоустранилась от вы-

полнения функций, фактически еще не переданных соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе по объектам таких организаций, как ФГУК «Соловецкий государственный историко-архитектурный и природный музей-заповедник», ФГУК «Государственный исторический музей» и другие.

Аналогичная ситуация сложилась и с выполнением государственной функции «Согласование охранных обязательств собственника объекта культурного наследия федерального значения и пользователя указанным объектом».

Перечень согласованных охранных обязательств в управлении государственной охраны памятников истории и культуры Росохранкультуры, курирующем данные вопросы, отсутствует (учет и регистрация согласованных охранных обязательств также осуществляются в рамках общего ведения документооборота Службы).

Государственная аккредитация организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами; контроль за деятельностью аккредитованных государством организаций

В соответствии со статьей 1244 «Государственная аккредитация организаций по управлению правами на коллективной основе» Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) и Положением о государственной аккредитации организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 992, Росохранкультурой на основании соответствующих приказов аккредитованы на осуществление деятельности в 5 (из 6) сферах коллективного управления сроком на 5 лет:

- Общероссийская общественная организация «Российское авторское общество» - на управление исключительными правами на обнародованные музыкальные произведения (с текстом или без текста) и отрывки музыкально-драматических произведений в отношении их публичного исполнения, сообщения в эфир или по кабелю, в том числе путем ретрансляции (подпункт 1 пункта 1 статьи 1244 ГК РФ), и на осуществление прав композиторов, являющихся авторами музыкальных произведений (с текстом или без текста), использованных в аудиовизуальном произведении, на получение вознаграждения за публичное исполнение или сообщение в эфир или по кабелю такого аудиовизуального произведения (подпункт 2 пункта 1 статьи 1244 ГК РФ);

- некоммерческое партнерство «Партнерство по защите и управлению правами в сфере искусства» - на управление правом следования в отношении произведения изобразительного искусства, а также авторских рукописей (автографов) литературных и музыкальных произведений (подпункт 3 пункта 1 статьи 1244 ГК РФ);

- Общероссийская общественная организация «Общество по коллективному управлению смежными правами «Всероссийская организация интеллектуальной собственности» - на осуществление прав исполнителей на получение вознаграждения за публичное исполнение, а также за сообщение в эфир или по кабелю фонограмм, опубликованных в коммерческих целях (подпункт 5 пункта 1 статьи 1244 ГК РФ), и на осуществление прав изготовителей фонограмм на получение вознаграждения за публичное исполнение, а также за сообщение в эфир или по кабелю фонограмм, опубликованных в коммерческих целях (подпункт 6 пункта 1 статьи 1244 ГК РФ).

В отношении осуществления прав авторов, исполнителей, изготовителей фонограмм и аудиовизуальных произведений на получение вознаграждения за воспроизведение фонограмм и аудиовизуальных произведений в личных целях (подпункт 4 пункта 1 статьи 1244 ГК РФ) Росохранкультурой аккредитация не проводилась. Статьей 1245 ГК РФ установлено, что авторам, исполнителям, изготовителям фонограмм и аудиовизуальных произведений принадлежит право на вознаграждение за свободное воспроиз-

ведение фонограмм и аудиовизуальных произведений исключительно в личных целях. Такое вознаграждение имеет компенсационный характер и выплачивается правообладателям за счет средств, которые подлежат уплате изготовителями и импортерами оборудования и материальных носителей, используемых для такого воспроизведения. Перечень оборудования и материальных носителей, а также размер и порядок сбора соответствующих средств до настоящего времени Правительством Российской Федерации не утверждены.

Пунктом 6 статьи 1244 ГК РФ определено, что аккредитованные организации осуществляют свою деятельность под контролем уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Кроме того, аккредитованная организация обязана ежегодно представлять в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти отчет о своей деятельности. Форма отчета утверждена приказом Росохранкультуры от 9 сентября 2009 года № 169. В соответствии со статьей 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» плановые проверки проводятся не чаще чем 1 раз в 3 года.

Таким образом, государственная функция по государственной аккредитации организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами, сводится к аккредитации 1 раз в 5 лет 6 организаций, а контроль за деятельностью этих аккредитованных государством организаций - к проведению плановых проверок 1 раз в 3 года.

