

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 19 июля 2002 года № 25 (308) “О результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направляемых на финансирование мероприятий федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” в части особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в Министерстве культуры Российской Федерации”:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить информационное письмо Его святейшеству святейшему Патриарху Московскому и Всея Руси Алексию II.

Направить представление Счетной палаты Минкультуры России.

Направить письмо в Минфин России.

Направить отчет о результатах проверки в Государственную Думу и Совет Федерации.

Рассмотреть отчет “О результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направляемых на финансирование мероприятий федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” в части государственных инвестиций, в Министерстве культуры Российской Федерации” в сентябре 2002 года.

ОТЧЕТ

о результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направляемых на финансирование мероприятий федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” в части особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в Министерстве культуры Российской Федерации

Основание для проверки: статьи 2, 9 и 11 Федерального закона “О Счетной палате Российской Федерации”, постановление Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 9 февраля 2002 года (протокол № 4 (287)).

Цель проверки

Проверить полноту финансирования и целевое расходование средств федерального бюджета, направленных на финансирование мероприятий федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” в части особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Объекты проверки

Министерство культуры Российской Федерации, Государственный музей-заповедник “Ростовский Кремль” (Ярославская область), Соловецкий государственный историко-архитектурный и природный музей-заповедник (Архангельская область), особо ценные объекты Республики Карелия и другие организации - получатели средств федерального бюджета.

Проверяемый период: 2001 год и истекший период 2002 года.

Проверка проведена в период с 27 марта по 30 июня 2002 года. Проверки проводились выборочным методом.

Акты проверок зарегистрированы за № КМ-373/12 от 12 апреля 2002 года, № КМ-378/12 от 15 апреля 2002 года, № КМ-465/12 от 24 апреля 2002 года, № КМ-827/04-1 от 3 июля 2002 года.

С актами проверок ознакомлены руководители соответствующих структур. С замечаниями подписан акт по Министерству культуры Российской Федерации. По существу замечаний даны заключения.

Общие сведения

Статус особо ценного объекта введен Указом Президента Российской Федерации № 294 от 18 декабря 1991 года и означает отнесение его к высшей категории охраны и учета, предполагающей особые формы государственной поддержки, и включение его в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

К особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации (далее - особо ценные объекты) отнесены 63 организации, находящиеся в ведении Минкультуры России, Минобороны России, РАН, Минобразования России, Росархива, Минпромнауки России. Из них в ведении Минкультуры России находится 40 особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации. Особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации: Государственный Эрмитаж, Государственный академический Большой театр России, Госфильмофонд Российской Федерации - являются прямыми бюджетополучателями.

Федеральная целевая программа "Культура России (2001-2005 годы)" (далее - Программа) утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2000 года № 955.

Государственным заказчиком и координатором Программы является Министерство культуры Российской Федерации.

Для текущего управления Программой Минкультуры России, как государственный заказчик, должно было сформировать дирекцию, утвердить положение о дирекции, ее состав. Однако на период проведения проверки дирекция по текущему управлению Программой не сформирована.

Федеральным законом от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ "О федеральном бюджете на 2001 год" бюджетные ассигнования на финансирование текущего содержания особо ценных объектов по разделу 15 "Культура, искусство и кинематография" выделены отдельным приложением (приложение № 18). По остальным разделам указанные ассигнования предусмотрены в составе ведомственной структуры расходов федерального бюджета.

В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ "О федеральном бюджете на 2002 год" бюджетные ассигнования на финансирование расходов на содержание особо ценных объектов предусмотрены в соответствии с ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2002 год (приложение № 6) по виду расходов 273 "содержание особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации" без выделения указанных расходов в отдельные приложения.

