

**СВОДНАЯ АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА**  
**по результатам экспертно-аналитического мероприятия**  
**«Анализ обеспечения Правительством Российской Федерации**  
**финансовых и иных условий, необходимых для хранения**  
**и использования музейных предметов и музейных коллекций,**  
**входящих в состав государственной части Музейного фонда**  
**Российской Федерации и находящихся в федеральной собственности»**

**Основание для подготовки аналитической записки:** пункт 3.10.7 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2007 год.

**Цель исследования**

Проанализировать обеспечение Правительством Российской Федерации финансовых и иных условий, необходимых для хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации и находящихся в федеральной собственности.

**Предмет исследования**

Законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие финансовые и иные условия, необходимые для хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации и находящихся в федеральной собственности, отчетность и материалы Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федерального агентства по культуре и кинематографии, Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, государственных музеев, а также статистическая отчетность, материалы Комиссии по координации вопросов организации и проведения комплексной проверки сохранности культурных ценностей, находящихся в фондах музеев Российской Федерации, и ее рабочих групп.

**Объекты исследования**

Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральное агентство по культуре и кинематографии, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия\*, Государственный Исторический музей, Государственный музей изобразительных искусств им. А. С. Пушкина и другие федеральные органы исполнительной власти и общественные организации, которые имеют государственный статус и в чьем ведении находятся музеи.

В процессе работы над сводной аналитической запиской (далее - аналитическая записка) исследованы законодательные и иные нормативные правовые акты и документы, регулирующие создание и использование Музейного фонда Российской Федерации, материалы федеральных министерств, агентств, служб и иных организаций, данные государственного статистического наблюдения о деятельности музеев, сводные доклады

---

\*В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 марта 2007 года № 320 «О Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия» Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия преобразована в Федеральную службу по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия (Россвязьохранкультуру).

о результатах и основных направлениях деятельности Минкультуры России, данные пояснительных записок к годовым отчетам об использовании бюджетных средств Роскультуры и Минкультуры России, ряд материалов, опубликованных в средствах массовой информации, материалы Комиссии по координации вопросов организации и проведения комплексной проверки сохранности культурных ценностей, находящихся в фондах музеев Российской Федерации, и ее рабочих групп.

В аналитической записке освещены вопросы нормативно-правового, финансового, материально-технического и организационного обеспечения сохранности и использования музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также выявленные в ходе анализа представленных по запросам Счетной палаты Российской Федерации материалов и информации недостатки и проблемы, даны предложения, позволяющие, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, в 2008 году и последующие годы принять необходимые меры по финансовому, нормативно-правовому, организационному и кадровому обеспечению хранения и использования музейных ценностей, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации.

### **Введение**

Общеизвестно, что уровень цивилизованности государства определяется отношением к своим национальным архивам и музеям.

Проблема сохранения культурных ценностей существует со времен появления первых человеческих цивилизаций. Человек, осознавая ценность музейных предметов, искал эффективные методы их сохранения еще в пору зарождения письменности. Известны случаи, когда люди просили богов помочь им сохранить документы. В одном из музеев Рима, например, выставлена арабская рукопись с призывами к богам о защите документов от воздействия моли<sup>1</sup>.

В настоящее время борьба с незаконным вывозом и криминальным оборотом культурных ценностей (музейных предметов, музейных коллекций) приобретает все большую актуальность. По данным ФБР и Интерпола, годовой оборот «черного рынка» произведений искусства в мире составляет несколько миллиардов долларов США, а в списке наиболее прибыльных сфер преступной деятельности ему отводится четвертое место после торговли наркотиками, оружием и отмыванием денег<sup>2</sup>. В США ежегодный незаконный оборот предметов искусства: картин, монет, наград и прочих предметов старины - оценивается в 6 млрд. долл. США<sup>3</sup>.

По статистике, наиболее часто кражи совершаются из музеев Франции, Италии и России. По некоторым оценкам, в розыске сейчас находится около 500 работ Пикассо, 250 - Шагала, более 220 - Ренуара, около 50 - Ван Гога и сотни творений Дали. Борьба с кражами и незаконным вывозом предметов культуры усиливается после глобальных мировых потрясений, в частности, после мировых и локальных войн, однако на сегодняшний день сложилась ситуация, когда за достаточно короткий срок в относительно мирное время незаконный оборот культурных ценностей превратился в один из наиболее широко распространенных и процветающих видов незаконной транснациональной торговли<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>Из выступления В. Е. Шудегова - председателя Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии на парламентских слушаниях в Совете Федерации «Законодательное обеспечение сохранности и учета музейных ценностей в Российской Федерации», проходивших 7 декабря 2006 года.

<sup>2</sup>Г. Козлов. Искусство кражи. - Вокруг света, 2006, № 2, с. 61-72.

<sup>3</sup>«Культурные» кражи. - Музей, 2006, № 6, с. 19-21.

<sup>4</sup>О. Е. Коваленко. Контрабанда культурных ценностей: востребованность преступлений. - Проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка //Отв. ред. В. А. Номоконов. - Владивосток, 2005, с. 187-190.

Актуальна эта проблема и для России. По некоторым оценкам, за последние 15 лет в России украдено около 60 тыс. предметов старинного искусства примерной стоимостью 1,0 млрд. долл. США. Достаточно вспомнить нашумевшее «эрмитажное» дело, когда летом 2006 года была обнародована информация о хищении 221 экспоната в одном из крупнейших музеев страны и мира - Государственном Эрмитаже (г. Санкт-Петербург). Анализ состояния, учета и сохранности музейных коллекций и предметов в музеях России показывает, что в этом деле существуют серьезные недостатки, что, в частности, способствует увеличению количества совершаемых краж и хищений из государственных хранилищ. При этом пропажи и хищения отмечаются в музеях как городского, так и федерального уровня.

В последние годы наблюдается активное развитие антикварного рынка, в том числе и теневого, который в России не лицензируется и практически государством в настоящее время не контролируется. Одновременно отмечается резкий скачок цен на произведения искусства, предметы старины, военной истории. В этих условиях назрела острая необходимость совершенствования нормативно-правовой базы в сфере музейного дела с учетом всех факторов.

Результативность деятельности Правительства Российской Федерации по сохранению и использованию Музейного фонда Российской Федерации, включая его государственную часть, определяется в первую очередь тремя условиями:

- нормативным правовым регулированием деятельности музеев;
- объемом финансовых ресурсов, которым обладают музеи и который в итоге определяет материально-техническое состояние музеев;
- кадровым обеспечением деятельности музеев.

### **Краткая характеристика состояния сети музеев в Российской Федерации**

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается более 2,3 тыс. музеев, в которых сосредоточено свыше 64,0 млн. единиц хранения основного фонда.

Бесконечное разнообразие музейных собраний позволяет в масштабах всего музейного фонда страны воссоздать историю не только России, но и практически всего мира на протяжении миллионов лет. Никакой другой государственный институт, кроме музеев, в настоящее время не занимается воспитанием у человека чувства малой Родины, где бы он ни жил.

В 2005 году музеи страны посетило 75,6 млн. человек, что составляет более 527 посещений на 1000 жителей, в 2006 году - 79,2 млн. человек и 555 посещений, соответственно<sup>5</sup>. Следует отметить, что в индивидуальном порядке музеи России посетили 44,4 млн. человек, а в составе экскурсий - 31,2 млн. человек; в 2006 году - 46,4 и 32,7 млн. человек, соответственно. При этом в 2005 году индивидуальными льготами при посещении музеев воспользовались 15,1 млн. человек, в 2006 году - 15,2 млн. человек. Экскурсионным обслуживанием посетителей в возрасте до 18 лет в 2005 году было охвачено 16,5 млн. человек, в 2006 году - 17,0 млн. человек.

Численность работников музейной подотрасли в 2005 году составляла 70,0 тыс. человек, в том числе научных сотрудников и экскурсоводов - 19,8 тыс. человек; в 2006 году - 71,7 тыс. человек и 20,2 тыс. человек, соответственно.

В 1990-2006 годах, несмотря на существовавшие в России экономические трудности, количество музеев (государственных и муниципальных) непрерывно росло. По данным официальной статистики, в 1990 году в Российской Федерации насчиты-

---

<sup>5</sup> Концепция федеральной целевой программы «Культура России на 2006-2010 годы», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2005 года № 1432-р.

валось 1257 музеев. К 1995 году их количество возросло до 1660, к 2000 году - до 1964, а к концу 2006 года - до 2368. При этом следует отметить, что в указанное количество музеев включены филиалы и автономно расположенные отделы музеев, доля которых составляет около 30 %. Без учета филиалов и автономно расположенных отделов на 1 января 2007 года в России насчитывалось 1634 музея, из которых 57 - находятся в ведении Роскультуры (в том числе 33 музея имеют статус особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации), около 700 - в ведении муниципальных органов власти.

На музеи субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приходится 96,3 % учреждений музейного типа и 70,6 % - объема музейных фондов (47100,4 тыс. единиц)<sup>6</sup>.

По данным Роскультуры, отмеченный рост музейной сети происходил и происходит в подавляющем большинстве случаев за счет распада объединенных музеев и передачи их бывших филиалов в муниципальное ведение, а также за счет создания муниципальных музеев на основе общественных (народных) музеев. При этом Роскультурой оговаривается, что «средства государственной статистики не позволяют объективно оценить соответствие представляемых музеями данных реальному положению вещей, поскольку многие муниципальные музеи не являются юридическими лицами, и как сетевые единицы учитываться не могут»<sup>7</sup>.

Кроме того, следует отметить, что системой государственного федерального статистического наблюдения охвачены не все музеи, находящиеся в ведении Российской академии наук и отраслевых академий наук, имеющих государственный статус. Так, по данным Российской академии наук, в системе этой академии на 1 января 2005 года насчитывался 61 музей, в том числе: 44 музея естественнонаучного и гуманитарного профиля, 17 мемориальных музеев, экспозиции которых посвящены выдающимся деятелям отечественной науки.

Данные о количестве музеев, количестве экспонатов, хранящихся в основных фондах музеев, общем количестве посетителей музеев в год, а также количестве посетителей на 1000 жителей в Российской Федерации за 2000-2006 годы<sup>8</sup> представлены в таблице:

Наименование показателя	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Население, млн. чел.	146,6	144,8	144,0	143,1	144,2	143,5	142,8
Количество музеев всех ведомств в РФ, ед.	2047	2113	2189	2229	2269	2285	2368
Прирост количества музеев к предыдущему году, ед.	х	66	76	40	40	16	83
Количество экспонатов основного фонда, тыс. ед.	59000,0	60060,2	60176,9	61019,7	62132,6	62979,3	64353,9
Прирост количества экспонатов основного фонда к предыдущему году, %	х	1,8	0,2	1,4	1,8	1,3	2,2
Прирост количества экспонатов основного фонда к предыдущему году, тыс. ед.	х	1060,2	116,7	842,8	1112,9	846,7	1374,6
Общее число посетителей музеев, тыс. ед.	73200	74310,7	75059,1	73844,4	74337,1	75603,1	79198,2
в том числе: индивидуальных экскурсионных	х	43347,3 30963,4	43974,5 31084,6	40378,2 33466,2	41047,3 33289,8	44424,5 31178,6	46420,7 32777,5

<sup>6</sup>Таблица № 2. - «Музеи и зоопарки Российской Федерации в цифрах за 2006 год» - М.: Главный информационно-вычислительный центр Роскультуры, 2007.

<sup>7</sup>Приложение к письму Роскультуры от 1 октября 2007 года, вх. № А-4169.

<sup>8</sup>См. данные статистических сборников «Музеи и зоопарки в Российской Федерации в цифрах» за 2004, 2005 и 2006 годы.

Наименование показателя	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Число посещений в расчете на 1000 жителей страны	499	513	521	516	516	527	555
Число лекций, тыс. ед.	х	122,7	128,3	121,8	133,6	131,1	149,0
Число наименований выставок, тыс. ед.	х	28,1	31,7	30,0	33,0	35,6	38,6

За 2006 год прирост объема экспонатов основного фонда музеев Российской Федерации к 2005 году составил 1374,6 тыс. единиц, или 2,2 процента.

Музеи России расположены в 7712 строениях. Для размещения музеев только федерального ведения используются 1745 зданий и сооружений. В 2006 году на содержание музеев из бюджетов всех уровней выделено свыше 12 млрд. рублей. В среднем на один музей федерального ведения выделено 114,5 млн. рублей, на один музей другого ведения - почти 2,5 млн. рублей.

### **Нормативное правовое обеспечение хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации и находящихся в федеральной собственности**

Нормативное правовое регулирование в области хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации и находящихся в федеральной собственности, является ключевым механизмом и необходимым и обязательным условием при постановке целей и задач развития и реализации культурного и духовного потенциала нации.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 6 апреля 2007 года отмечалось, что «...настоящее искусство несет в себе серьезный воспитательный заряд, формирует начала патриотизма, развивает моральные и семейные ценности, уважение к труду, к старшим поколениям». При этом, начиная с 2008 года, органам власти субъектов Российской Федерации переданы полномочия в области охраны и управления памятниками истории и культуры федерального значения.

Чрезвычайно важной в связи с этим является деятельность соответствующих государственных институтов по формированию документов нормативно-правовой и методической направленности (законы, постановления, распоряжения, решения органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, приказы министерств, агентств и служб, межотраслевые соглашения, приказы и положения учреждений культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации и т. д.).

При этом следует отметить как минимум пять уровней регулирования процессов хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации:

- федеральное законодательство в сфере культуры, которое должно обеспечить общие правовые основы государственной политики в области культуры и их увязку с иным законодательством (гражданским, бюджетным, налоговым и т. д.), а также с нормами международного права;
- законодательство субъектов Российской Федерации, конкретизирующее вышеназванные основы применительно к местным условиям;
- акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- отраслевые и ведомственные нормативные правовые акты, например, Минкультуры России;

- внутренние акты учреждений культуры (включая музеи федеральных министерств и ведомств, а также Российской академии наук и отраслевых академий наук, имеющих государственный статус), в уставах которых имеется указание на принадлежность музейных предметов и музейных коллекций к Музейному фонду Российской Федерации.

**Федеральный уровень правового и организационного регулирования в области хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации**

Законодательство Российской Федерации о Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации состоит из:

- Конституции Российской Федерации, в которой установлено, что каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, обязанность каждого гражданина России заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (статья 44), в которой проведено разграничение сфер ведения органов государственной власти различного уровня в области культуры (статьи 71 и 114);

- Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (с изменениями, далее - Основы законодательства о культуре), определяющего, что каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности;

- Федерального закона от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (с последующими изменениями, далее - Закон о Музейном фонде), который определяет особенности правового положения Музейного фонда Российской Федерации, а также особенности создания и правовое положение музеев в Российской Федерации. При этом в указанном Законе не оговорено действие международных нормативных актов, регламентирующих особенности правового регулирования в указанной сфере;

- Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (с изменениями), регулирующего отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

- Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (с последующими изменениями, далее - Закон о вывозе и ввозе культурных ценностей), который направлен на сохранение культурного наследия народов Российской Федерации и защиту культурных ценностей от незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на них;

- Гражданского кодекса Российской Федерации, которым регулируется оборот объектов культурного наследия, культурных ценностей (порядок приобретения их в государственную, муниципальную или частную собственность, заключения договора аренды объектов культурного наследия, договора безвозмездного пользования и т. д.);

- Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающего уголовную ответственность за нарушение Закона о Музейном фонде (статьи 164 «Хищение предметов, имеющих особую ценность», 188 «Контрабанда» и 243 «Уничтожение или повреждение памятников истории и культуры» (в том числе предметов или документов, имеющих историческую или культурную ценность));

- Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающего административную ответственность за нарушение Закона о Музейном фонде;
- постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 (с изменениями) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», в соответствии с которым учреждения культуры, включая музеи, относятся к федеральной собственности, за исключением предприятий и организаций культуры, находящихся в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации;
- иных федеральных законов, касающихся вопросов обеспечения содержания музеев и сохранности Музейного фонда Российской Федерации.