Государственный контроль и надзор за вывозом из Российской Федерации и ввозом на ее территорию культурных ценностей

В соответствии с полномочиями, предусмотренными Положением о Росохранкультуре, Росохранкультура осуществляет государственный контроль и надзор за вывозом из Российской Федерации и ввозом на ее территорию культурных ценностей, организует проведение государственной историко-культурной экспертизы объектов культурного наследия, проведение экспертизы культурных ценностей, заявленных к вывозу и временному вывозу, а также при их возврате после временного вывоза, принимает решения о возможности вывоза и временного вывоза культурных ценностей из Российской Федерации, выдает юридическим и физическим лицам свидетельства на право их вывоза с территории Российской Федерации, заключает в соответствии с законодательством Российской Федерации договоры о возврате вывозимых культурных ценностей с лицами, ходатайствующими о временном их вывозе, а также регистрирует культурные ценности, ввозимые и временно ввозимые на территорию Российской Федерации.

До настоящего времени административный регламент по исполнению Росохранкультурой государственной функции «Аттестация экспертов по культурным ценностям» не утвержден. В связи с этим применяется перечень экспертных специализаций, а также перечень аттестованных экспертов, сформированные в рамках исполнения приказа Россвязьохранкультуры от 5 октября 2007 года № 286 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия государственной функции «Аттестация экспертов по культурным ценностям».

С сентября по декабрь 2008 года и за 9 месяцев 2009 года Росохранкультурой и ее территориальными органами оформлено 4342 свидетельства на право вывоза и временного вывоза 80895 культурных ценностей (по данным Росохранкультуры). В 2008 году было вывезено культурных ценностей, находящихся на постоянном хранении в государственных музеях, библиотеках и архивах, на общую сумму страховой оценки 1608,7 млн. долл. США, в 2009 году - 3157,4 млн. долл. США.

Из общего числа выданных свидетельств непосредственно Росохранкультурой было выдано 486 свидетельств на право временного вывоза 21240 культурных ценностей, в том числе в 2008 году - 174 свидетельства на право вывоза 3427 культурных ценностей, в 2009 году - 312 свидетельств на право вывоза 17813 культурных ценностей; 228 свидетельств на право постоянного вывоза 3019 культурных ценностей, в том числе в 2008 году - 92 свидетельства на право вывоза 2005 культурных ценностей, в 2009 году - 136 свидетельств на право вывоза 1014 культурных ценностей.

За отчетный период 2008 года Росохранкультурой и ее территориальными органами оформлено 42 письма (в том числе 36 - центральным аппаратом) с подтверждением отнесения к культурным ценностям 2209 предметов (1830 - центральным аппаратом), временно ввозимых в Российскую Федерацию для экспонирования в российских учреждениях культуры. За 9 месяцев 2009 года Росохранкультурой и ее территориальными управлениями было оформлено 93 письма об отнесении временно ввозимых культурных ценностей к категории культурных ценностей (в том числе 41 - работниками центрального аппарата). Всего за указанный период было временно ввезено 3542 культурные ценности.

В 2008 году обеспечено проведение 697 экспертиз (12 - центральным аппаратом) 12891 предмета, которые были задержаны или конфискованы правоохранительными и таможенными органами. За 9 месяцев 2009 года было проведено 836 экспертиз по 15744 предметам по запросам таможенных и правоохранительных органов.

За период 2008-2009 годов было принято 80 решений о продлении Росохранкультурой сроков временного вывоза культурных ценностей с территории Российской Федерации. Нарушение сроков возврата временно вывозимых культурных ценностей за указанный период Росохранкультурой не выявлено.