Правовое регулирование вопросов особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации

Проверкой установлено, что все особо ценные объекты, находящиеся в ведении Минкультуры России, включены в Государственный свод в соответствии с решениями Экспертного совета следующими указами Президента Российской Федерации: № 294 от 18 декабря 1991 года (13 объектов), № 313 от 27 марта 1992 года (1 объект), № 558 от 5

июня 1992 года (1 объект), № 1847 от 6 ноября 1993 года (4 объекта), № 64 от 24 января 1995 года (4 объекта), № 1219 от 6 декабря 1995 года (4 объекта), № 1112 от 30 июля 1996 года (2 объекта), № 275 от 2 апреля 1997 года (7 объектов), № 30 от 15 января 1998 года (3 объекта), № 814 от 6 июня 1999 года (1 объект).

Приказом Минкультуры России от 16 апреля 1999 года № 246 “О Государственном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации” утверждена форма регистрационного реестра и структура документально-информационного фонда Государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации (далее - Государственный свод, Свод).

Однако Минкультуры России не определены ответственные за ведение Государственного реестра особо ценных объектов культурного наследия Российской Федерации. В ходе проверки выявлено, что представленный Свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в нарушение установленного порядка дважды корректировался начальником отдела музеев Минкультуры России. Не установлен и порядок доступа для ознакомления и публикации документов и материалов, включенных в Государственный свод и подлежащих бессрочному хранению, как это предписано Положением о Государственном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Минкультуры России не выполнен пункт 4 Указа Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 “Об утверждении перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского значения)” в части определения имущественного состава каждого объекта в соответствии с правилами и порядком государственного учета памятников истории и культуры, иных объектов культурного наследия, предусмотренными законодательством Российской Федерации. Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского значения) не составлен, имущественный состав каждого объекта не определен.

Актом проверки Государственного музея-заповедника “Ростовский Кремль” (далее - Музей) установлено, что Музей не имеет полного перечня объектов, входящих в состав Музея, как особо ценного объекта. Так, до включения Музея в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации Комитетом по управлению имуществом Ярославской области по договору от 19 декабря 1994 года за Музеем было закреплено на праве оперативного управления государственное имущество в количестве 47 единиц (в том числе на территории Кремля 32 памятника и один жилой дом и 14 памятников вне территории Кремля).

Согласно уставу Музея, утвержденному в нарушение установленного порядка Минкультуры России, в состав Музея входят 37 объектов недвижимости.

В форме 8-нк “Сведения о деятельности музея” за 2001 год (утверждена постановлением Госкомстата России от 3 сентября 1999 года № 82) общее количество памятников истории и культуры, закрепленных за Музеем, составляет 26 единиц.

По бухгалтерскому отчету Музея (оборотной ведомости) по состоянию на 1 января 2002 года числится 28 объектов, а также здание бывшего детского сада.

В ходе проверки установлено, что администрацией Государственного музея-заповедника “Ростовский Кремль” проведена инвентаризация (с переоценкой) имущества, находящегося на балансе музея, что является нарушением постановления Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 года № 447-1 “О неотложных мерах по сохранению национального культурного и природного наследия народов РСФСР”, которым запрещена оценка балансовой стоимости недвижимых памятников истории.

Однако Минкультуры России баланс исполнения сметы доходов и расходов Государственного музея-заповедника “Ростовский Кремль” за 2001 год принят без замечаний.

**Соответствие уставных документов особо ценных объектов
культурного наследия народов Российской Федерации, находящихся
в ведении Минкультуры России, требованиям действующего
законодательства Российской Федерации**

В соответствии с Положением об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 года № 1487, в учредительных документах организаций, отнесенных в установленном порядке к особо ценным объектам, должен быть указан статус особо ценного объекта. Уставы указанных организаций должны утверждаться в соответствии со статьей 52 Гражданского кодекса Российской Федерации учредителем организации, т.е. Правительством Российской Федерации.

По государственному музею, научно-исследовательскому и культурно-просветительному учреждению “Государственный Эрмитаж” представлено лишь Положение “О Государственном Эрмитаже”, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 1994 года № 826.