Схемы федерального законодательства, регулирующего вопросы сохранения и использования Музейного фонда Российской Федерации, приведены в приложениях 1-2 (приложения в Бюллетене не публикуются).

Анализ перечисленных выше законодательных актов позволил выявить ряд присутствующих им недостатков.

В частности, понятие «культурные ценности» в российском законодательстве не имеет однозначного толкования.

Так, в соответствии со статьей 3 Закона о Музейном фонде «культурные ценности» - предметы религиозного или светского характера, имеющие значение для истории и культуры и относящиеся к категориям, определенным в статье 7 Закона о вывозе и ввозе культурных ценностей. При этом именно на основе данного понятия, имеющего отсылочный характер, строится понятийный аппарат указанного Закона, а именно: категории «музейный предмет», «музейная коллекция», «музейный фонд», «музей».

Согласно Закону о вывозе и ввозе культурных ценностей под данную категорию попадают, в частности:

- исторические ценности, в том числе связанные с историческими событиями в жизни народов, развитием общества и государства, историей науки и техники, а также относящиеся к жизни и деятельности выдающихся личностей (государственных, политических, общественных деятелей, мыслителей, деятелей науки, литературы, искусства);
- предметы и их фрагменты, полученные в результате археологических раскопок;
- художественные ценности (конкретизировано 3 вида таких ценностей);
- редкие коллекции и образцы флоры и фауны;
- предметы, представляющие интерес для таких отраслей науки как минералогия, анатомия и палеонтология;
- другие движимые предметы, в том числе копии, имеющие историческое, художественное, научное или иное культурное значение, а также взятые государством под охрану как памятники истории и культуры.

Следует отметить, что указанный в статье 7 Закона о вывозе и ввозе культурных ценностей перечень категорий культурных ценностей, состоящий из 18 позиций, не является закрытым (заканчивается категорией «другие движимые предметы, в том числе копии, имеющие историческое, художественное, научное или иное культурное значение, а также взятые государством под охрану как памятники истории и культуры») и допускает неоднозначное толкование в части отнесения конкретных предметов к категории культурных ценностей.

Согласно определению, приведенному в Законе о Музейном фонде, музейный предмет - культурная ценность, качество либо особые признаки которой делают необходимым для общества ее сохранение, изучение и публичное представление. Следует

отметить, что особые признаки музейного предмета, по которым он может быть отнесен к культурным ценностям, ни в одном нормативном акте не определены.

Музейная коллекция может приобрести статус музейного предмета, когда все ее составляющие культурные ценности едины по происхождению либо состоят в определенном видовом родстве, либо в силу иных причин не представляют собой ценности, если они взяты по отдельности.

Еще одно определение, имеющее непосредственное отношение к вопросу о музейных ценностях, дается в пункте 1 Положения об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 года № 1487 «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации». Согласно этому пункту к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации относятся расположенные на ее территории историко-культурные и природные комплексы, архитектурные ансамбли и сооружения, предприятия, организации и учреждения культуры, а также другие объекты, представляющие собой материальные, интеллектуальные и художественные ценности эталонного или уникального характера с точки зрения истории, археологии, культуры, архитектуры, науки и искусства.

На эти противоречия обращается внимание в части публикаций, связанных с выставочной деятельностью ряда музеев Российской академии наук<sup>9</sup>.

Так, по мнению Н. Н. Апарина - генерального директора Международного академического агентства «Наука», сочетание в формулировке понятия «культурные ценности» таких определений, как «редкость» отдельных образцов и наличие «интереса» для науки в целом, в отсутствие строго научных критериев и показателей оценки этого интереса допускает неоднозначность в применении Закона о вывозе и ввозе культурных ценностей по отношению к биологическим, палеонтологическим, минералогическим и иным образцам. Более того, приведенное в статье 3 Основ законодательства о культуре определение культурных ценностей как продукта творческой деятельности человека может быть применено к подобным образцам, учитывая природный характер их образования, весьма условно.

Указанное отражается на эффективности международного научного сотрудничества музеев естественнонаучного профиля. При этом по определению музей - это некоммерческое учреждение культуры, созданное собственником для хранения, изучения и публичного представления музейных предметов и музейных коллекций. Следовательно, музей является не просто хранилищем музейных предметов и музейных коллекций, но и в определенной мере научным учреждением.

В российском законодательстве отсутствуют нормы, регулирующие возврат музейных предметов - научных образцов, входящих в состав научно-исследовательского фонда и временно переданных для научного изучения и обработки зарубежным коллегам.

Кроме того, обращает на себя внимание неоднозначность определенного в Законе о Музейном фонде понятия «музейный фонд» как совокупности постоянно находящихся на территории Российской Федерации музейных предметов и музейных коллекций, гражданский оборот которых допускается только с соблюдением ограничений, установленных указанным Законом. При этом в Законе не приводятся ссылки на другие законодательные и иные правовые акты, ограничивающие гражданский оборот музейных ценностей, например, Гражданский кодекс Российской Федерации, Закон о вывозе и ввозе культурных ценностей и Положение об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации.

---

<sup>9</sup>Альманах - 2003. Музеи Российской академии наук. - М.: Научный мир, 2005, с. 264-273.



При его буквальном трактовании музейные предметы и музейные коллекции, составляющие Музейный фонд Российской Федерации, на период временного вывоза на зарубежную экспозицию должны исключаться из состава Музейного фонда Российской Федерации. Следует отметить, что в Законе о Музейном фонде нет положений, регулирующих действие международных актов в области защиты и оборота культурных ценностей.

В числе международных актов по вопросам защиты и оборота культурных ценностей следует отметить:

- Конвенцию о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Гаага, 14 мая 1954 года), определившую понятие «культурные ценности» независимо от их происхождения и владельца;

- Конвенцию о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности (Париж, 17 ноября 1970 года);

- Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 года), в которой сформулировано понятие «культурное наследие»;

- Конвенцию Международного института унификации частного права о похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностях (далее - Конвенция УНИДРУА) (Рим, 24 июня 1995 года), которая применяется к заявкам международного характера и в которой дается определение понятия «культурные ценности».

Из подзаконных актов, регулирующих вопросы Музейного фонда Российской Федерации, следует отметить:

- постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1998 года № 179, утвердившее такие основополагающие документы:

Положение о Музейном фонде Российской Федерации (далее - Положение о Музейном фонде), в котором:

- определен порядок разграничения форм собственности на музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации;

- указан орган государственной власти, на который Правительством Российской Федерации возложено государственное регулирование в области культуры, в том числе права и обязанности, а также государственный контроль в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации;

- продекларирован порядок включения музейных предметов и музейных коллекций в состав фонда и исключения их из его состава (пункт 1). В пункте 7 данного положения определено, что включение музейных предметов и музейных коллекций в состав Музейного фонда Российской Федерации, а также исключение из его состава «производится Министерством культуры Российской Федерации в установленном им порядке после проведения соответствующей экспертизы». При этом содержание пункта 2 указанного положения не содержит однозначного определения в части формирования Музейного фонда Российской Федерации: формируется ли он только экспонатами основного фонда музеев, или в него должны включаться единицы хранения и научно-вспомогательного и обменного фондов музея. Кроме того, в нем не отражены категории культурных ценностей, которые должны включаться в состав Музейного фонда Российской Федерации. В то же время Положение о Музейном фонде СССР, утвержденное приказом Министерства культуры СССР от 27 декабря 1988 года № 483, содержало перечисление видов коллекций, которые относятся к памятникам Музейного фонда Союза ССР в области истории и культуры;

также только продекларирован порядок учета и хранения музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда Российской Федерации;

Положение о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации (далее - Положение о Государственном каталоге), в котором:

дано определение Государственного каталога как электронной базы данных, содержащей основные сведения о каждом музейном предмете и каждой музейной коллекции, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации;

определен орган федеральной исполнительной власти, ответственный за ведение Государственного каталога Музейного фонда Российской Федерации и определяющий объем сведений в электронной базе данных, а также наделенный контрольными полномочиями в части установления достоверности представленных музеями и собственниками музейных ценностей сведений;

определен порядок ведения реестра сделок с музейными ценностями, включенными в Государственный каталог Музейного фонда Российской Федерации;

установлен срок представления информации о хищениях и утрате музейных ценностей в Минкультуры России.

В то же время следует отметить, что из содержания пунктов 4 и 5 данного Положения неясны основания и порядок принятия решения о включении музейных ценностей в Государственный каталог, поскольку информация о музейных ценностях (предметах и коллекциях) для занесения в Государственный каталог представляется в Минкультуры России на бумажных или электронных носителях спустя месяц после их фактической регистрации в Государственном каталоге;

- постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 504 «Об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда», которым утверждено Положение об общероссийском мониторинге состояния и использования соответствующих объектов культурного наследия (далее - Положение о мониторинге). Указанным Положением о мониторинге определено, что объектами мониторинга, помимо прочих, являются находящиеся в федеральной собственности предметы Музейного фонда Российской Федерации независимо от организационно-правовой формы и ведомственной подчиненности организаций, в пользовании либо в управлении которых они находятся. Кроме того, согласно пункту 7 Положения о мониторинге Министерство культуры Российской Федерации до 1 июня года, следующего за отчетным периодом, должно представлять в Правительство Российской Федерации отчет об итогах мониторинга;

- постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 1999 года № 1242 «О порядке бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими восемнадцати лет» (в редакции от 1 февраля 2005 года), в соответствии с которым с 1 января 2000 года органы управления музеев обязаны установить день бесплатного посещения музея (один раз в месяц) и довести эту информацию до посетителей. При этом контроль за обеспечением гарантированного законом права лиц, не достигших восемнадцати лет, на ежемесячное бесплатное посещение музеев возложен на Минкультуры России (до 21 февраля 2005 года) и Роскультуру, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственное регулирование в области культуры;

- постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 712 «О предоставлении льгот отдельным категориям посетителей федеральных государственных организаций культуры», которым федеральным государственным организациям куль-

туры было рекомендовано установить с 1 января 2005 года с учетом финансовых, материально-технических и организационных возможностей льготы для детей дошкольного возраста, учащихся, инвалидов, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, при посещении ими платных мероприятий, проводимых организациями культуры. Контроль за порядком предоставления льгот был возложен на федеральные органы исполнительной власти и иные организации, в ведении которых находятся организации культуры;

- постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2000 года № 955 «О федеральной целевой программе «Культура России (2001-2005 годы)» (с изменениями), утвердившее паспорт указанной федеральной целевой программы, которая была принята для комплексного решения проблем сохранения и развития культурного потенциала страны, сохранения и эффективного использования культурного наследия народов Российской Федерации. Целевые индикаторы и показатели для анализа реализации федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» не разрабатывались. О результатах реализации данной программы более подробно изложено в последующих разделах настоящей записки;

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2005 года № 1432-р, которым утверждена Концепция федеральной целевой программы «Культура России на 2006-2010 годы» (далее - Концепция ФЦП «Культура России»), и постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 740, утвердившее названную программу. В Концепции ФЦП «Культура России» отмечалось, что указанная программа является одним из основных инструментов реализации государственной политики в сфере культуры на среднесрочную перспективу, а также констатировалось, что «быстрое распространение рыночных институтов и определенное отставание кадрового потенциала отрасли от ее реальных потребностей ставят задачу сохранения традиций отечественной культуры и оптимизации структуры кадрового потенциала»;

- инструкцию по организации охраны объектов, хранящих культурные ценности, подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденную совместным приказом МВД России, Минкультуры России и Росархива от 25 мая 1998 года № 315/255/38, которой регулируются порядок организации охраны объектов, хранящих культурные ценности, подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации, их взаимодействия с учреждениями культуры, обеспечения защиты этих объектов от преступных посягательств, установления и осуществления пропускного и внутриобъектового режимов, обязанности должностных лиц, а также требования по оборудованию объектов культуры современными техническими средствами сигнализации и их эксплуатации;

- инструкцию по учету и хранению музейных ценностей, находящихся в государственных музеях СССР, утвержденная приказом Министерства культуры СССР от 17 июля 1985 года № 290, в которой определены права, обязанности и ответственность сотрудников музея по вопросам учета и хранения музейных ценностей, а также порядок обеспечения юридической и физической защиты музейных ценностей и формы основной учетной и иной документации по перемещению музейных ценностей. Однако эта инструкция, принятая более 20 лет назад, не учитывает появившихся после ее издания возможностей использования информационно-коммуникационных технологий в организации учета и хранения музейных ценностей.

На основе указанной инструкции и с учетом других нормативных документов руководство музея обязано разработать собственную инструкцию, определяющую внутренний порядок учета, хранения и реставрации музейных ценностей (хранение их в запасах, в постоянной экспозиции и на выставках, прием и выдачу в постоянное или

временное пользование, реставрационные осмотры, охрану, дежурства, опломбирование и печатывание помещений, хранение ключей, права и обязанности хранителей, научных сотрудников, реставраторов, смотрителей залов). Пожарная и сторожевая охрана определяются в установленном порядке.

На парламентских слушаниях на тему «Законодательное обеспечение сохранности и учета музейных ценностей в Российской Федерации», проведенных 7 декабря 2006 года в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, констатировалось, что состояние современной нормативной базы, необходимой для обеспечения учета и сохранности музейных ценностей, далеко от идеального. Свидетельством тому являются участвовавшие случаи хищения и утраты музейных ценностей<sup>10</sup>.

Проблема возвращения в федеральную собственность похищенных или незаконно вывезенных за пределы Российской Федерации музейных предметов и музейных коллекций значительно усложняется из-за отсутствия в Уголовном кодексе Российской Федерации статьи, раскрывающей содержание ключевого понятия «музейные ценности» в применении к преступлениям, связанным с хищением музейных ценностей, а также распространения на преступления подобного типа действия срока давности (15 лет).

Так, согласно статье 78 Уголовного кодекса Российской Федерации лицо, совершившее кражу музейных предметов или музейных ценностей, освобождается от уголовной ответственности в связи с истечением срока давности, если со дня совершения преступления (в зависимости от его тяжести) истекло от 2 до 15 лет.

Кроме того, по истечении указанного срока при появлении музейных ценностей или музейных коллекций, похищенных из музеев СССР или Российской Федерации, а также у граждан СССР или России, на международных аукционах сложно доказать принадлежность этих предметов и коллекций Российской Федерации или ее гражданам.

Порядок прекращения по истечении сроков давности уголовных дел, приостановленных за неустановлением лиц, совершивших преступления, утвержден приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 5 мая 2004 года № 12.

В то же время согласно требованиям пункта 5 статьи 78 Уголовного кодекса Российской Федерации к лицам, совершившим преступления против мира и безопасности человечества (статьи 353, 356, 357 и 358), сроки давности не применяются.