Проверка деятельности Управления Росохранкультуры по Центральному федеральному округу (далее - Управление по ЦФО) показала, что деятельность Управления по ЦФО должным образом не организована:

- в соответствии с Положением об Управлении по ЦФО, утвержденным приказом Росохранкультуры от 2 сентября 2008 года № 37, Управление по ЦФО осуществляет возложенные на него полномочия на территории следующих субъектов Российской Федерации: г. Москва, Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области (18 территориальных образований). Однако приказом Росохранкультуры от 2 сентября 2008 года № 39 «Об утверждении структуры штатных расписаний территориальных органов Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия» инспекторский состав отдела региональных инспекторов был распределен только по 15 областям Российской Федерации (г. Москва, Московская и Тамбовская области в данном приказе отсутствуют);

- за Управлением по ЦФО пообъектно не закреплялись полномочия по государственному контролю и надзору за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия. Управлением по ЦФО в работе используется перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения»;

- в нарушение приказа Министерства финансов Российской Федерации от 6 октября 2008 года № 106н «Об утверждении положений по бухгалтерскому учету» в проверяемый период в Управлении по ЦФО не разработано и не утверждено положение об учетной политике;

- в нарушение приказа Министерства финансов Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 148н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету» главная книга по состоянию на 1 января и на 1 октября 2009 года в Управлении по ЦФО не велась;

- инвентаризация имущества и финансовых обязательств, включающих товарно-материальные ценности, денежные средства, бланки документов строгой отчетности, в проверяемый период Управлением по ЦФО не проводилась.

Кроме того, Управлением по ЦФО организация проведения государственной историко-культурной экспертизы объектов культурного наследия не осуществлялась в связи с отсутствием положения об аттестации экспертов; функции контроля и надзора в области авторского права и смежных прав, за хранением и использованием библиотечных фондов в проверяемый период не осуществлялись в связи с отсутствием соответствующих нормативных документов; охранные обязательства на объекты культурного наследия не оформлялись; выдача разрешений на проведение работ на памятниках истории и культуры федерального значения, а также контроль за их выполнением не осуществлялись; в связи с отсутствием обращений функции по контролю за соблюдением условий охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия федерального значения не осуществлялись.

Анализ деятельности территориальных управлений Росохранкультуры показал, что основная работа управлений сосредоточена на выдаче разрешительных документов на право ввоза и вывоза культурных ценностей.

Вывоз и ввоз культурных ценностей регулируются Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (далее - Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4804-1), Налоговым кодексом Российской Федерации (часть II) от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ (статьи 333.33, 333.34, 333.35), постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 322 «Об утверждении положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей» (далее - постановление Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 322), а также приказами упраздненной Россвязьохранкультуры.

На период проведения проверки отсутствовали нормативные правовые документы, определяющие порядок работы с экспертами, унифицированные формы экспертных заключений, приемы и методики оценки культурных ценностей как по срокам создания, так и по их рыночной стоимости. Методические рекомендации по оформлению ввоза и временного ввоза юридическими и физическими лицами культурных ценностей на территорию Российской Федерации опубликованы на сайте Росохранкультуры только 25 декабря 2009 года. При этом они не согласованы с Федеральной таможенной службой и не утверждены. В этой связи государственная функция регистрации и контроля за ввозом культурных ценностей не может быть реализована в полном объеме.

В Росохранкультуре отсутствуют официальные информационно-поисковые базы, обеспечивающие контроль за сохранностью, вывозом и ввозом культурных ценностей. В 2005 году Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации произведена попытка создания электронной регистрационно-поисковой автоматизированной системы по регистрации культурных ценностей (далее - ЭРПАС), утраченных в годы Второй мировой войны, похищенных, незаконно вывезенных из Российской Федерации, а также не подлежащих вывозу из Российской Федерации (приказ от 8 августа 2005 года № 385, который уже с 3 ноября 2005 года был отменен в связи с отказом Минюста России в его регистрации). Сотрудниками Управления по ЦФО поддержание и ведение ЭРПАС в проверяемый период осуществлялись в инициативном порядке. Для визуальной сверки была доступна только информация (на магнитных носителях) на 2333 объекта, сроки ее обновления не установлены.

В Управление по ЦФО в период с 1 октября 2008 года по 31 декабря 2009 года поступило 3672 заявления от физических и юридических лиц на предоставление права вывоза из Российской Федерации и ввоза культурных ценностей, авторских и сувенирных изделий, а также на выдачу паспортов на музыкальные инструменты, в том числе в 2008 году - 720 заявлений, в 2009 году - 2952 заявления. Заявления регистрировались в журнале, им присваивался порядковый номер. На период проведения проверки журнал регистрации не прошнурован и не скреплен печатью.