В нарушение статьи 52 Гражданского кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 719 учредительная документация 34 объектов утверждена Минкультуры России на основании поручения Председателя Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдина № ВЧ-П16-14576 от 30 апреля 1996 года, которое не может служить основанием для изменения установленного порядка утверждения уставной документации организации.

**Полнота поступления средств федерального бюджета и внебюджетных
источников, направленных на финансирование особо ценных объектов
культурного наследия народов Российской Федерации**

Федеральным законом от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ “О федеральном бюджете на 2001 год” с изменениями и дополнениями от 24 марта 2001 года № 34-ФЗ и от 14 декабря 2001 года № 161-ФЗ (приложение № 18) Минкультуры России были предусмотрены бюджетные ассигнования на финансирование особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации на 2001 год в объеме 2727124,3 тыс. рублей, в том числе:

- по разделу 14 “Образование” целевым статьям 403 и 405 виду расходов 273 в объеме 114537,4 тыс. рублей;
- по разделу 15 “Культура, искусство и кинематография” целевым статьям 410 и 411 виду расходов 273 в объеме 2448410,5 тыс. рублей, (по целевой статье 410 виду расходов 462 “погашение кредиторской задолженности” в объеме 6088,1 тыс. рублей);
- по разделу 15 “Культура, искусство и кинематография” целевой статье 515 виду расходов 273 в объеме 10000,0 тыс. рублей.

Минфином России финансирование содержания особо ценных объектов в 2001 году с учетом остатков на 1 января 2001 года было осуществлено:

- по разделу 14 “Образование” - 118748,3 тыс. рублей;
- по разделу 15 “Культура, искусство и кинематография” целевым статьям 410 и 411 виду расходов 273 - 2598376,0 тыс. рублей;
- по разделу 15 “Культура, искусство и кинематография” целевой статье 515 виду расходов 273 в объеме 10000,0 тыс. рублей.

В счет дополнительных доходов профинансировано:

- по разделу 15 “Культура, искусство и кинематография” в соответствии с приложением № 19 к Федеральному закону “О федеральном бюджете на 2001 год” 11000 тыс. рублей и на повышение заработной платы 18286,8 тыс. рублей;

- по разделу 14 “Образование” на повышение заработной платы 3205,9 тыс. рублей.

Таким образом, финансирование расходов на содержание особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в 2001 году осуществлено Минфином России в полном объеме.

Кроме того, в соответствии с распоряжениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации выделены бюджетные средства в сумме 52809,5 тыс. рублей по разделу 30 “прочие расходы” подразделу 01 “резервные фонды”, в том числе:

- по целевой статье 510 видам расходов 390 и 391 в сумме 11781,3 тыс. рублей;

- по целевой статье 131 виду расходов 397 в сумме 38321,4 тыс. рублей;

- по целевой статье 483 виду расходов 391 в сумме 2706,8 тыс. рублей.

Федеральным законом от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ “О федеральном бюджете на 2002 год” предусмотрены бюджетные ассигнования на финансирование указанных расходов по ведомственной структуре федерального бюджета по виду расходов 273 “содержание особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации” в размере 10069784 тыс. рублей, в том числе Минкультуры России - 3788983 тыс. рублей. Финансирование расходов на содержание 40 особо ценных объектов, находящихся в ведении Минкультуры России, осуществляется в установленном законом порядке.

В ходе проверки рассмотрены отчеты 33 организаций, отнесенных к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, об использовании средств, полученных за счет внебюджетных источников.

Проверкой установлено, что за 2001 год доходы от предпринимательской деятельности составили 803901,6 тыс. рублей, кассовые расходы составили 785506,6 тыс. рублей, фактические расходы - 500498,9 тыс. рублей.

Сводным отчетом Минкультуры России об исполнении сметы доходов и расходов по предпринимательской деятельности (форма № 4) не предусматривается выделение самостоятельного раздела по объектам, отнесенным к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации.