Статьей 164 «Хищение предметов, имеющих особую ценность» Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что с 1 января 2007 года хищение предметов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность, независимо от способа хищения наказывается лишением свободы на срок от 6 до 15 лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо без такового. Ранее наказание за аналогичное преступление предусматривало лишение свободы на срок от 5 до 15 лет с конфискацией имущества или без таковой.

Статьей 188 «Контрабанда» Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрено наказание за недекларирование или недостоверное декларирование при перемещении через таможенную границу Российской Федерации культурных ценностей в виде лишения свободы на срок от 3 до 12 лет (в зависимости от квалификации преступления) со штрафом в размере до 1 млн. рублей или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период до 5 лет, либо без такового.

Статьей 243 «Уничтожение или повреждение памятников истории и культуры» Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрено максимальное наказание за указанный вид преступления в виде штрафа в размере от 100 тыс. до 500 тыс. рублей

---

<sup>10</sup>Из выступления заместителя Министра культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации А. Е. Бусыгина на парламентских слушаниях в декабре 2006 года.

или в размере заработной платы, или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет, либо лишения свободы на срок до 5 лет.

При этом органам дознания необходимо доказать вину обвиняемого в форме прямого умысла, то есть доказать, что совершившее преступление лицо осознавало, что уничтожает или повреждает объект, который отнесен к категории исторических или культурных памятников, и желало совершить эти действия. В противном случае ответственность может наступать за экологическое или иное преступление, например, за загрязнение земли, незаконную порубку, уничтожение имущества, наказание за которые значительно мягче.

Пунктом 1 статьи 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ установлено, что уголовное дело не может быть возбуждено, а возбужденное уголовное дело подлежит прекращению по истечении сроков давности уголовного преследования. Согласно пункту 3 указанной статьи прекращение уголовного дела влечет за собой одновременно прекращение уголовного преследования.

Кроме того, по отдельным вопросам, связанным с формированием и сохранностью Музейного фонда Российской Федерации, издавались законы субъектов Российской Федерации, инструктивные и методические письма Минкультуры России. Некоторые из них более подробно будут освещены в последующих разделах настоящей записки.

### **Практика применения законодательства Российской Федерации и анализ реализации государственной политики при хранении и использовании музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации**

Согласно Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области культурного и национального развития Российской Федерации (Конституция Российской Федерации, статья 71).

В число конституционных обязанностей Правительства Российской Федерации входит обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, а также управление федеральной собственностью (Конституция Российской Федерации, статья 114).

Таким образом, сохранение культурного наследия страны является конституционной обязанностью государства в лице Правительства Российской Федерации.

В то же время статьей 17 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в действующей редакции) полномочия Правительства Российской Федерации в сфере культуры ограничиваются только обеспечением государственной поддержки культуры и сохранением как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

Такое положение полностью подтверждается содержанием раздела «Политика в сфере культуры» программ социально-экономического развития Российской Федерации (на 2002-2004 годы, 2003-2005 годы и 2006-2008 годы), утвержденных соответствующими распоряжениями Правительства Российской Федерации<sup>11</sup>. Если в 2002 году поддержка культуры провозглашалась одним из приоритетных направлений государственной культурной политики на период до 2004 года, то в последующих распорядительных документах Правительства Российской Федерации тезис о приоритетности поддержки культуры отсутствовал.

---

<sup>11</sup>Распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р, от 15 августа 2003 года № 1163-р, от 19 января 2006 года № 38-р.

Необходимо отметить, что ни в одном из рассмотренных выше законодательных и иных нормативных правовых актов не сформулированы основные направления единой государственной политики в области культуры в целом и по вопросам Музейного фонда Российской Федерации в частности (приложение 3).

В определенной степени этому положению способствовали неоднократные изменения структуры органов федеральной исполнительной власти, осуществленные без установления прямого правопреемства в отношении функций и полномочий ликвидируемых и вновь созданных федеральных министерств и ведомств.

Так, изменение структуры федеральных органов исполнительной власти в 2000 и 2004 годах производилось путем упразднения старых министерств и ведомств и создания новых без указания правопреемства.

Следует отметить, что понятие «упразднение юридического лица» в Гражданском кодексе Российской Федерации отсутствует. В статьях 57-59 Гражданского кодекса Российской Федерации раскрываются понятие «реорганизация юридического лица», вопросы правопреемства по обязательствам реорганизуемого юридического лица; в статьях 61-63 - «ликвидация юридического лица» и порядок ее проведения. При этом ликвидация юридического лица не предполагает правопреемства. И наоборот, при реорганизации юридического лица правопреемство устанавливается путем составления разделительных балансов и передаточных актов.

Упразднение федеральных органов исполнительной власти было проведено по «смешанной» процедуре. С одной стороны, были назначены ликвидационные комиссии и установлены сроки ликвидации, с другой - этими ликвидационными комиссиями составлялись разделительные ведомости расходов федерального бюджета (аналоги передаточных актов), на основании которых устанавливалось фактическое правопреемство вновь образованных министерств и ведомств в части принятых на себя финансовых обязательств.

Основные направления государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации до 2015 года, подготовленные Минкультуры России, были одобрены Председателем Правительства Российской Федерации 1 июня 2006 года (поручение Правительства Российской Федерации № МФ-П44-2462), но не утверждены соответствующим актом Правительства Российской Федерации, что значительно снижает их правовой статус.

Обращает на себя внимание тот факт, что в этом 11-страничном документе вопросам сохранения государственной части Музейного фонда Российской Федерации отводятся всего два абзаца, а именно:

«В целях сохранения государственной части Музейного фонда Российской Федерации необходимо создать единую федеральную базу данных о музейных предметах и коллекциях, что позволит осуществлять эффективный контроль за их учетом и хранением, расширит условия доступа граждан к культурным ценностям, создаст благоприятные условия для научного использования.

Для улучшения условий деятельности музеев, архивов, сохранения и популяризации памятников истории и архитектуры необходимо осуществить компьютеризацию, перевод на электронные носители музейных и архивных фондов, разработку и внедрение новых технологий формирования, учета и экспонирования музейных и архивных фондов и музейных коллекций».

В плане действий по реализации основных направлений государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации (на 2006-2008 годы), на котором проставлен гриф «Согласовано с Правительством

Российской Федерации от 1 июня 2006 года № МФ-П44-2462», проблемы Музейного фонда Российской Федерации не нашли отражения.

В соответствии со статьей 4 Закона о Музейном фонде от имени Российской Федерации имущественные и неимущественные личные права и обязанности, а также государственный контроль в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, осуществляет федеральный орган исполнительной власти, на который Правительством Российской Федерации возложено государственное регулирование в области культуры.

Органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия, авторского права и смежных прав, а также по нормативному правовому регулированию в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия (за исключением сферы охраны культурного наследия), авторского права и смежных прав (за исключением нормативного правового регулирования осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав), является Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Положение о котором утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 289 «О Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации» (в действующей редакции).

К числу важнейших направлений музейной деятельности относится проблема сохранения Музейного фонда Российской Федерации, включающая в себя комплекс мер юридического, организационного и технического характера.

Юридическая защита музейных предметов и музейных коллекций обеспечивается путем разработки и ведения учетной документации, организации хранения музейных предметов и музейных коллекций на основе единых правил и условий, определяемых федеральным органом исполнительной власти, независимо от того, в чьей собственности они находятся.

В круг полномочий Минкультуры России (в части, касающейся культурных ценностей) входит принятие следующих нормативных правовых актов:

- Перечень перемещенных культурных ценностей, не подлежащих передаче иностранным государствам, международным организациям и (или) вывозу из Российской Федерации, а также правила обеспечения режима их хранения;
- Единые правила и условия учета и хранения музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации;
- Порядок формирования, учета, сохранения и использования Музейного фонда Российской Федерации, а также деятельности музеев в Российской Федерации.

Следует отметить, что ни один из перечисленных выше нормативных правовых актов до настоящего времени не разработан и в установленном порядке Минкультуры России не утвержден. При этом с момента принятия Закона о Музейном фонде минуло 11 лет, Положения о Музейном фонде - почти 10 лет.

Положением о Музейном фонде установлено (пункт 7), что «...включение музейных предметов и музейных коллекций в состав фонда, а также их исключение из его состава производятся Министерством культуры Российской Федерации в установленном им порядке после проведения соответствующей экспертизы».

Как показал анализ нормативно-правовой базы в области музейного дела, в настоящее время в законодательстве Российской Федерации отсутствует четкая регламентация того, какие музейные предметы и музейные коллекции должны включаться в состав Музейного фонда Российской Федерации. Вместе с тем фонд музеев состоит из двух частей:

основного фонда и научно-вспомогательного фонда. Из музейных предметов последнего по решению фондово-закупочной комиссии может образовываться обменный фонд.

Отсутствие утвержденного Минкультуры России порядка включения музейных предметов и музейных коллекций в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации привело к тому, что музеи в своих уставах самостоятельно определяют принадлежность музейных предметов к Музейному фонду Российской Федерации.

Так, в уставе Института русской литературы (Пушкинского Дома) Российской академии наук, утвержденном 17 июня 1998 года постановлением бюро отделения литературы и языка Российской академии наук, отмечено, что его неотъемлемыми частями являются: рукописный отдел, фонограммархив и Литературный музей. В то же время в нем нет никаких упоминаний о принадлежности коллекций института к Музейному или Архивному фондам Российской Федерации.

Уставами Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамеры), Минералогического музея им. А. Е. Ферсмана и Государственного геологического музея им. В. И. Вернадского, находящихся в ведении Российской академии наук, определено, что в структуре музейных фондов указанных музеев выделяются основной, обменный и научно-вспомогательный фонды. При этом в уставах названных учреждений отнесение музейных коллекций к федеральной собственности и Музейному фонду трактуется по-разному.

Так, музейные предметы только основного фонда Государственного геологического музея им. В. И. Вернадского Российской академии наук являются федеральной собственностью и неотъемлемой частью культурного наследия народов России, представляют собой ее национальное достояние. При этом музей осуществляет функции учета и хранения музейных предметов своего основного фонда в соответствии с Законом о Музейном фонде, а регистрация новых поступлений в Музейном фонде Российской Федерации производится по мере включения музейных предметов и коллекций в основной фонд музея (но не реже одного раза в год).

Согласно уставу Минералогического музея им. А. Е. Ферсмана Российской академии наук «...коллекции музея являются частью Музейного фонда Российской Федерации». Одновременно в этом документе зафиксировано, что «...имущество музея (здания, сооружения, оборудование, коллекции основного фонда) находится в федеральной собственности, принадлежит ему на праве оперативного управления и отражается на его самостоятельном балансе». Постановка музейных коллекций на балансовый учет является грубым нарушением Закона о Музейном фонде.

В уставе Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамеры) Российской академии наук зафиксировано, что «...музейные предметы и коллекции основного фонда музея, включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, являются федеральной собственностью и закреплены за музеем на праве оперативного управления».

В определенной степени это является следствием того, что в Российской академии наук, как и в других государственных академиях наук, а также федеральных органах исполнительной власти, в ведении которых имеются музеи, реально нет органов управления или иных структурных подразделений, курирующих деятельность музеев, включая развитие и контроль учетно-хранительской работы в них<sup>12</sup>. И это притом, что приказы Минкультуры России, его методические и инструктивные письма, а также документы Роскультуры для неподведомственных им музеев не имеют обязательной силы.

---

<sup>12</sup>Из выступления Ю. К. Чистова - директора Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамеры) Российской академии наук на парламентских слушаниях 6 декабря 2006 года.



Более того, в Российскую академию наук ни Минкультуры России, ни Роскультура до марта 2007 года нормативные правовые документы по вопросам включения музейных предметов и музейных коллекций в состав Музейного фонда Российской Федерации не направляли<sup>13</sup>.

Согласно требованиям пункта 14 Положения о Музейном фонде правила учетной обработки музейных предметов и музейных коллекций (описание, измерение, маркировка и др.), условия хранения и обеспечения безопасности в соответствии с особой технологией изготовления, другой спецификой отдельных категорий данных предметов и коллекций, а также типовые формы основных учетных документов должны определяться инструкцией по учету и хранению музейных предметов и музейных коллекций, утверждаемой Минкультуры России.

Вместе с тем на отсутствие указанных выше нормативных актов Счетной палатой Российской Федерации было указано еще в 2005 году<sup>14</sup>.

Приказом Минкультуры России от 25 июля 2001 года № 793 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1998 года № 179 «Об утверждении положений о Музейном фонде Российской Федерации, о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации, о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации» обязанности по обеспечению деятельности Минкультуры России в области Музейного фонда Российской Федерации были возложены на Государственный музейно-выставочный центр «РОСИЗО» (далее - РОСИЗО). Для реализации указанных функций в структуре РОСИЗО образовано подразделение «Дирекция Музейного фонда Российской Федерации».

Проверкой Счетной палаты Российской Федерации целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных РОСИЗО в 2005 году, было установлено, что в нарушение требований Закона о Музейном фонде с 1996 года Минкультуры России и Роскультурой не сформирован Государственный каталог Музейного фонда Российской Федерации, музейные предметы и музейные коллекции не включены в состав Музейного фонда Российской Федерации, средства федерального бюджета в сумме 19,0 млн. рублей, выделенные в 2002-2004 годах на проведение работ по формированию Государственного каталога Музейного фонда Российской Федерации, использованы неэффективно.

Кроме того, Минкультуры России не исполняло возложенные на него функции в части утверждения единых правил и условий учета и хранения музейных предметов и музейных коллекций, а также порядка формирования, учета, сохранения и использования Музейного фонда Российской Федерации. Средства федерального бюджета в сумме 1,4 млн. рублей, выделенные в 2002-2004 годах на подготовку и издание инструкции по учету и хранению музейных предметов, Минкультуры России и Роскультурой использованы неэффективно.

Однако в материалах и информации Минкультуры России, представленных по запросу Счетной палаты Российской Федерации в 2007 году, снова констатируется, что «...в период 2001-2003 годов специалистами отдела музеев Министерства культуры Российской Федерации и ряда ведущих федеральных музеев разработан проект 1-й части Инструкции по учету и хранению музейных предметов и музейных коллекций, посвященный вопросам учета музейных предметов и музейных коллекций». По данным Минкультуры России, «...в настоящее время идет работа над разделом 2-й части Инст-

---

<sup>13</sup>Письмо Российской академии наук от 30 октября 2007 года № 1-10006-1840/275 (А. Д. Некипелов).

<sup>14</sup>Отчет о результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных Государственному музейно-выставочному центру «РОСИЗО», утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 24 июня 2005 года № 26 (443)).

рукции, в которой будут определены нормативы по хранению». Утверждение указанной Инструкции запланировано на IV квартал 2007 года<sup>15</sup>.

Кроме того, Минкультуры России должно обобщать практику применения законодательства Российской Федерации и проводить анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности (пункт 5.4 Положения о Минкультуры России).

Как показал анализ информационных материалов, представленных по запросам Счетной палаты Российской Федерации, данная функция реализуется Минкультуры России не в полном объеме.

В 2002-2003 годах по заказу Минкультуры России подведомственным ему Главным информационно-вычислительным центром были подготовлены аналитические обзоры, в которых с разной степенью детализации рассматривались итоги деятельности музеев Российской Федерации и формулировались стоящие перед ними проблемы.

Начиная с 2004 года, в связи с изменением структуры и функций федеральных органов исполнительной власти Минкультуры России и находящаяся в его ведении Роскультура заказы на составление аналитических обзоров не размещали, ограничившись выпуском ежегодных статистических сборников «Музеи и зоопарки Российской Федерации в цифрах».