Экспертиза культурных ценностей, заявленных к вывозу, осуществлялась внештатными экспертами. Действующий перечень экспертов был утвержден аттестационной комиссией, образованной в соответствии с приказом упраздненной Россвязохранкультуры от 5 октября 2007 года № 286 «Об утверждении административного регламента по исполнению государственной функции «Аттестация экспертов по культурным ценностям». Периодичность заседаний комиссии вышеуказанным приказом не регламентирована. Последние протоколы заседаний аттестационной комиссии датированы 23 января и 23 мая 2008 года. При этом в Управлении по ЦФО, кроме фамилии, имени, отчества и специализации эксперта, отсутствовали данные о месте его работы, должности, ученом звании, копии удостоверения эксперта по культурным ценностям, образец подписи и иные сведения, подтверждающие подлинность экспертного заключения. Статистический учет по привлеченным экспертам в Управлении по ЦФО не велся.

Оценка культурных ценностей в соответствии с пунктом 16 постановления Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 322 должна быть основана на рыночной стоимости, в соответствии с которой определяется государственная пошлина, установленная Налоговым кодексом Российской Федерации, в размере от 0,01 % до 10 % страховой стоимости, которая полностью поступает в доход федерального бюджета. В предложениях экспертов сумма оценки культурных ценностей отражается, как правило, с припиской «приблизительно».

Проведение экспертизы культурных ценностей на платной основе, предусмотренное пунктом 5 Положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 322, Управлением по ЦФО не осуществлялось. Экспертиза проводилась на основании запросов-направлений в произвольной форме, без официального участия специалистов Управления по ЦФО и, соответственно, контроля с их стороны за выполнением всех установленных процедур. Оплата услуг производилась по договоренности между экспертом и заявителем, и, следовательно, функция получения разрешенных доходов от приносящей доход деятельности Управлением по ЦФО не реализовывалась.

Выборочный анализ экспертных заключений, подтверждающих право вывоза культурных ценностей с территории Российской Федерации, показал, что они зачастую не соответствуют требованиям, предъявляемым к ним пунктом 16 постановления Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 322. Отсутствие типовой формы заключения не позволяет единообразно и последовательно описать культурные ценности, дать единые ссылки на законодательные и нормативные акты, на основе которых делается вывод о возможности (невозможности) вывоза культурных ценностей.

Так, в заключении эксперта Т. А. Ермаковой 2 картины П. П. Кончаловского (1917-1918 годы) идентифицированы как подлинные, но не оценена степень их сохранности. Сделан вывод, что они «...представляют художественный, коллекционный и антикварный интерес. По времени создания подлежат вывозу из Российской Федерации...», принадлежность их к «культурным ценностям» не определена.

Эксперты М. З. Саркисова и Л. В. Харченко 2 заявленные к вывозу картины оценивают единой суммой. При этом со ссылкой на Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4804-1 делается вывод, что картины не могут быть признаны особо

ценными объектами культурного наследия, хотя таких понятий закон не содержит. Общий вывод о возможности их вывоза с территории Российской Федерации отсутствует.

Экспертом Т. А. Ермаковой 20 октября 2008 года дано заключение о возможности вывоза из Российской Федерации картины К. Моне «Отвесные скалы в д'Аваль» (1885 год), а Управлением по ЦФО оформлено свидетельство на вывоз от 31 октября 2008 года № МК 00106404. При этом основным доводом для выдачи такого разрешения явилось то, что картина ранее была ввезена в Российскую Федерацию (таможенная декларация от 19 ноября 2005 года без указания на временный ввоз и стоимостной оценки). Однако норма, допускающая вывоз ранее ввезенных культурных ценностей, созданных более 100 лет назад, введена Федеральным законом от 17 июля 2009 года № 150-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О вывозе и ввозе культурных ценностей», который вступил в силу только 20 июля 2009 года.