В ходе встречной проверки Соловецкого музея-заповедника (далее - Музей), включенного решением сессии ЮНЕСКО в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО, установлено, что на 2002 год Музею предусмотрены средства на капитальный ремонт и реставрацию на уровне 2001 года. Такой подход к планированию расходов противоречит “Стратегическому плану развития Соловецкого музея-заповедника” на 2001-2005 годы, принятому Минкультуры России 14 мая 2001 года, в части объемов работ и порядка их финансирования, а также решению Президента Российской Федерации В.В. Путина и Патриарха Русской православной церкви о совместных усилиях по развитию церковно-государственного взаимодействия и расширению финансовой поддержки делу сохранения истории и культуры Соловецких островов, принятому по итогам совместного визита в августе 2001 года.

Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направленных на финансирование особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации

Ведомственной структурой расходов федерального бюджета на 2001 год Минкультуры России были предусмотрены ассигнования по разделу 15 “Культура, искусство и кинематография” целевой статье 515 “прочие расходы, не отнесенные к другим целевым статьям” виду расходов 273 “содержание особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации” в сумме 10000 тыс. рублей.

Выделенные ассигнования были направлены Минкультуры России Государственному историко-архитектурному и этнографическому музею-заповеднику “Кижский” (далее - Музей) по четырем договорам, заключенным между Минкультуры России и Музеем, в том числе по договору № 127-01-25 от 26 февраля 2001 года на выполнение работ в I квартале 2001 года по охране Государственного историко-архитектурного и этнографического музея-заповедника “Кижский” на сумму 2500 тыс. рублей, оплата которого произведена в полном объеме до передачи Музея в ведение Минкультуры России.

По всем вышеперечисленным договорам представлены акты приема выполненных работ на общую сумму 10000 тыс. рублей. Следует отметить, что Музей находился в ведении Министерства культуры Республики Карелия до передачи его в ведение Минкультуры России, которая была осуществлена актом приема-передачи без номера от 12 июля 2001 года.

Государственный историко-архитектурный и этнографический музей-заповедник “Кижский” (Спасо-Кижский погост, Республика Карелия) отнесен к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 6 ноября 1993 года № 1847, что придавало ему статус объекта федерального значения и являлось основанием для передачи Музея в ведение Минкультуры России. Однако Минкультуры России своевременно не осуществило передачу указанного объекта.

Состояние договорной работы

Согласно ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 2001 год по целевой статье 516 “Прочие расходы (нужды) на федеральные целевые программы” виду расходов 397 “Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов”, на реализацию федеральной целевой программы было предусмотрено 771893,0 тыс. рублей.

В ходе проведенной выборочной проверки рассмотрено 9 договоров по организации реставрационных и противоаварийных работ на объектах федеральной целевой программы “Культура России” подпрограммы “Развитие культуры и сохранение культурного наследия народов Российской Федерации”, одновременно являющихся особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации.

Общая сумма стоимости указанных государственных контрактов и договоров составила 37780,7 тыс. рублей. Средства в размере 37780,7 тыс. рублей по заключенным договорам перечислены Минкультуры России в 2001 году исполнителям в полном объеме. Согласно представленным в Минкультуры России отчетам, выполненные работы составили 33405,2 тыс. рублей. Средства федерального бюджета в сумме 4375,5 тыс. рублей не подтверждены актами выполненных работ и соответствующими финансовыми отчетами, как это установлено приказом Минкультуры России от 29 июня 2001 года № 703.

Положением о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 1997 года № 679 (с изменениями и дополнениями, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2000 года № 913), Минкультуры России не наделено полномочиями государственного заказчика в области капитального строительства.

Не имея полномочий выступать государственным заказчиком по выполнению реставрационных работ, Минкультуры России доверенностью от 21 августа 2001 года № 62-48Д наделяет Всероссийский музей А.С. Пушкина, в лице его директора С.М. Некрасова и главного бухгалтера О.А. Поплавской, правом подписывать от имени Минкультуры России акты сдачи-приемки работ по реставрации.