В нарушение норм пунктов 6 и 7 Положения об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 504, Минкультуры России в период 2004-2006 годов не затребовало у федеральных органов исполнительной власти данные мониторинга для обобщения и представления в Правительство Российской Федерации сводного отчета об итогах мониторинга. Указанное постановление Правительства Российской Федерации до настоящего времени не отменено, в период 2004-2007 годов изменения в него в связи с изменением структуры и функций федеральных органов исполнительной власти не вносились. Вместе с тем федерального органа государственной власти, на который возложено обобщение данных мониторинга состояния Музейного фонда Российской Федерации и представление ежегодных докладов в Правительство Российской Федерации, уже не существует.

Таким образом, Правительство Российской Федерации в настоящее время не располагает достоверной информацией о фактическом состоянии сохранности и использовании Музейного фонда Российской Федерации. Анализ недостатков статистической информации по данному вопросу приведен в последующих разделах настоящей записки.

Следует отметить, что в Минкультуры России сложилась устойчивая практика руководства музейной подотраслью путем издания инструктивных писем и методических указаний, которые не относятся к категории ведомственных правовых актов, и, следовательно, их исполнение не является обязательным. Необходимо отметить, что данные письма рассылаются по системе Минкультуры России и Роскультуры и не всегда размещаются в общедоступных справочно-правовых системах «Гарант» и «Консультант», а следовательно, не становятся известными значительному числу работников музеев, находящихся в ведении других федеральных органов исполнительной власти и государственных общественных организаций (например, Российской академии образования и Российской академии наук).

Так, из 320 документов Минкультуры России (в том числе 290 приказов), изданных в период с 10 марта 2004 года по 1 октября 2007 года и размещенных в открытом доступе -

---

<sup>15</sup>Приложение к письму Минкультуры России от 25 апреля 2007 года № 1197-01-47-ПП.

в справочно-правовой системе «Гарант», к вопросам формирования, сохранности и использования Музейного фонда Российской Федерации относятся только 5, а именно:

- от 3 декабря 2003 года № 108 «О мерах по предотвращению незаконных вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности»;

- от 7 октября 2005 года № 463 «Об утверждении показателей деятельности подведомственных Министерству культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации федеральных служб и агентств на 2005 год» (с изменениями);

- от 8 августа 2005 года № 358 «Об утверждении Положения об ЭРПАС», который был впоследствии в связи с отказом Минюста России в его регистрации отменен приказом Минкультуры России от 3 ноября 2005 года № 525;

- от 17 августа 2006 года № 399 «Об утверждении показателей деятельности подведомственных Министерству культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации федеральных служб и агентств на 2006 год»;

- от 10 августа 2006 года № 384 «О неотложных мерах по повышению безопасности Музейного фонда Российской Федерации и Архивного фонда Российской Федерации», которым Роскультуре (М. Е. Швыдкому) поручалось:

- организовать и провести проверку наличия музейных предметов и музейных коллекций. В первую очередь провести проверку музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации и закрепленных за музеями, включенными в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации;

- подготовить предложения по внесению изменений в План-график разработки федеральными органами исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг на 2006-2007 годы в части сокращения сроков подготовки регламентов, связанных с регулированием вопросов в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации;

- обеспечить завершение подготовки проекта инструкции по учету и хранению музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации;

- усилить работу с лицами, ответственными за хранение музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, по выполнению действующих нормативных актов по учету и хранению музейных предметов и музейных коллекций.

При этом следует отметить, что приказ от 10 августа 2006 года был издан уже после так называемого «эрмитажного дела».

Планами работы Минкультуры России на I и II полугодия 2006 года, утвержденными приказами Минкультуры России от 30 декабря 2005 года № 674 «Об утверждении Плана работы Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации на I полугодие 2006 года» и от 13 июля 2006 года № 315 «Об утверждении Плана работы Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации на II полугодие 2006 года», предусматривалось проведение департаментом правового обеспечения и внешних связей «юридического сопровождения подготавливаемой Роскультурой первой части «Инструкции по учету и хранению музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации» (пункты 5 и 23 планов работы Минкультуры России на I и II полугодия 2006 года, соответственно). Вместе с тем, согласно представленной Министерством по запросу Счетной палаты Российской Федерации информации, проект первой части указанной инструкции был подготовлен еще в 2001-2003 годах. На декабрь 2006 года департаменту

экономики и финансов была запланирована «разработка отраслевых инструкций (методических указаний) по учету и хранению музейных фондов» (пункт 80 Плана работы Минкультуры России на II полугодие 2006 года).

Ни один из перечисленных выше пунктов Плана работы Минкультуры России в 2006 году выполнен не был.

Правоприменительные функции в сфере культуры в целом, включая реализацию норм Закона о Музейном фонде, возложены на Федеральное агентство по культуре и кинематографии, положение о котором утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 291 «О Федеральном агентстве по культуре и кинематографии» (с изменениями). Роскультура находится в ведении Минкультуры России.

В части сохранения и пополнения Музейного фонда Российской Федерации в полномочия Роскультуры, закрепленные в Положении об этом органе исполнительной власти, входит организация:

- проведения государственной историко-культурной экспертизы в отношении объектов культурного наследия, историко-культурной и искусствоведческой экспертизы коллекционируемого, в том числе изъятого и конфискованного оружия, патронов к нему, копий (реплик) оружия;

- сохранения и реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации;

- создания современных систем безопасности государственных музеев.

Для осуществления перечисленных полномочий Роскультуре предоставлено право осуществлять:

- ведение Государственного каталога Музейного фонда Российской Федерации;

- реализацию от имени Российской Федерации имущественных и личных неимущественных прав и выполнение обязанностей в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации;

- распоряжение в установленном порядке переданным Агентству обращенным в собственность государства движимым имуществом, представляющим культурную ценность, включая движимое имущество религиозного назначения;

- выдачу заключений об отнесении имущества религиозного назначения к памятникам истории и культуры федерального значения;

- реализацию от имени Российской Федерации преимущественного права покупки музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также заявленных к вывозу культурных ценностей.

На Роскультуру возложено также принятие решений по вопросам:

- управления музейными предметами и музейными коллекциями, находящимися в федеральной собственности;

- передачи на хранение оружия, которое по результатам экспертизы признано имеющим культурную ценность либо в отношении которого необходимо создание особых условий хранения;

- определения состава Музейного фонда Российской Федерации, включения музейных предметов и музейных коллекций в состав Музейного фонда Российской Федерации и исключения их из состава этого фонда.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 8 августа 2006 года № Пр-1343 в соответствии с пунктом 72 Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260 «О Регламенте и Положении об Аппарате Правительст-

ва Российской Федерации» (с изменениями), распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2006 года № 1237-р образована Комиссия по координации вопросов организации и проведения комплексной ревизии культурных ценностей, находящихся в музейных фондах Российской Федерации (далее - Комиссия по ревизии культурных ценностей), в количестве 28 человек под председательством Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева.

В состав Комиссии по ревизии культурных ценностей вошли руководители и уполномоченные представители МВД России, Минкультуры России, ФСБ России и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, а также Генеральной прокуратуры Российской Федерации и других организаций.

В соответствии с пунктом 72 Регламента Аппарата Правительства Российской Федерации решения Комиссии по ревизии культурных ценностей обязательны для исполнения всеми органами исполнительной власти, руководители (или уполномоченные представители) которых входят в ее состав.

Обобщенные результаты проверок, проведенных рабочими группами Комиссии по ревизии культурных ценностей в I полугодии 2007 года, приведены в соответствующем разделе настоящей записки.

### **Организация сохранения и реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации**

Как показывает музейная практика, через экспозиции, доступные посетителям музеев, проходит в год от 4 % до 10 % экспонатов. Основная же часть Музейного фонда Российской Федерации находится в запасниках - фондохранилищах.

Реализация одной из приоритетных задач музеев Российской Федерации - сохранения Музейного фонда Российской Федерации в части обеспечения юридической и физической сохранности предметов и музейных коллекций - осуществляется государственными музеями, иными государственными учреждениями, которым переданы в оперативное управление музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации.

Решение этой задачи достигается осуществлением следующих мероприятий:

1. Организация системы юридической защиты путем хранения информации о музейных предметах. Система включает комплекс документов по учету музейных предметов и музейных коллекций, связанных со структурой фондов и ссылками (акты, описи музейных ценностей, книги поступлений, инвентарные книги и т. п.), и их учетной обработке, а именно:

- книги поступлений, в которых регистрируются музейные предметы в соответствии с решениями экспертных фондово-закупочных комиссий музеев об их принадлежности к музейным предметам основного фонда и научно-вспомогательным материалам в зависимости от их музейной значимости. Каждый предмет при этом получает личный (неповторяющийся) номер;

- инвентарные книги, в которых музейные предметы основного фонда учитываются по видам коллекций в зависимости от материала музейных предметов и их смыслового назначения (живопись, скульптура, стекло и т. п.). Предметы каждой коллекции регистрируются в инвентарных книгах с присвоением буквенных шифров, утвержденных экспертной фондово-закупочной комиссией, например, «ЖВ» - живопись.

В указанных учетных документах листы должны быть пронумерованы, прошнурованы и скреплены печатью. Данные книги готовятся переплетными мастерскими на основе макета листов и наименования столбцов, представленных музеем. При этом применение современных технологий для обработки информации музейных инвентарных книг государственного учета фондов Инструкцией по учету музейных ценностей не предусмотрено.

2. Организация системы физического хранения музейных предметов, включающей комплекс мер технического и организационного характера: создание специальных помещений для хранения музейных предметов и музейных коллекций; оснащение хранилищ (депозитариев) оборудованием для поддержания соответствующих климатических условий, специальной мебелью, системами пожарно-охранной сигнализации, замками, пропускными режимами, а также проведение реставрационных и профилактических работ с музейными предметами.

Доля музеев федерального значения Роскультуры, музеев субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в общем объеме музеев в Российской Федерации (без музеев иных министерств и ведомств) приведена в таблице:

Наименование показателей	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Удельный вес количества музеев федерального значения Роскультуры	4,7	4,5	4,4	4,3	3,9	3,7
Удельный вес музеев субъектов РФ и муниципальных образований	95,3	95,5	95,6	95,7	96,2	96,3
Доля объема фондов музеев федерального значения Роскультуры в общем объеме фондов музеев в РФ	30,2	30,3	29,9	29,3	29,6	29,4
Доля объема фондов музеев субъектов РФ и муниципальных образований в общем объеме фондов музеев в РФ	69,8	69,7	70,1	70,7	70,4	70,6
Доля экспонатов основного фонда в общем объеме фондов музеев в РФ	77,4	76,9	76,7	76,2	76,2	76,1

Из анализа показателей таблицы следует, что в 2006 году количество музеев федерального значения Роскультуры составляло 3,7 % с объемом музейных фондов 29,4 % от общего объема фондов музеев в Российской Федерации (без музеев иных министерств и ведомств).

На музеи субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приходится основная масса учреждений музейного типа - 96,3 %, с объемом музейных фондов - 47100,4 тыс. единиц хранения (70,6 %) <sup>16</sup>.

Доля экспонатов основного фонда музеев Российской Федерации (без музеев иных министерств и ведомств) в их общем объеме имеет тенденцию к снижению с 76,9 % в 2002 году до 76,1 % в 2006 году за счет перевода части музейных предметов из основного фонда в научно-вспомогательный фонд, а также выбытия в связи с их хищениями.

На изменение доли объема фондов музеев Роскультуры федерального значения, которая снизилась с 30,2 % в 2001 году до 29,4 % в 2006 году, оказывало влияние выбытие музейных предметов и музейных коллекций в связи с их передачей в музеи субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Изменение доли музеев федерального значения в общем количестве музеев в России в 2001-2006 годах представлено в таблице:

	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Доля музеев иных министерств и ведомств в общем количестве музеев в РФ	4,1	4,0	3,9	3,9	3,5	3,7
Доля музеев субъектов РФ и муниципальных образований в общем количестве музеев в РФ	91,4	91,7	91,9	92,0	92,6	92,8
Доля музеев федерального значения в общем количестве музеев в РФ	4,5	4,3	4,2	4,1	3,8	3,5

<sup>16</sup>Таблица № 2. - «Музеи и зоопарки Российской Федерации в цифрах за 2006 год». - М.: Главный информационно-вычислительный центр Роскультуры, 2007.

В 2006 году доля музеев федерального значения от общего количества музеев составила 3,5 процента.

Анализ представленных федеральными органами исполнительной власти по запросам Счетной палаты Российской Федерации материалов о фондах подведомственных им музеев, а также сведений, содержащихся в статистических сборниках Главного информационно-вычислительного центра Роскультуры, показал, что статистическим наблюдением не охвачены такие музеи как ФГУ «Центральный музей физической культуры и спорта» (Росспорт), ФГУ «Музей «Самоцветы» (Роснедра) с объемом фондов в 2006 году 84,9 тыс. единиц и 12,5 тыс. единиц, соответственно. В ведомственную статистическую отчетность не включены также федеральные государственные учреждения «Музей морского флота» (Росморречфлот) и «Российский музей леса» (Рослесхоз), объемы фондов музейных предметов которых указать не представляется возможным из-за отсутствия у них отчетности по форме № 8-НК «Сведения о деятельности музея».

Следует заметить, что ценные предметы и коллекции, входящие в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, могут храниться как в государственных музеях, так и в муниципальных. Отдельные раритеты являются гордостью (визитной карточкой) небольших музеев. В связи с этим от организации должным образом учета музейных предметов и музейных коллекций в музеях Российской Федерации зависит целостность Музейного фонда Российской Федерации.

Поскольку сохранение музейных фондов предполагает не только сохранение информации о предмете, но и непосредственное сохранение самого предмета, то направление фондовой работы по обеспечению непосредственно физической сохранности музейных фондов осуществляется путем оптимально выбранных режимов хранения фондов, которые в немалой степени зависят от характеристик музейного здания.

На состояние и проблемы сохранения Музейного фонда Российской Федерации обращалось внимание в письме Минкультуры России от 24 марта 2000 года № 01-52/16-14 «Об актуальных проблемах сохранения Музейного фонда Российской Федерации», в частности на:

- размещение фондохранилищ музеев в помещениях, не соответствующих нормам хранения, в том числе в подвалах, полуподвалах, чердаках, где проведены инженерные коммуникации, зачастую находящиеся в аварийном состоянии;
- устаревшие модификации действующих пожарно-охранных систем, ресурсы которых выработаны;
- недостатки в планировании работ хранителей в связи с приоритетностью их научной, выставочной, просветительской работы над исполнением учетно-хранительских функций и т. д.

В среднем в музеях Российской Федерации в 2006 году под хранение одного условного музейного предмета отводилось 65 кв. см площади. За 2001-2005 годы площадь фондохранилищ музеев увеличилась с 395630,0 тыс. кв. м до 542878,0 тыс. кв. м, или на 37,2 %. В этот период объем фондов музеев в Российской Федерации увеличился на 11,5 %. Возникающие сложности с хранением музейных предметов и музейных коллекций связаны не только с обеспечением музеев фондохранилищами (депозитариями) и реставрационными мастерскими, но и с оснащением таких специализированных помещений соответствующим оборудованием с целью создания условий для хранения музейных ценностей и работы персонала.