Управление по ЦФО осуществляет функции по оформлению временно вывозимых культурных ценностей и контролю за их возвратом. Более 98 % объектов этой категории культурных ценностей представляют собой редкие и уникальные музыкальные инструменты, вывозимые российскими музыкантами для участия в гастролях. Все инструменты имеют паспорта установленного образца, экспертное заключение и страховой полис. Договоры о возврате временно вывозимых культурных ценностей оформляются и хранятся в Управлении по ЦФО.

В ходе анализа документов по временному вывозу 44 инструментов, которые к моменту настоящей проверки должны были быть возвращены на территорию Российской Федерации, установлено следующее:

- отсутствуют договоры с принимающей стороной о целях и условиях временного вывоза культурных ценностей, документально подтвержденные гарантии принимающей стороны и гарантии государственных органов страны назначения в отношении сохранности и возврата культурных ценностей, как это предусмотрено пунктом 2 статьи 30 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4804-1. Как правило, эти документы заменяются обычными приглашениями без перевода их на русский язык и визы консульских служб;

- из рассматриваемого числа временно вывезенных инструментов только по 13 инструментам (30 %) имеются документы, подтверждающие их возврат (таможенные декларации, свидетельства с отметкой таможенного органа);

- отсутствует документальное подтверждение проведения экспертизы возвращаемых культурных ценностей, как это предусмотрено пунктом 15 Положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 322.

Окончательная стадия оформления заявленных к вывозу культурных ценностей включает выдачу свидетельства установленного образца, на основании которого культурные ценности без взимания таможенных пошлин пропускаются через таможенную границу Российской Федерации. За период с 1 октября 2008 года по 31 декабря 2009 года Управлением по ЦФО выдано 1498 свидетельств на право вывоза культурных ценностей, в том числе в 2008 году - 316, в 2009 году - 1182 свидетельства. Доля свидетельств на право временного вывоза составляет 16 процентов.

За проверяемый период Управлением по ЦФО согласно актам приема-передачи получено 1200 чистых бланков свидетельств, в том числе 1000 бланков от Россохранкультуры и 200 - от Управления Россохранкультуры по Смоленской области (бланки старого образца). Расхождение в полученных бланках и выданных свидетельствах в количестве 298 штук документально не подтверждено. Какие-либо мероприятия со стороны Россохранкультуры по контролю за сохранностью, правильностью учета и использования бланков не проводились.

Таким образом, учитывая вышесказанное, можно констатировать полное отсутствие контроля Росохранкультуры за деятельностью Управления по ЦФО.

Выводы

1. За период с 2004 года федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по охране культурного наследия, постоянно находился в процессе образования, преобразования, слияния, разделения, налаживания работы служб (ремонт помещений, набор сотрудников, их размещение, обеспечение техническими средствами и т. д.), что существенно снизило эффективность функционирования данного органа и негативно отразилось на выполнении им своих полномочий.

2. По состоянию на 1 мая 2010 года, то есть спустя 2 года со дня образования Службы, в нарушение постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» не утвержден ни один административный регламент по исполнению Росохранкультурой своих государственных функций, в том числе по такой важнейшей, как функция государственного контроля и надзора в области охраны культурного наследия. Такое положение дел резко снижает доступность государственных услуг и, как следствие, их качество.

3. Штатная численность центрального аппарата Росохранкультуры составляет 85 единиц, при этом численность руководства (включая начальников отделов) составляет 30 % от общей численности аппарата. По состоянию на конец 2009 года штатная численность территориальных органов Росохранкультуры укомплектована только на 75 процентов.

4. По данным Минфина России о динамике качества финансового менеджмента, размещенным на его официальном сайте, в рейтинге главных администраторов средств федерального бюджета Росохранкультура по итогам за 2008 год занимала 94 место из 94, за I полугодие 2009 года - 95 из 97, за 9 месяцев 2010 года - 96 из 97, за 2009 год - 76 из 87, за I полугодие 2010 года - 77 из 87.

5. В перечень отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Росохранкультурой, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 759-р, вошли 238 объектов культурного наследия федерального значения из более чем 23 тысяч недвижимых памятников, имеющих федеральную категорию охраны, или 1 % от всех памятников федерального значения. Из указанных 238 памятников 96 % составляют объекты, расположенные на территории г. Москвы и Московской области (178 объектов) и г. Санкт-Петербурга (50 объектов).