Выводы

Минкультуры России проводится определенная работа по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации

Вместе с тем в проверяемый период Минкультуры России:

1. Не сформирована дирекция для текущего управления федеральной целевой программой “Культура России (2001-2005 годы)”, на что неоднократно обращалось внимание предыдущими проверками Счетной палаты Российской Федерации;

2. Согласно Положению о Министерстве культуры Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 1997 года № 679 (с изменениями и дополнениями от 2 декабря 2000 года № 913), Минкультуры России не наделено функциями государственного заказчика. В превышение своих полномочий Минкультуры России заключает договора на передачу функций заказчика.

3. Средства федерального бюджета в сумме 4375,5 тыс. рублей, направленные на реставрацию особо ценных объектов, не подтверждены актами выполненных работ и соответствующими финансовыми отчетами, как это установлено приказом Минкультуры России от 29 июня 2001 года № 703.

4. Не определены ответственные за ведение Государственного реестра особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации. Не установлен порядок доступа для ознакомления и публикации документов и материалов, включенных в Государственный свод и подлежащих бессрочному хранению, как это предписано Положением о Государственном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

5. Не выполнен пункт 4 Указа Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 “Об утверждении перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения” в части определения имущественного состава каждого объекта в соответствии с правилами и порядком государственного учета памятников истории и культуры, иных объектов культурного наследия, предусмотренными законодательством Российской Федерации. В результате перечни объектов не составлены, имущественный состав каждого объекта не определен.

6. В нарушение статьи 52 Гражданского кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 719 учредительная документация 34 объектов утверждена не Правительством Российской Федерации, а Минкультуры России на основании поручения Председателя Правительства Российской Федерации В.С. Черномырдина от 30 апреля 1996 года № ВЧ-П16-14576, которое не может служить основанием для изменения установленного порядка утверждения уставной документации организации.

7. Основами законодательства Российской Федерации о культуре понятие “особо ценный объект культурного наследия народов Российской Федерации” не определено. В результате отсутствуют четкие критерии по определению объектов культурного наследия народов Российской Федерации для отнесения их к категории особо ценных объектов.

8. Планирование расходов на финансирование особо ценного объекта Соловецкий музей-заповедник на 2002-2003 годы осуществлено Минкультуры России без учета

реальных потребностей, предусмотренных “Стратегическим планом развития Соловецкого музея-заповедника” на 2001-2005 годы.

Предложения

В целях устранения выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков в организации работы Минкультуры России по содержанию особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, а также обеспечения реализации мероприятий федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” в части особо ценных объектов предлагается:

1. Направить представление Министру культуры Российской Федерации, с предложением принять исчерпывающие меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, в том числе:

- сформировать при Минкультуры России дирекцию для текущего управления федеральной целевой программой “Культура России (2001-2005 годы)”;

- средства федерального бюджета в сумме 4375,5 тыс. рублей, направленные на реставрацию особо ценных объектов, подтвердить соответствующими документами в порядке, определенном приказом Минкультуры России от 29 июня 2001 года № 703;

- принять меры по устранению несоответствия фактически осуществляемых Министерством функций государственного заказчика по организации и проведению реставрационных работ на объектах культуры полномочиям, предусмотренным Положением о Министерстве культуры Российской Федерации;

- прекратить нарушения действующего законодательства по утверждению учредительной документации организаций, отнесенных к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации;

- разработать четкие критерии по определению объектов культурного наследия народов Российской Федерации для отнесения их к категории особо ценных объектов, обеспечить выполнение Федерального закона “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ в части, определяющей конкретные положения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации;

- планирование расходов на финансирование особо ценного объекта Соловецкого музея-заповедника осуществлять с учетом реальных потребностей, предусмотренных “Стратегическим планом развития Соловецкого музея-заповедника” на 2001-2005 годы.

2. Направить отчет Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Направить информационное письмо Его святейшеству святейшему Патриарху Московскому и Всея Руси Алексию II.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю. М. ВОРОНИН