Вопросы реставрации и консервации музейных предметов занимают особое место при анализе состояния фондов музеев. Согласно показателям формы № 8-НК «Сведе-

ния о деятельности музея» за 2005 год каждый 14-й музейный предмет, или 7 % предметов основного фонда, требует реставрации.

Физическое состояние музейных предметов, хранящихся в различных музеях Российской Федерации, значительно различается.

В 2002 году в отдельных музеях федерального ведения от 50 % до 83 % предметов основного фонда требовали реставрации, а именно: в Государственном историко-архитектурном и этнографическом музее-заповеднике «Кижи» - 83 %, Государственном музее изобразительных искусств им. А. С. Пушкина - 70 %, Государственном историко-культурном музее-заповеднике «Московский Кремль» - 69 %, Политехническом музее и Государственном музее-заповеднике «Тарханы» - 50 процентов.

В то же время существуют музеи, где необходимость реставрации предметов основного фонда оценивается десятками долями процентов. Например, в Государственном музее истории космонавтики - 0,2 % (87 предметов из 36 тыс. предметов основного фонда), в Музее МХАТ и Государственном Литературном музее - 0,1 % от общего объема основных фондов<sup>17</sup>.

Доля музейных предметов, требующих реставрации, в общем объеме предметов основного фонда музеев в различных регионах Российской Федерации в 2002 году представлена в таблице:

Наименование региона	Объем основного фонда, тыс. ед.	Количество предметов, требующих реставрации	
		тыс. ед.	в процентах от объема основного фонда
Всего по региональным и муниципальным музеям	30950,0	3352,2	10,8
Псковская область	526,6	300,8	57,0
Тюменская область	491,5	262,8	53,0
Смоленская область	420,0	213,1	50,0
Новосибирская область	274,2	120,6	43,0
Республика Тыва	78,8	66,0	38,0
Краснодарский край	945,8	239,7	25,0
Ярославская область	552,8	108,6	20,0
Орловская область	202,5	30,5	15,0
Московская область	1148,1	59,2	5,5
Республика Хакасия	119,2	3,3	2,7
Приморский край	487,9	5,0	1,0
Нижегородская область	759,6	3,6	0,5
Магаданская область	116,0	0,09	0,08

При этом следует иметь в виду, что в конце 90-х годов прошлого века и начале 2000-х годов социально-экономические факторы обусловили сокращение количества квалифицированных реставраторов и, прежде всего, в региональных музеях.

За 2005 год было отреставрировано 107,7 тыс. предметов, или 2,31 % от числа экспонатов, требующих реставрации, что вдвое выше показателя 2000 года (1,04 процента).

Значительная часть работ по реставрации и консервации музейных предметов и коллекций выполняется реставрационными мастерскими, организованными в самих музеях.

Консервация или реставрация музейных ценностей может производиться только на основе уже положительно зарекомендовавших себя методов и реставрационных материалов, прошедших опытную проверку в течение длительного времени в одном из специализированных учреждений системы Минкультуры России или в реставраци-

<sup>17</sup>Л. К. Александрова. Обзор деятельности музеев и зоопарков за 2003 год. - Главный информационно-вычислительный центр Минкультуры России, с. 37.



онных мастерских одного из центральных музеев в Российской Федерации и рекомендованных ими для практического применения<sup>18</sup>.

Наибольшее влияние на развитие реставрационной деятельности оказывают, прежде всего, крупнейшие центры реставрации: Всероссийский художественно-научный центр им. академика И. Э. Грабаря, Государственный научно-исследовательский институт реставрации, отдел научной реставрации и консервации Государственного Эрмитажа, отдел научной реставрации Государственного Исторического музея, отдел реставрации экспонатов Государственного Русского музея, сектор реставрации музейных фондов Государственного музея-заповедника «Петергоф», реставрационная мастерская Российского этнографического музея, модельная мастерская Центрального военно-морского музея.

В 2006 году Роскультурой была организована реставрация около 1,5 тыс. музейных предметов. Наиболее значимые работы проведены по реставрации иконы XI века «Петр и Павел» из собрания Новгородского объединенного музея-заповедника, рояля Петра Ильича Чайковского из собрания Государственного мемориально-архитектурного комплекса «Музей-усадьба П. И. Чайковского» в г. Воткинске, произведений живописи из собрания Всероссийского музейного объединения «Государственная Третьяковская галерея» (далее - Государственная Третьяковская галерея), предметов этнографической коллекции Ингушского государственного музея краеведения им. Т. Мальсагова, икон из собрания Ярославского художественного музея, рукописей и автографов И. С. Тургенева, И. А. Бунина, Л. Н. Андреева из фондов музеев г. Орла<sup>19</sup>.

Вместе с тем в 2006 году объем работ по реставрации музейных предметов в системе Роскультуры был вдвое ниже показателя 2005 года. Возрождение реликвий из музеев субъектов Российской Федерации и муниципальных образований составило 35,5 % от количества отреставрированных в 2005 году.

Для поддержания реставрационной деятельности на должном уровне необходимо уделять внимание не только увеличению и расширению реставрационных центров в различных субъектах Российской Федерации, совершенствованию материально-технической базы реставрационных мастерских (включая оборудование и материалы), но и созданию оптимальных условий для работы уникальных специалистов и стажерующихся музейных реставраторов.

Для сохранения музейных ценностей от выбытия (особенно из-за хищений) при их экспонировании и хранении первостепенное значение имеет обеспечение требований Инструкции по учету и хранению музейных ценностей, а также соблюдение требований Порядка организации охраны музейных помещений, который регламентирован Инструкцией по организации охраны объектов, хранящих культурные ценности, подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации.

На основе типовых требований по инженерно-технической укрепленности зданий, помещений музеев разрабатывают инструкции о порядке осуществления охраны конкретного объекта культуры с учетом уязвимых мест хранения культурных ценностей. При этом вневедомственная охрана несет ответственность за сохранность культурных и материальных ценностей в рамках договора на охрану объекта культуры.

Правила пожарной безопасности для учреждений культуры Российской Федерации утверждены приказом Минкультуры России от 1 ноября 1994 года № 736.

В целях выработки мероприятий по организации надлежащего учета, хранения и научной обработки основного музейного фонда, по выработке предложений и созданию условий, обеспечивающих безопасность и сохранность музейных предметов и музейных

---

<sup>18</sup>Инструкция по организации работы по консервации и реставрации музейных предметов, утвержденная Научно-исследовательским музеем РАН 19 апреля 2005 года.

<sup>19</sup>Материалы в составе пояснительной записки к бюджетной отчетности по Роскультуре за 2006 год, с. 40.

коллекций, в настоящее время Комиссией по ревизии культурных ценностей проводится проверка сохранности музейных ценностей в фондах музеев в Российской Федерации.

Анализ результатов проверки сохранности культурных ценностей, находящихся в фондах музеев в Российской Федерации, показал, что наиболее массовый характер имеют нарушения требований Инструкции по учету и хранению музейных ценностей<sup>20</sup>.

Так, типичными нарушениями Инструкции по учету и хранению музейных ценностей, допущенными Российским государственным музеем Арктики и Антарктики, Государственным военно-историческим музеем-заповедником «Прохоровское поле», Краеведческим музеем (г. Рубцовск, Алтайский край), Палеонтологическим музеем им. Ю. А. Орлова Российской академии наук, Государственным Эрмитажем, являлись нарушения, связанные с несоблюдением требований, направленных на реализацию задач сохранения музейных ценностей юридического характера:

- отсутствие акта приема-передачи дел главным хранителем, актов приема-передачи музейных ценностей при смене материально ответственных лиц, а также актов передачи музейных экспонатов во временное пользование<sup>21</sup>;

- ненадлежащее оформление книг поступлений и инвентарных книг. Например, в указанных книгах листы не пронумерованы, не прошнурованы и не скреплены печатью вышестоящей организации<sup>22</sup>;

- отсутствие письменного разрешения на выдачу во временное пользование предметов другим музеям<sup>23</sup>;

- ненадлежащее оформление актов на различные виды движения музейных ценностей<sup>24</sup>.

Кроме того, музеями зачастую не соблюдаются требования Инструкции по учету и хранению музейных ценностей, направленные на сохранение физического состояния музейных ценностей, из-за непроведения реставрационных осмотров<sup>25</sup>, а также несоблюдения температурно-влажностного режима при хранении музейных фондов<sup>26</sup>.

Необходимо отметить, что и Инструкция по учету и хранению музейных ценностей в определенной степени устарела<sup>27</sup>. Например, ее положения не предусматривают возможности применения обработки документации с помощью современных технических

---

<sup>20</sup>Материалы Комиссии по ревизии культурных ценностей, находящихся в фондах Российского государственного музея Арктики и Антарктики, Государственного Эрмитажа.

<sup>21</sup>Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 февраля 2000 года № 5 (197) «О результатах проверки в Государственном Эрмитаже полноты поступления, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета».

<sup>22</sup>Счетная палата Российской Федерации. Акт проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2006 год» и отчета Правительства Российской Федерации об исполнении федерального бюджета за 2006 год федеральными органами государственной власти и иными участниками бюджетного процесса в Российской академии наук от 2 июля 2007 года № КМ-572/12-3, с. 53.

<sup>23</sup>Материалы Комиссии по ревизии культурных ценностей, находящихся в фондах Государственного военно-исторического музея-заповедника «Прохоровское поле», Краеведческого музея (г. Рубцовск, Алтайский край).

<sup>24</sup>Материалы Комиссии по ревизии культурных ценностей, находящихся в фондах Палеонтологического музея им. Ю. А. Орлова Российской академии наук.

<sup>25</sup>Материалы Комиссии по ревизии культурных ценностей, находящихся в фондах музеев в Российской Федерации (Государственный военно-исторический музей-заповедник «Прохоровское поле»).

<sup>26</sup>Материалы Комиссии по ревизии культурных ценностей, находящихся в фондах Государственного историко-художественного и литературного музея-заповедника «Абрамцево».

<sup>27</sup>Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 июня 2005 года № 26 (443) «О результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных Государственному музейно-выставочному центру «РОСИЗО».

средств, а также содержат запрещение на проведение реставрационных работ негосударственными учреждениями, имеющими лицензию.

Следует отметить, что в последние годы появились внутренние нормативные акты по вопросам учета, хранения и реставрации музейных ценностей, учитывающие современные технические возможности. Так, Инструкция по учету, хранению и реставрации музейных предметов и музейных коллекций в государственном научном учреждении «Научно-исследовательский музей Российской академии художеств», утвержденная 15 июля 2005 года, предусматривает следующее:

- оформление учетной документации производится от руки или с помощью автоматизированных систем учета (АИС);
- обязательно наличие рукописного экземпляра Книги поступлений<sup>28</sup>.

Следуя правилам, хранитель музейных предметов при автоматизированном учете музейных ценностей должен обеспечить наличие рукописного варианта записей.

Заполнение и использование музейных инвентарных книг государственного учета музейных фондов посредством создания служебных электронных баз данных связаны с вопросами методического и практического характера:

- с защитой инвентарных книг от многократного и непроизводительного использования (перелистывания) в служебных целях посредством сведения к минимуму числа обращений непосредственно к инвентарным книгам государственного учета, например, в случае затребования записи в первоисточнике;
- с ускорением поиска логически связанных выборок из музейных книг государственного учета фондов за счет автоматизации учета фондов;
- с качеством и меньшими трудозатратами при подготовке данных из электронной базы государственного учета фондов и распечатке служебной документации при оформлении перемещения музейных фондов.

В связи с тем, что музейные предметы и музейные коллекции не являются предметом бюджетного учета, не учитываются на балансе музеев, в оперативном управлении которых находятся, единственным источником информации об объемах фондов музеев является статистическая отчетность по форме № 8-НК «Сведения о деятельности музея», утвержденная постановлением Росстата от 20 июня 2006 года № 22 «Об утверждении статистического инструментария для организации Роскультурой статистического наблюдения за деятельностью музеев».

### **Ведение Государственного каталога Музейного фонда Российской Федерации**

Наиболее острой проблемой учета музейных ценностей является то, что по сложившейся практике и в соответствии с действующими нормативными актами (например, пунктом 3 Положения о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации) учет музейных ценностей является децентрализованным. Учет и хранение предметов музейного фонда осуществляются музеями на местах. Таким образом, реализация федеральным центром функций по контролю за состоянием состава предметов в коллекции Музейного фонда Российской Федерации затруднена.

Создание Государственного каталога Музейного фонда Российской Федерации (далее - Государственный каталог) регламентировано статьей 10 Закона о Музейном фон-

---

<sup>28</sup>Инструкция по учету, хранению и реставрации музейных предметов и музейных коллекций в государственном научном учреждении «Научно-исследовательский музей Российской академии художеств», утвержденная 15 июля 2005 года (пункты 6.1.7 и 6.1.9).

де, где определено, что Государственный каталог является учетным документом, интегрирующим сведения в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации.

В электронной базе данных Государственного каталога выделяются:

- реестр сделок физических и юридических лиц с музейными предметами и музейными коллекциями: продажа и приобретение на основании договора купли-продажи; дарение; обмен; передача во временное или бессрочное владение или пользование; нахождение музейных предметов и музейных коллекций в соответствии с российским законодательством, в том числе по завещанию;

- информация о хищениях и утрате музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации.

Ведение Государственного каталога в соответствии с пунктом 3 Положения о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации должно осуществлять Минкультуры России на основе учетной документации собственников музейных предметов и музейных коллекций или музеев и других организаций, в оперативном управлении или пользовании которых находятся музейные предметы и музейные коллекции.

В то же время Положением о Роскультуре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 291 «О Федеральном агентстве по культуре и кинематографии», ведение Государственного каталога возложено на Роскультуру.

Регистрация музейных предметов и музейных коллекций в Государственном каталоге осуществляется после принятия решения о включении их в состав Музейного фонда Российской Федерации. В результате создания Государственного каталога органы государственной власти и местного самоуправления будут располагать информацией о движении каждого из музейных предметов. Это сделает общероссийскую систему учета музейных ценностей наиболее эффективным способом юридической защиты и обеспечения сохранности музейных фондов.

Согласно информации Минкультуры России, работа по формированию и запуску в информационных сетях базы данных Государственного каталога в соответствии с приказом Минкультуры России от 17 декабря 1999 года № 855 должна быть завершена к 2015 году. При этом следует отметить, что данный приказ не является общедоступным.

Реализация Роскультурой создания Государственного каталога в 2006 году сопровождалась проведением опытно-промышленной эксплуатации системы, параллельным тестированием, корректировкой программного продукта, доработкой словарей, справочников для описания музейных предметов, расширением количества рабочих терминалов (удаленных мест), а также оцифровкой изображений с учетом законодательства об авторском праве. В рамках реализации плана работ по созданию и ведению Государственного каталога проводилась конвертация учетных баз данных Государственного музея-заповедника «Московский Кремль», Государственного Исторического музея, Государственного музея истории Санкт-Петербурга, Рыбинского музея-заповедника. По итогам тестирования программных продуктов в региональных музеях Российской Федерации проведена их доработка в Саратовской, Смоленской, Самарской, Владимирской, Ростовской, Московской областях, в г. Санкт-Петербурге. Начаты работы по созданию региональных центров Государственного каталога<sup>29</sup>.

Сравнение годовых объемов фондов музеев Российской Федерации и объемов их электронных каталогов приведены в приложениях 2-4 к настоящей записке.

---

<sup>29</sup>Материалы в составе пояснительной записки к бюджетной отчетности по Роскультуре за 2006 год, с. 40.