По состоянию на конец года по всем объектам, включенным в вышеназванный перечень, охранные обязательства, наличие которых является одним из основных условий реализации режима сохранения (охраны) памятника, Росохранкультурой не переоформлены.

В перечне объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Росохранкультурой, отсутствует большая часть объектов, включенных в Список всемирного наследия ЮНЕСКО: исторические памятники Новгорода и окрестностей; историко-культурный ансамбль Соловецких островов; крепость, древний город и крепостные сооружения Дербента; белокаменные памятники Владимира и Суздаля; исторический центр Ярославля; большая часть памятников историко-архитектурного комплекса Казанского кремля. При этом белокаменные памятники Владимира и Суздаля включены ЮНЕСКО в Список всемирного наследия по критерию «Шедевры человеческого гения». Кроме того, в перечне отсутствует большая часть объектов, включенных в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Предложения о включении вышеперечисленных объектов в указанный перечень Росохранкультурой не представлялись, при этом позиция Росохранкультуры выражена следующим образом: «...внесение дополнений в перечень полагаем возможным в случае решения вопроса об увеличении штатной численности Росохранкультуры и выделения необходимых средств для выполнения дополнительно возлагаемых задач...».

6. Выполнение государственных задач по сохранению объектов культурного наследия, а также контроль за их состоянием искусственно разделены между Минкультуры России и Росохранкультурой, что значительно замедляет процесс их выполнения.

Так, одной из государственных функций, возложенных на Росохранкультуру, является функция по ведению единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Выполнение данной функции требует значительных финансовых ресурсов. На протяжении ряда лет и до настоящего времени формирование и ведение базы данных единого государственного реестра объектов культурного наследия (программно-техническая поддержка, модернизация, информационное наполнение основных подсистем) осуществляются Минкультуры России (ранее Роскультуры). Кроме того, Минкультуры России (Роскультура) ежегодно осуществляет мониторинг состояния сохранности и использования объектов культурного наследия, а также их техническую паспортизацию, которые используются для актуализации базы данных. Участие Росохранкультуры в указанных мероприятиях никак не обозначено.

При этом Росохранкультура в работе, связанной с вопросами контроля и надзора в области государственной охраны объектов культурного наследия, руководствуется не данными единого государственного реестра объектов культурного наследия, а документами 60-90-х годов прошлого века (постановление Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР» (с изменениями и дополнениями), Указ Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения», отдельные распоряжения и постановления о включении или исключении отдельных памятников истории и культуры).

7. Приказом Росохранкультуры от 27 февраля 2009 года № 37 утверждено Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, вступающее в силу с 1 января 2010 года, в соответствии с которым формируется учетное дело объекта культурного наследия, состоящее из учетной карты и документов, перечень которых определен статьей 17 и пунктом 2 статьи 20 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ. Согласно пункту 3 статьи 20 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ в реестр также вносятся сведения о наличии зон охраны объекта культурного наследия. Данное требование в Положении о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации не учтено.

Ввиду отсутствия административного регламента по выполнению Росохранкультурой функции по выдаче заданий и разрешений своим распоряжением от 15 декабря 2008 года № 10 Росохранкультура утвердила Временный порядок рассмотрения обращений заявителей о выдаче заданий и разрешений на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, в котором не учтено, что для выдачи разрешений на проведение научно-исследовательских и изыскательских работ (работ по обследованию технического состояния) не может быть представлен титульный лист, а также копии договоров заявителя с ответственными лицами по авторскому (архитектурному, инженерному, археологическому, техническому) надзору, а необходимо согласие собственника и/или пользователя объекта. Кроме того, для выдачи разрешения по проведению противоаварийных и консерваци-

онных работ также не может быть представлен титульный лист, а необходим акт технического состояния объекта культурного наследия.

Таким образом, можно констатировать проявление небрежности со стороны Росохранкультуры при утверждении нормативных документов.

8. Единая база данных по выданным заданиям и разрешениям на выполняемые работы на памятниках истории и культуры, а также перечень согласованных охранных обязательств в Росохранкультуре отсутствуют, их учет осуществляется в рамках ведения общего документооборота. Таким образом, не осуществляется анализ проводимых работ (их задвоенность, качественные и количественные параметры работ), а также отсутствует возможность введения данной информации в единый государственный реестр объектов культурного наследия.

9. Росохранкультура не способна обеспечить соблюдение требований Положения о лицензировании деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 года № 117. Лицензии на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия выдаются организациям и учреждениям, не имеющим необходимых специалистов, удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям; полноценные сведения о соблюдении лицензиатами требований действующего законодательства в области охраны объектов культурного наследия отсутствуют. Доля отказов в предоставлении лицензии составляет около 1 % от общего количества поданных заявок, в то время как не менее 60 % лицензиатов в той или иной форме не соответствуют требованиям действующего законодательства в области лицензирования деятельности по реставрации объектов культурного наследия.

Неспособность федерального органа исполнительной власти по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия обеспечить соблюдение требований, установленных Положением о лицензировании деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 года № 117, ставит вопрос о возможности и целесообразности внесения изменений в Федеральный закон от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (подпункт 41 пункта 1 статьи 17 «Деятельность по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)»), аналогичных изменениям, внесенным Федеральным законом от 22 июля 2008 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в части деятельности по проектированию и строительству зданий и сооружений.

10. Государственная функция Росохранкультуры по государственной аккредитации организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами, сводится к аккредитации 1 раз в 5 лет 6 организаций (в соответствии со статьей 1244 «Государственная аккредитация организаций по управлению правами на коллективной основе» Гражданского кодекса Российской Федерации), а контроль за деятельностью этих аккредитованных государством организаций - к проведению плановых проверок 1 раз в 3 года (в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

11. Проверка деятельности Управления Росохранкультуры по Центральному федеральному округу показала, что деятельность Управления по ЦФО в полной мере не организована, а контроль за его деятельностью Росохранкультурой не осуществляется.

12. Анализ деятельности территориальных управлений Росохранкультуры показал, что основная работа управлений сосредоточена на выдаче разрешительных документов на право ввоза и вывоза культурных ценностей.

13. Проведение экспертизы культурных ценностей на платной основе, предусмотренное пунктом 5 Положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 322, Управлением по ЦФО не осуществлялось. Экспертиза проводилась на основании запросов-направлений в произвольной форме, без официального участия специалистов Управления по ЦФО и, соответственно, контроля с их стороны за выполнением всех установленных процедур. Оплата услуг производилась по договоренности между экспертом и заявителем, и, следовательно, функция получения разрешенных доходов от приносящей доход деятельности Управлением по ЦФО не реализовывалась.

В соответствии с пунктом 16 Положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 322, оценка культурных ценностей должна быть основана на рыночной стоимости, в соответствии с которой определяется государственная пошлина, установленная Налоговым кодексом Российской Федерации, в размере от 0,01 % до 10 % страховой стоимости, которая полностью поступает в доход федерального бюджета. В предложениях экспертов сумма оценки культурных ценностей отражается, как правило, с припиской «приблизительно». Выборочный анализ экспертных заключений, подтверждающих право вывоза культурных ценностей с территории Российской Федерации, показал, что они зачастую не соответствуют требованиям, предъявленным к ним пунктом 16 вышеназванного постановления. Отсутствие типовой формы заключения не позволяет единообразно и последовательно описать культурные ценности, дать единые ссылки на законодательные и нормативные акты, на основе которых делается вывод о возможности (невозможности) вывоза культурных ценностей.

На период проведения проверки отсутствовали нормативные правовые документы, определяющие порядок работы с экспертами, унифицированные формы экспертных заключений, приемы и методики оценки культурных ценностей как по срокам создания, так и по их рыночной стоимости.

14. К акту контрольного мероприятия «Проверка деятельности органов исполнительной власти в области охраны культурного наследия, авторского права и смежных прав, эффективности использования средств федерального бюджета, выделяемых на указанные цели» в Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия в адрес Счетной палаты Российской Федерации представлены замечания (пояснения).

Предложения

1. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину о невыполнении Росохранкультурой возложенных на нее государственных функций с приложением отчета о результатах контрольного мероприятия.

2. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Министерство культуры Российской Федерации, в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. ФИЛИПЕНКО