Объем электронной базы данных музеев в Российской Федерации приведен в таблице:

Наименование показателей	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Объем фондов музеев в РФ, тыс. ед.	74443,5	76790,3	77988,8	79840,3	81026,4	82975,3
Объем базы данных электронного каталога музеев в РФ, тыс. ед.	3398	4164,9	6832,6	8473,3	10568,4	11030,1
Удельный вес базы данных электронного каталога в общем объеме фондов музеев в РФ, %	4,6	5,4	8,8	10,6	13,0	13,2
Прирост объема базы данных электронного каталога, %	x	22,6	64,1	24,0	24,7	4,4

Анализ данных таблицы показал, что объем электронного каталога музеев в Российской Федерации вырос с 3398,0 тыс. единиц в 2001 году до 10568,4 тыс. единиц в 2005 году. Вместе с тем данные статистической отчетности по форме № 8-НК «Сведения о деятельности музея», а также таблицы № 1 справочника «Музеи и зоопарки Российской Федерации в цифрах за 2006 год» Главного информационно-вычислительного центра не отражают информацию о количестве музейных предметов, внесенных в Государственный каталог.

По состоянию на 1 января 2007 года объем электронного каталога музеев в Российской Федерации включает 11030,1 тыс. единиц музейных предметов и музейных коллекций<sup>30</sup>, что составляет незначительную долю (13,2 %) от общего объема музейных фондов.

Несмотря на то, что доля фондов, внесенных в электронный каталог, от общего числа фондов музеев в Российской Федерации возросла с 4,6 % в 2001 году до 13,2 % в 2006 году, их прирост в 2006 году по отношению к предыдущему году не сохранил темпов ежегодного прироста 2003-2005 годов и составил всего 4,4 процента.

Распределение музеев в Российской Федерации по степени отражения объема единиц хранения в их электронных каталогах приведено в таблице:

(ед.)

Наименование	В размере от объема фонда музея			
	от 50 % до 90 %	от 90,1 % до 99,0 %	от 99,1 % до 99,9 %	100 %
Количество музеев из 2368 музеев в РФ, которыми внесены описания музейных предметов в электронный каталог	88	13	3	30
в том числе: количество музеев из 84 музеев федерального значения, находящихся в ведении Роскультуры, которыми внесены описания музейных предметов в электронный каталог	15			3
количество музеев из 630 музеев субъектов РФ, которыми внесены описания музейных предметов в электронный каталог	40	10	2	15
количество музеев из 1567 музеев муниципальных образований, которыми внесены описания музейных предметов в электронный каталог	27	3	1	9
количество музеев из 87 музеев федеральных министерств и ведомств без Роскультуры, которыми внесены описания музейных предметов в электронный каталог	6			3

По данным федерального государственного статистического наблюдения (форма № 8-НК), значительная часть фондов музеев не описана в их электронных каталогах. Это объясняется рядом как объективных (отсутствие финансовых ресурсов на приобретение компьютеров и программного обеспечения), так и субъективных (отсутствие подготовленных к работе с персональным компьютером кадров) причин.

<sup>30</sup>Таблица № 1. - «Музеи и зоопарки Российской Федерации в цифрах за 2006 год». - М.: Главный информационно-вычислительный центр Роскультуры, 2007.

Данные о распределении музеев Российской Федерации по степени отражения информации о музейных предметах в их электронных каталогах приведены (по подчиненности) в таблице:

	Музеи, не внесшие описания предмета	Музеи, внесшие описание предмета в размере (%)				
		от 1 % до 25 %	от 25,1 % до 40 %	от 40,1 % до 70 %	от 70,1 % до 90 %	от 90,1 % до 100 %
Доля музеев муниципальных образований	89,5	6,6	1,1	1,2	0,7	0,8
Доля музеев субъектов РФ	63,3	21,4	4,6	5,6	2,4	2,7
Доля музеев федерального значения, подведомственных Роскультуре	33,3	22,6	6,0	28,6	6,0	3,6
Доля музеев иных министерств и ведомств	65,5	20,7	1,1	5,7	3,4	3,4

Процесс каталогизации музейных фондов позволяет вводить в научный оборот предметы из фондов музея путем создания различных указателей, справочников, путеводителей. Компьютеризация учета музейных фондов значительно ускоряет все работы по его ведению. Движение музейных фондов внутри музея фиксируется в учетной документации, регистрируемой через сектор учета, выдача музейных предметов за пределы музея оформляется с разрешения вышестоящей инстанции. Практика применения электронной подписи в музейной подотрасли не получила широкого распространения.

Обеспеченность музеев персональными компьютерами по федеральным округам, а также внутри одного федерального округа приведена в таблице:

Наименование федерального округа, субъектов Российской Федерации	Обеспеченность персональными компьютерами в 2006 году в расчете на 1 музей	Число музейных предметов, внесенных в электронный каталог, в расчете на 1 музей в РФ (без учета музеев иных министерств и ведомств), тыс. ед.	Количество предметов музейного фонда в расчете на 1 музей в РФ (без учета музеев иных министерств и ведомств), тыс. ед.
Всего по России	7	459	2925
Центральный федеральный округ	11	921	4537
г. Москва	67	6922	27188
Смоленская область	2	110	2232
Липецкая область	1	0	1695
Северо-Западный федеральный округ	19	1095	5973
г. Санкт-Петербург	60	3172	15987
Республика Карелия / музеи местного ведения	13/5	660/535	2182/2049
Южный федеральный округ	3	308	2315
Республика Адыгея / музеи местного ведения	3/2	22/25	3606/4013
Ростовская область / музеи федерального ведения	6/49	908/3150	4202/7095
Приволжский федеральный округ	3	107	1815
Саратовская область / музеи федерального ведения	8/20	641/430	3650/728
Ульяновская область / музеи федерального ведения	5/39	174/2390	2386/3430
Уральский федеральный округ	4	317	1947
Свердловская область	3	436	2297
Курганская область	1	80	1583
Сибирский федеральный округ	3	173	1545
Иркутская область	3	85	1875
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	0	0	194
Дальневосточный федеральный округ	3	172	2066
Хабаровский край	5	291	4467
Корякский автономный округ	0	0	348

Как свидетельствуют данные таблицы, лучше других обеспечены персональными компьютерами музеи Северо-Западного и Центрального федеральных округов. Но даже в этих относительно благополучных округах количество персональных компьютеров, приходящихся на один музей, колеблется в широких пределах.

Так, в 2006 году в Центральном федеральном округе в среднем на один музей приходилось 11 компьютеров. При этом в Липецкой области на 1 музей приходился 1 персональный компьютер, а в г. Москве - 67.

Имеются и административные единицы, в музеях которых отсутствуют компьютеры, например, в Корякском и Усть-Ордынском Бурятском автономных округах, ни один из, соответственно, 5 и 7 музеев в них не оснащен компьютерной техникой.

В условиях децентрализованного учета музейных ценностей отсутствие в музеях компьютерной техники, программного обеспечения и персонала, способного осуществлять ввод данных о каждом музейном предмете в электронную базу данных музея, делает задачу формирования Государственного каталога практически неразрешимой.

Музеи с небольшими коллекциями вплотную подошли к возможности полного соответствия количества записей в базе данных оцифрованных изображений реальному числу предметов основного фонда.

В 2006 году из 2368 музеев в Российской Федерации только 30 музеев обеспечили 100-процентное введение данных о хранящихся в них музейных предметах в электронный каталог, например: Центральный музей Великой Отечественной войны 1941-1945 годов с музейным фондом 100880 единиц хранения (г. Москва), Музей-усадьба Остафьево - «Русский Парнас» - 1 8902 единицы хранения (Московская область), Минералогический музей им. А. Е. Ферсмана Российской академии наук - 139510 единиц хранения (г. Москва), Государственный Дарвиновский музей г. Москвы - 367394 единицы хранения (г. Москва), Государственный музей истории культуры, искусства Алтая - 56787 единиц хранения (Алтайский край), Енисейский краеведческий музей - 51980 единиц хранения (Красноярский край).

Следует отметить, что на начальном этапе формирования базы данных музеев в первую очередь фиксируется информация о наиболее изученных музейных предметах и музейных коллекциях, чаще других участвующих в движении фондов, то есть в экспозициях и выставках, тем самым представляется информация о самых значимых для конкретного музея предметах. Представление информационных ресурсов в сети Интернет осуществляется медленно в силу уникальности каждого музейного предмета и коллекции каждого музея, а также отсутствия стандарта описания музейных предметов. Наиболее полный иллюстрированный каталог музейного собрания Рыбинского историко-архитектурного и художественного музея-заповедника (Ярославская область), представленный на сайте <http://www.rtmuseum.jrbis.spb.ru>, содержит информацию о более 50 тыс. предметах, хранящихся в фондах музея. Описания значительной их части (порядка 21 тыс.) включают изображения музейных предметов<sup>31</sup>.

Государственный каталог как единая информационная система должен использовать унифицированный подход к описанию музейного предмета и включать обязательные поля ввода, единые и унифицированные классификаторы.

Стандарт описания музейных ценностей должен стать основой для интегрирования каталогов музейных предметов. Однако утвержденный Минкультуры России стандарт описания музейных предметов до настоящего времени отсутствует.

---

<sup>31</sup>Е. И. Кузьмин, Л. А. Куйбышев, Н. В. Браккер «Оцифровка культурного и научного наследия России. Состояние дел, проблемы, перспективы», <http://www.mkmk.ru>.

Отсутствие этого стандарта в 2006 году обусловило сложности при подготовке полных научных каталогов собраний, например, Государственной Третьяковской галереи, Ярославского художественного музея, Архангельского музейного объединения «Художественная культура Русского Севера»<sup>32</sup>.

Минкультуры России не контролирует состояние работы Роскультуры по формированию Государственного каталога.

Об этом свидетельствуют, в частности, утвержденные приказом Минкультуры России от 17 августа 2006 года № 399 показатели деятельности Роскультуры на 2006 год в части роста числа записей в электронную базу данных Государственного каталога.

Так, к концу 2006 года количество музейных предметов, включенных в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации, планировалось увеличить до 49000,0 тыс. единиц. При этом рост числа записей в электронной базе данных Государственного каталога по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года был запланирован в размере 30 процентов.

Таким образом, по состоянию на 1 января 2006 года объем Государственного каталога должен был составлять 37692,3 тыс. единиц. Согласно форме № 8-НК «Сведения о деятельности музея» объем электронного каталога музеев в Российской Федерации составлял 10568,4 тыс. единиц хранения.

Аналогичная ситуация была в 2005 году. Приказом Минкультуры России к концу 2005 года количество музейных предметов, включенных в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации, планировалось увеличить до 48500,0 тыс. единиц. Рост числа записей в электронной базе данных Государственного каталога по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года был запланирован в размере 20 процентов.

Следует отметить, что, согласно данным Счетной палаты Российской Федерации, по состоянию на 1 апреля 2005 года в базу данных Государственного каталога было введено только 780 произведений искусства из собраний 4 музеев<sup>33</sup>.

Минкультуры России не представило данные по состоянию на 1 сентября 2007 года о количестве музейных предметов и музейных коллекций, хранящихся в федеральных музеях и зарегистрированных в Государственном каталоге, запрошенные Счетной палатой Российской Федерации. Аналогичная информация была запрошена в Роскультуре по музеям федерального ведения, но также не была представлена.

Таким образом, Минкультуры России устанавливало показатели деятельности Роскультуры без учета реального состояния дел с ведением Государственного каталога.

Ведение Государственного каталога требует значительных не только материальных и людских, но и временных ресурсов. По мнению специалистов, для внесения описания одного предмета в каталог хранителю требуется 20-30 минут, в связи с этим для внесения в Государственный каталог описаний 10 тыс. музейных предметов при круглосуточном режиме работы одного специалиста расчетно потребуется полгода, а при 41-часовой рабочей неделе - 2 года.

По информации Ю. К. Чистова - директора Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамеры) Российской академии наук - во Франции при создании нового музея в Париже над формированием базы данных и фотофиксацией 300 тыс. единиц его коллекции трудилось 300 человек в течение 4 лет.

---

<sup>32</sup>Материалы в составе пояснительной записки к бюджетной отчетности по Роскультуре за 2006 год, с. 40-41.

<sup>33</sup>См.: Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 июня 2005 года № 26 (443) «О результатах проверки целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных Государственному музейно-выставочному центру «РОСИЗО».



Формирование и ведение Государственного каталога с 2004 года осуществлялось РОСИЗО на основе государственных контрактов с Роскультурой.

Анализ результатов проверки рабочими группами Комиссии по ревизии культурных ценностей показал наличие однотипных нарушений Инструкции по учету и хранению музейных ценностей, допущенных Российским государственным музеем Арктики и Антарктики, Центральным военно-морским музеем, Государственным военно-историческим музеем-заповедником «Прохоровское поле», Палеонтологическим музеем им. Ю. А. Орлова Российской академии наук и др., а именно:

- музейные предметы и музейные коллекции не заявлены на включение в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, и, следовательно, не зарегистрированы в Государственном каталоге;

- не представлено свидетельство о включении коллекций в состав Музейного фонда Российской Федерации.

**Реализация Федеральным агентством по культуре и кинематографии от имени Российской Федерации имущественных и личных неимущественных прав и выполнение обязанностей в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации**

Законом о Музейном фонде (статья 4) установлено, что от имени Российской Федерации имущественные и неимущественные личные права и обязанности в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, осуществляет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственное регулирование в области культуры. В соответствии с Положением о Роскультуре эти функции, а также преимущественное право покупки музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда Российской Федерации и заявленных к вывозу культурных ценностей, входят в полномочия этого федерального органа государственной власти.

Полномочия по реализации от имени Российской Федерации имущественных и неимущественных личных прав и обязанностей в отношении музейных предметов и музейных коллекций для федеральных органов государственной власти регламентированы статьей 37 Основ законодательства о культуре и включают:

- правовое регулирование отношений собственности, порядок распоряжения музейными предметами и музейными коллекциями, включенными в состав Музейного фонда Российской Федерации;

- формирование федерального бюджета в части расходов на культуру, в том числе на музеи;

- участие в международном сотрудничестве;

- регулирование вывоза и ввоза культурных ценностей;

- создание единой государственной системы информационного обеспечения деятельности музеев в Российской Федерации;

- официальный статистический учет деятельности музеев;

- контроль за исполнением законодательства в области сохранности музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации и т. д.

Правовое регулирование отношений собственности, порядок распоряжения музейными предметами и музейными коллекциями, включенными в состав Музейного фонда Российской Федерации, регламентировано статьей 6 Закона о Музейном фонде, в основе которой лежит принцип части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации.

В нашей стране признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Права в отношении музейных ценностей, находящихся в любом виде собственности, включают владение, пользование и распоряжение ими.

Выполнение Роскультуры от имени Российской Федерации имущественных и неимущественных личных прав и обязанностей в отношении музейных предметов и музейных коллекций заключается в реализации полномочий:

- собственника в отношении музейных предметов, включенных в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации и относящихся к федеральной собственности;

- преимущественного права покупки музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также заявленных к вывозу культурных ценностей.

Таким образом, к числу приоритетных вопросов в деятельности музеев относится вопрос разграничения собственности в отношении музейных предметов и музейных ценностей. В соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» учреждения культуры, расположенные на территории Российской Федерации, и музейные ценности общероссийского значения относятся исключительно к федеральной собственности.

Вместе с тем часть музейных фондов, относящихся к федеральной собственности и сформированных до вступления в силу Закона о Музейном фонде, продолжает храниться в музеях, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Юридическое оформление передачи в безвозмездное пользование части музейных фондов, находящихся в федеральной собственности, музеям субъектов Российской Федерации и муниципальным музеям осуществляется на договорной основе.

Форма договора о передаче музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации и являющихся федеральной собственностью, в безвозмездное пользование утверждена приказом Минкультуры России от 28 июля 2000 года № 471. Договор заключается между федеральным органом управления в сфере культуры, местным органом управления культурой (учредителем музея) и музеем. Этим же приказом установлено, что для музеев, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, договор является бессрочным. Для муниципальных музеев срок действия договора составляет не менее 10 лет.

Необходимо отметить, что данные о количестве музейных ценностей, переданных в безвозмездное пользование музеям субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, не включены в инструментарий государственного федерального статистического наблюдения за деятельностью музеев. Так, формой государственного федерального статистического наблюдения № 8-НК «Сведения о деятельности музея» не предусмотрено отражение данных о количестве единиц хранения, относящихся к федеральной собственности и переданных музею по договору безвозмездного пользования. Кроме того, в форме № 8-НК «Сведения о деятельности музея» не предусмотрены данные об общем количестве хищений и утрат единиц хранения, а также их разбивка по формам собственности.

По состоянию на 1 января 2007 года 86,8 % музейных ценностей, находящихся в фондах музеев Российской Федерации, не зарегистрированы в Государственном ката-

логе, и, следовательно, согласно положениям статьи 8 Закона о Музейном фонде они юридически не входят в состав этого фонда. В связи с этим возникают коллизии правомочности выдачи Минкультуры России, а с 2004 года - Роскультурой разрешений на изменение тем или иным способом правопреемства в отношении тех музейных предметов и музейных коллекций, которые:

- официально не зарегистрированы в Государственном каталоге, а, следовательно, формально не являются его неотъемлемой частью;

- относятся к федеральной собственности, но находятся в музеях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований без оформления договорных отношений о передаче их в безвозмездное пользование.

Доля музейных предметов, внесенных в электронный каталог музеев Российской Федерации, составляет 13,2 %, доля предметов, не внесенных в электронный каталог музеев Российской Федерации, - 86,8 процента.

Наличие указанной коллизии подтверждается информацией Росохранкультуры, в которой отмечалось, что в 2006 году по-прежнему одним из основных нарушений, выявленных в музеях ведения субъектов Российской Федерации, является отсутствие договора о передаче им в безвозмездное пользование музейных предметов, являющихся федеральной собственностью<sup>34</sup>.

Соотношение объема музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, с общим объемом фондов музеев в Российской Федерации представлено в таблице:

Наименование показателей	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Общий объем фондов музеев в РФ, тыс. ед.	74443,5	76790,3	77988,8	79840,3	81026,4	82975,3
в том числе: объем фондов музеев иных министерств и ведомств, тыс. ед.	15809,2	16423,2	16517,4	16605,3	16015,9	16252,8
удельный вес фондов музеев иных министерств и ведомств в общем объеме фондов музеев в РФ, %	21,2	21,4	21,2	20,8	19,8	19,6
объем фондов музеев федерального значения Роскультуры, тыс. ед.	17733,3	18270,4	18353,9	18529,6	19225,9	19622,1
удельный вес фондов музеев федерального значения Роскультуры в общем объеме фондов музеев в РФ, %	23,8	23,8	23,5	23,2	23,7	23,6
объем фондов музеев субъектов РФ и муниципальных образований, тыс. ед.	40901,0	42096,7	43117,5	44705,4	45784,4	47100,4
удельный вес фондов музеев субъектов РФ и муниципальных образований в общем объеме фондов музеев в РФ, %	55,0	54,8	55,3	56,0	56,5	56,8
объем электронного каталога музеев в РФ, тыс. ед.	3398	4164,9	6832,6	8473,3	10568,4	11030,1
удельный вес электронного каталога музеев в РФ в общем объеме фондов музеев в РФ, %	4,6	5,4	8,8	10,6	13,0	13,2
объем электронного каталога музеев федерального значения Роскультуры, тыс. ед.	1086,8	1428,9	3850,4	4416,7	5197,9	5156,9

<sup>34</sup>Публичный отчет о работе Росохранкультуры за 2006 год, с. 8.

Наименование показателей	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
удельный вес электронного каталога музеев федерального значения Роскультуры в объеме фондов музеев федерального значения Роскультуры, %	6,1	7,8	20,9	23,8	27,0	26,3
объем электронного каталога музеев субъектов РФ и муниципальных образований, тыс. ед.	2006,0	2415,0	2644,6	3647,2	4865,8	5302,6
удельный вес электронного каталога музеев субъектов РФ и муниципальных образований в объеме фондов музеев субъектов РФ и муниципальных образований, %	4,9	5,7	6,1	8,2	10,6	11,3
прирост объема электронного каталога музеев в РФ, %	x	22,6	в 1,6 раза	24,0	24,7	4,4
прирост объема электронного каталога музеев федерального значения Роскультуры, %	x	31,5	в 2,7 раза	14,7	17,7	прироста нет (99,2)
прирост объема электронного каталога музеев субъектов РФ и муниципальных образований, %	x	20,4	9,5	37,9	33,4	9,0

В соответствии с основными положениями Конституции Российской Федерации, Основ законодательства о культуре, Закона о Музейном фонде, постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1998 года № 179 «Об утверждении положений о Музейном фонде Российской Федерации, о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации, о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации» приняты отдельные нормативные акты и распорядительные документы, которые должны повысить уровень сохранности и учета Музейного фонда Российской Федерации.

Например, юридические действия (сделки) с музейными предметами и музейными коллекциями, обусловленные разграничением форм собственности на музейные предметы и музейные коллекции, повышением ответственности за их сохранность, пополнением и оптимальным использованием Музейного фонда Российской Федерации, должны оформляться в соответствии с требованиями:

- приказа Минкультуры России от 28 июля 2000 года № 471 «Об утверждении формы договора о передаче музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации и являющихся федеральной собственностью, в безвозмездное пользование»;

- писем Минкультуры России от 26 сентября 2000 года № 01-155/16-25 «О порядке оформления обмена, передачи предметов из фондов государственных музеев в бессрочное безвозмездное пользование» и от 27 января 2003 года № 6-01-16/25 «О заключении договоров о передаче в безвозмездное пользование музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации и являющихся федеральной собственностью».

В целях выработки мероприятий по организации надлежащего исполнения от имени Российской Федерации прав и обязанностей собственника музейных ценностей Роскультурой в 2006 году осуществлялись сделки по передаче музейных ценностей в безвозмездное пользование государственным музеям, находящимся в ведении субъектов Российской Федерации, и музеям муниципального уровня.

В течение 2006 года в безвозмездное пользование субъектам Российской Федерации и муниципальным музеям по 99 договорам были переданы музейные предметы и музейные коллекции в объеме 4645,7 тыс. единиц хранения<sup>35</sup>, в том числе:

<sup>35</sup>Материалы в составе пояснительной записки к бюджетной отчетности по Роскультуре за 2006 год, с. 39.

- 4015,7 тыс. единиц хранения переданы по 57 договорам с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и государственными музеями, находящимися в их ведении;

- 633,0 тыс. единиц хранения переданы на 10 лет по 42 договорам с органами местного самоуправления и муниципальными музеями.

По данным Роскультуры, за 2003-2006 годы и 8 месяцев 2007 года оформлено договоров о передаче музейных предметов, являющихся федеральной собственностью, в безвозмездное пользование:

- с государственными музеями - 116 договоров о передаче 8845,9 тыс. музейных предметов;

- с муниципальными музеями - 65 договоров о передаче 1193,3 тыс. музейных предметов.

В 2005-2006 годах Роскультурой заключены договоры с государственными музеями Краснодарского края, Белгородской, Ивановской, Курской, Московской, Тюменской областей, музеями муниципальных образований Челябинской, Саратовской областей<sup>36</sup>.

Сделки о передаче музейных предметов и музейных коллекций оформлялись на основании распорядительных документов Роскультуры.

Например, передача музейных предметов, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации и являющихся федеральной собственностью, государственным музеям всех уровней власти из РОСИЗО оформлены приказами Роскультуры: от 25 января 2006 года № 11 «О передаче музейных предметов в бессрочное безвозмездное пользование государственным музеям, находящимся в ведении субъектов Российской Федерации», от 25 января 2006 года № 13 «О передаче музейных предметов в безвозмездное пользование государственным музеям, находящимся в ведении органов местного самоуправления Российской Федерации» и т. д.

В 2006 году из РОСИЗО передано в 49 российских музеев 2,0 тыс. художественных произведений<sup>37</sup>.

Преимущественное право государства реализуется также в части покупки музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда Российской Федерации, в случае продажи наследником музейных предметов и музейных коллекций, в случае покупки заявленных к вывозу культурных ценностей, а также выкупа в связи с бесхозяйственным содержанием предметов в случае, если наследник не обеспечил исполнение обязательств в отношении данных предметов в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Например, в соответствии с приказом Роскультуры от 1 июня 2005 года № 305 «О включении в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации культурных ценностей, принадлежащих ФГУП «Завод «Красный гигант» (г. Никольск Пензенской области)» государственная часть Музейного фонда Российской Федерации пополнилась коллекцией изделий из стекла и хрусталя XVIII-XX веков в количестве 12453 предметов, принадлежавших ранее указанному заводу.

Поскольку сделки с музейными предметами и музейными коллекциями считаются совершенными со дня их государственной регистрации в Государственном каталоге, то сделки по покупке музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда Российской Федерации, в том числе заявленных к вывозу культурных ценностей, должны найти отражение в статистической отчетности.

<sup>36</sup>Ответ Роскультуры на запрос Счетной палаты от 20 сентября 2007 года № 12-287/12-01.

<sup>37</sup>Материалы в составе пояснительной записки к бюджетной отчетности по Роскультуре за 2006 год, с. 40.

**Управление музейными предметами и музейными коллекциями,  
находящимися в федеральной собственности. Определение состава Музейного  
фонда Российской Федерации, включение в установленном порядке музейных  
предметов и музейных коллекций в состав Музейного фонда  
Российской Федерации и исключение их из его состава**

Музейный фонд Российской Федерации состоит из государственной и негосударственной частей. В государственную часть Музейного фонда Российской Федерации включаются музейные предметы и музейные коллекции, являющиеся федеральной собственностью и собственностью субъектов Российской Федерации, а также та федеральная собственность, которая скомплектована до 1997 года и хранится в музеях субъектов Российской Федерации и муниципальных музеях и государственных учреждениях различных ведомств. В негосударственную часть Музейного фонда Российской Федерации включаются музейные предметы и музейные коллекции, являющиеся муниципальной и частной (личной или корпоративной) собственностью.

Информацию об объемах государственной и негосударственной частей Музейного фонда Российской Федерации проанализировать не представляется возможным из-за отсутствия подобных данных в статистическом отчете по форме № 8-НК «Сведения о деятельности музея» федерального государственного и отраслевого статистического наблюдения.

Музейные предметы и музейные коллекции могут находиться в любой из форм собственности: федеральной, государственной субъектов Российской Федерации, муниципальной. Однако в силу уникальных свойств музейных ценностей для собственников устанавливаются определенные ограничения, если эти культурные ценности включены в состав Музейного фонда Российской Федерации. Поскольку музейные предметы и музейные коллекции считаются включенными в состав Музейного фонда Российской Федерации (или исключенными из его состава) со дня регистрации соответствующего факта в Государственном каталоге, то сделки в отношении федеральной собственности должны совершаться с соблюдением следующих правил:

- изменения в составе Музейного фонда Российской Федерации осуществляются только с разрешения Роскультуры;
- передача прав собственности и другие действия физических и юридических лиц в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации (негосударственной части), производятся только после регистрации соответствующей сделки в Государственном каталоге;
- учет музейных предметов и музейных коллекций осуществляется с использованием специальной учетной документации для обеспечения их полной идентификации.

Управление музейными предметами и музейными коллекциями, включенными в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации регламентировано статьей 16 Закона о Музейном фонде. Музейные предметы и музейные коллекции, входящие в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации и находящиеся в федеральной собственности, закрепляются Минкультуры России на праве оперативного управления за государственными федеральными музеями и другими государственными федеральными организациями, обеспечивающими хранение культурных ценностей. В связи с этим в 2006 году сохраняли свою актуальность вопросы регулирования деятельности музеев, связанной не только с работами по учету и хранению музейных коллекций (с учетной обработкой, маркировкой, организацией мест хранения, инвентаризацией, проверкой наличия коллекций), но и с эксплуатацией музейных предметов (использованием их в постоянных экспозициях, на временных и выездных выставках).

Управление музейными предметами и музейными коллекциями, находящимися в федеральной собственности, предусматривает принятие решений в отношении:

- реализации от имени Российской Федерации имущественных и неимущественных прав и обязанностей;

- установления порядка по учету музейных предметов и музейных коллекций;

- установления правил учетной обработки музейных предметов и музейных коллекций;

- установления порядка предоставления страховых копий учетных документов;

- установления порядка и условий доступа к музейным предметам и музейным коллекциям;

- установления порядка организации охраны объектов музеев;

- использования музейных предметов и музейных коллекций.

Роскультурой в 2006 году осуществлялись сделки по приобретению музейных предметов и музейных коллекций за счет средств федерального бюджета, что позволило пополнить государственную часть Музейного фонда Российской Федерации на 12,4 тыс. единиц, имеющих исключительную историко-культурную и художественную ценность<sup>38</sup>.

Исключение музейных предметов и музейных коллекций из состава Музейного фонда Российской Федерации осуществлялось Роскультурой по следующим основаниям: в случаях утраты или разрушения музейного предмета при невозможности его реставрации; обмена с частным коллекционером на другие музейные предметы; ошибочного включения музейного предмета в основной фонд; судебного решения, вступившего в силу.

Например, приказом от 19 декабря 2005 года № 735 исключен из состава государственной части Музейного фонда Российской Федерации и учетной документации РОСИЗО музейный предмет «М. В. Новиков, композиция «Спящая Россия», 1980-х годов, керамика, 47 x 23 x 18 см., инв. № С-8973».

При совершении сделок дарения либо купли-продажи в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав негосударственной части Музейного фонда Российской Федерации, получатель дара либо покупатель обязан принимать на себя все обязательства в отношении этих предметов, имевшиеся у дарителя либо у продавца в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. При этом в соответствии со статьей 25 Закона о Музейном фонде государство имеет преимущественное право покупки.

С целью недопущения случаев несанкционированных передач музейных предметов и музейных коллекций документы по передаче, обмену музейными ценностями принято оформлять в два этапа: на первом - оформление разрешения, на втором - издание приказа. При этом установленный порядок не предусматривает внедрение электронной подписи.

Информация по сделкам в отношении музейных предметов и музейных коллекций, отраженная в Государственном каталоге, включена в материалы пояснительной записки к бюджетной отчетности за 2006 год.

В 2006 году распорядительными документами Роскультуры утверждены результаты проверок наличия музейных предметов в количестве 66,1 тыс. единиц, согласно которым 9,2 тыс. единиц музейных предметов переведено в состав научно-вспомогательного фонда; 0,5 тыс. единиц исключено из состава Музейного фонда Российской Федерации; 0,4 тыс. единиц отсутствовало в наличии на момент проверки<sup>39</sup>.

Минкультуры России не осуществляет контроль за деятельностью Роскультуры в части приемки от музеев страховых копий основных учетных документов Музейного фонда Российской Федерации и их бессрочного хранения. Информация по данному во-

<sup>38</sup>Материалы в составе пояснительной записки к бюджетной отчетности по Роскультуре за 2006 год, с. 40.

<sup>39</sup>Материалы в составе пояснительной записки к бюджетной отчетности по Роскультуре за 2006 год, с. 38.

просу в материалах, представленных в 2007 году Минкультуры России по запросам Счетной палаты Российской Федерации, отсутствует.

Использование музейных предметов и музейных коллекций государственными музеями, иными государственными учреждениями, которым переданы в оперативное управление музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, допускается исключительно в научных, культурных, образовательных, творческо-производственных целях.

В 2006 году в состав Музейного фонда Российской Федерации включено музейных предметов и музейных коллекций на основании приказов Роскультуры в количестве 33,7 тыс. единиц<sup>40</sup>, в том числе:

- в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации - 33,6 тыс. единиц, из них наиболее значимые экспонаты: 0,8 тыс. единиц - Московской государственной картинной галереи А. Шилова; 11,9 тыс. единиц - Музея истории московской архитектурной школы Московского архитектурного института; 5,4 тыс. единиц - Мемориального музея-квартиры Е. Ф. Гнесиной Российской академии музыки им. Гнесиных; 3,8 тыс. единиц - ГУП «Наследие» Минкультуры Ставропольского края; 11,6 тыс. единиц - Национального музея им. Алдан Маадыр (Республика Тыва);

- в состав негосударственной части Музейного фонда Российской Федерации - 0,1 тыс. единиц (129 предметов) коллекции самоваров, принадлежавшей Я. Н. Васину (г. Тула).

### **Использование Музейного фонда Российской Федерации**

Эффективное использование Музейного фонда Российской Федерации является приоритетной задачей в музейном деле.

Выставки являются одной из форм общественной активности и местом досуга населения, удовлетворения потребности личности в непосредственном приобщении к достижениям культуры как отдельно взятой общности, так и человечества в целом.

В 2006 году проведено 1548,4 тыс. экскурсий<sup>41</sup>, или 107,1 % к 2005 году. При этом процент экскурсионного обслуживания от общего числа посещений составлял: в 2003 году - 45,6 %, в 2004 году - 45,3 %, в 2005 году - 41,3 %, в 2006 году - 41,5 %, что характеризует устойчивую тенденцию к снижению экскурсионного обслуживания посетителей и росту индивидуальной формы посещений.

Международные выставки, как правило, проводятся в строго отведенных для этого местах, в том числе на открытом пространстве и в павильонах, и собирают большое количество посетителей с неоднородным составом, зачастую различающихся по возрасту, интересам, уровню образования, социальному статусу. Демонстрация культурных ценностей осуществляется таким образом, чтобы при всеобщей доступности для обозрения была максимально обеспечена сохранность экспонатов.

В целях реализации задач в рамках управления музейными предметами и музейными коллекциями, находящимися в федеральной собственности, Роскультурой обеспечивались организация выставок в области культуры и содействие их проведению.

Музейно-выставочная деятельность на территории Российской Федерации в 2006 году характеризовалась проведением выставок из собраний крупнейших музеев страны, например, Государственного музея-заповедника «Московский Кремль», Государственного Эрмитажа, Государственной Третьяковской галереи, Государственного Русского музея, Государственного Исторического музея в городах Челябинске, Омске,

<sup>40</sup>Там же, с. 39.

<sup>41</sup>Таблица № 2. - «Музеи и зоопарки Российской Федерации в цифрах за 2006 год». - М.: Главный информационно-вычислительный центр Роскультуры, 2007.



Смоленске, Казани, Нижнем Тагиле, Мичуринске Тамбовской области, Перми, Кирове, Череповце, Калининграде, Екатеринбурге.

Получили поддержку мероприятия, связанные с 200-летием Государственной Оружейной палаты Московского Кремля и 150-летием основания Государственной Третьяковской галереи, проведением ежегодного Всероссийского музейного фестиваля «Интермузей - 2006», что является своеобразным катализатором в укреплении взаимодействия между музеями всех уровней подчиненности<sup>42</sup>.

В течение 2006 года организовано и проведено 178 зарубежных выставок. Одним из наиболее ярких событий 2006 года стало участие российских музеев в культурной программе года России в Китае, в рамках которого были показаны выставки: «Три века русской культуры» из фондов Государственной Третьяковской галереи в Национальном художественном музее Китая (г. Пекин); «Золотая Россия. Сокровища Московского Кремля» в Музее Императорского дворца «Гушун» (г. Пекин); «Город солнца. Триумф соцреализма» из фондов российских музеев в 4 музеях Китая; «Парад народов» из фондов Российского этнографического музея в Пекинском музее мирового искусства и в Тяньдзин-музее (г. Тяньдзин).

Весомым был вклад российских музеев в 2006 году в реализацию государственной программы «Патриотическое воспитание граждан». В связи с этим необходимо упомянуть и о проведении традиционных военно-исторических праздников на «Полях ратного подвига» (Куликово поле, Полтавская битва, Бородинское поле, Прохоровское поле). В праздниках приняли участие более 2000 членов военно-исторических клубов России и стран СНГ и более 150 тыс. зрителей.

Значительное количество мероприятий проведено Центральным музеем Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, например:

- традиционное вручение дипломов и офицерских погон выпускникам военных вузов, проводимое в «Зале Славы» музея, и «Возжжение свечей памяти», проводимое в день памяти и скорби 22 июня;

- тематические выставки: «100-летие Подводных сил России», «Путь к Берлину», «Детство, опаленное войной», «Память о войне», «Защитникам Москвы посвящается...», а также научная конференция, посвященная 60-летию Нюрнбергского трибунала<sup>43</sup>.

Система открытого хранения музейных фондов, получившая распространение в музейной практике последних лет, призвана обеспечить более широкий доступ посетителей к коллекциям музея.

### **Эффективность организации деятельности музеев, а также хранения и использования музейных фондов**

Минкультуры России до настоящего времени не разработаны критерии и показатели оценки эффективности организации деятельности музеев, а также хранения и использования музейных фондов.

Принятый в Паспорте ФЦП «Культура России на 2006-2010 годы» показатель увеличения посещаемости музея по сравнению с аналогичным показателем предыдущего года не может в полной мере отразить эффективность всех видов деятельности музеев (учетно-хранительской, научной, просветительской). Согласно этому показателю только такие всемирно известные отечественные музеи, как Государственный Эрмитаж, Государственный Русский музей и им подобные, будут всегда считаться работающими эффективно.

<sup>42</sup>Материалы в составе пояснительной записки к бюджетной отчетности по Роскультуре за 2006 год, с. 41.

<sup>43</sup>Там же, с. 42.

Посещаемость региональных, а особенно муниципальных музеев, в значительной степени обуславливается социально-экономическими условиями региона, в котором расположен музей. Вместе с тем интегрального показателя, учитывающего максимально возможное количество факторов ни Роскультурой, ни Минкультуры России до настоящего времени не разработано.

Анализ выполнения показателей, характеризующих достижение целей и задач, установленных в докладе о результатах и основных направлениях деятельности Минкультуры России как субъекта бюджетного планирования на 2008-2010 годы, показывает следующее.

Одной из стратегических целей Минкультуры России является обеспечение прав граждан на доступ к культурным ценностям. Для ее достижения должны быть решены задачи по сохранению культурного и исторического наследия посредством пополнения, изучения фондов музеев в Российской Федерации и обеспечения их безопасности, а также обеспечения свободного доступа к информации о музейных предметах и музейных коллекциях.

На 2006 год по ФЦП «Культура России на 2006-2010 годы» утвержден индикатор увеличения количества посещений музеев по сравнению с предыдущим годом в размере 1,5 %, который по состоянию на 1 января 2007 года составлял 1,04 процента.

При этом формами федерального государственного статистического наблюдения не фиксируется число посещений российских музеев иностранными гражданами.

Среднее число посещений в расчете на 1000 жителей в 2003 году составляло 516, в 2004 году - 516, в 2005 году - 527, в 2006 году - 555 человек.

#### **Финансовая обеспеченность хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций**

Как отмечалось в выступлениях на парламентских слушаниях в декабре 2006 года, мизерное финансирование по остаточному принципу не позволяет в необходимой мере обеспечить надлежащие условия хранения и учета музейных экспонатов и тем более развивать научную составляющую деятельности музеев, создавать необходимый электронный каталог музейных ценностей России, при наличии которого можно было бы сократить пропажи и хищения из государственных хранилищ.

Средства федерального бюджета на сохранение и использование музейных ценностей, переданных музеям, находящимся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в соответствии с разграничением полномочий органов власти и бюджетным законодательством в необходимом объеме выделяться не могут. Их финансовое обеспечение, главным образом, зависит от сбалансированности бюджетов соответствующего уровня и отношения первых лиц регионов к проблемам музеев.

В Положении об основах хозяйственной деятельности и финансирования организаций культуры и искусства, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 609 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2002 года № 919), определены источники финансирования организаций культуры. Финансовые средства организации культуры образуются за счет:

- бюджетных ассигнований и других поступлений от учредителя;
- доходов от платных форм культурной деятельности;
- платежей за оказание услуг по договорам с юридическими и физическими лицами;
- добровольных пожертвований, субсидий, средств, полученных по завещаниям;
- кредитов банков и иных кредитных организаций;

- других доходов и поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В действующей редакции это Положение не соответствует требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации. Так, в составе источников финансирования организаций культуры указаны кредиты банков и иных кредитных учреждений, что противоречит требованиям пункта 8 статьи 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, запрещающего получение кредитов бюджетными учреждениями.

В соответствии с Положением бюджетные ассигнования выделяются на:

- оплату труда работников как состоящих в штате, так и привлекаемых по договорам;
- содержание зданий, оборудования, транспорта и на их аренду;
- содержание природных комплексов и объектов;
- формирование новых и пополнение существующих музейных коллекций, обеспечение особого режима их хранения, приобретение материалов для реставрации фондов, научно-методическую деятельность;
- оснащение организаций культуры современными техническими средствами и оборудованием, в том числе обеспечивающими безопасность фондов хранения и здания организации культуры;
- проведение капитального ремонта;
- реставрацию памятников истории, культуры и архитектуры, переданных в пользование организации культуры;
- другие затраты, связанные с основной деятельностью организации культуры.

Основная часть государственных расходов в Российской Федерации на культуру финансируется из бюджетов субъектов Российской Федерации. Согласно отчету Федерального казначейства «Об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов» (форма по ОКУД 0507021) на 1 января 2006 года по разделу 08 «Культура, кинематография и средства массовой информации» кассовые расходы консолидированного бюджета Российской Федерации составили в 2005 году 153820,3 млн. рублей, в том числе расходы федерального бюджета - 47565,7 млн. рублей (30,9 %), расходы консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации - 106254,5 млн. рублей (69,1 %). На 1 января 2007 года доля расходов на культуру в федеральном бюджете увеличилась по отношению к расходам на культуру в консолидированном бюджете на 3 процента.

Сравнительные данные о расходах консолидированного бюджета Российской Федерации и федерального бюджета на культуру в 2005-2006 годах приведены в таблице:

(млн. руб.)

Наименование показателя	Рз, Пр	2005 г.			2006 г.		
		консолидированный бюджет РФ	в том числе федеральный бюджет	доля расходов федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета РФ, %	консолидированный бюджет РФ	в том числе федеральный бюджет	доля расходов федерального бюджета в расходах консолидированного бюджета РФ, %
Всего по разделу «Культура, кинематография и средства массовой информации»	0800	153820,3		30,9	188685,4	55219,7	29,3
в том числе по подразделу «Культура»	0801	86221,7	17910,0	20,8	130891,8	31102,0	23,8

Расходы на культуру, кинематографию и средства массовой информации в 2005-2007 годах составляют 1,3-1,4 % от общих расходов федерального бюджета.

При этом доля расходов на подраздел 0801 «Культура» в общих расходах на раздел 0800 «Культура, кинематография и средства массовой информации» в федеральном бюджете составила в 2005 году 37,7 %, в 2006 году - 56,3 %, в 2007 году - предусмотрено 52,8 процента.

Согласно Перечню федеральных государственных музеев, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 января 2005 года № 4-р, в России на сегодняшний день имеются 68 федеральных государственных музеев, из которых 57 - находятся в ведении Роскультуры, по 2 музея - в ведении Рослесхоза и Рособразования, по 1 - в ведении Россвязи, Росспорта, РАО, Росгидромета, ФСБ России, Роснедр, Росморречфлота и Росжелдора. Необходимо подчеркнуть, что в этом Перечне отсутствует Музей антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамера) Российской академии наук - первый публичный музей России, обладающий статусом особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации. Это же относится и к другим академическим музеям.

Двойственность в правовом статусе академических музеев, являющихся одновременно научно-исследовательскими учреждениями или их структурными подразделениями, привела, например, к тому, что указанные музеи, часть которых является особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, не включены в список федеральных государственных музеев.

В соответствии с данными, представленными Рослесхозом, один из двух подведомственных ему музеев - ФГУ «Брянский лес» - с 2007 года в связи с реформированием системы управления лесным хозяйством передан в ведение субъекта Российской Федерации.

Показатели финансирования федеральных государственных музеев приведены в таблице:

(млн. руб.)			
Направление расходов	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Федеральный бюджет, всего	2698867,2	3514347,6	4284803,3
Расходы на культуру (подраздел 0801)	14396,1	17910,0	31101,9
из них:			
расходы на музеи*	6040,7	6898,0	7788,7
в % к расходам федерального бюджета	0,22	0,20	0,18
в % к расходам на культуру	41,96	38,51	25,04
Средний объем финансирования одного музея		101,4	114,5

\*Здесь и далее по тексту данные по финансированию музеев приведены на основании федерального государственного статистического наблюдения по форме № 8-НК «Сведения о деятельности музея».

Изменение доли финансирования расходов федерального бюджета на текущее содержание музеев в общем объеме расходов федерального бюджета, а также в объеме расходов федерального бюджета по подразделу 0801 «Культура» приведено в таблице:

(%)			
	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Доля финансирования федеральных музеев в расходах федерального бюджета	0,22	0,2	0,18
Доля финансирования федеральных музеев в расходах федерального бюджета на культуру	42,0	38,5	25,0

Таким образом, прослеживается тенденция снижения уровня финансирования музеев в расходах федерального бюджета на культуру.

Данные о финансовом обеспечении музеев в 2004-2006 годах приведены в таблице:

(млн. руб.)

Годы	Поступило за год из всех источников	Бюджетное финансирование, всего	Из общей суммы поступлений				От предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	От сдачи в аренду имущества
			на оплату труда	на капитальный ремонт	на пополнение фонда	на приобретение оборудования		
2004	8511,7	6040,7	1030,1	1918,3	104,9	424,3	2404,5	66,5
2005	9694,2	6898,0	1232,7	2205,9	125,7	550,4	2727,3	68,9
2006	10870,7	7788,7	1487,6	2135,0	77,7	719,7	2942,2	139,8

Направления расходования средств на обеспечение деятельности федеральных государственных музеев представлены в таблице:

(млн. руб.)

Годы	Общий объем расходов	Направления расходования средств на обеспечение деятельности федеральных государственных музеев							
		на оплату труда			на капитальный ремонт и реставрацию		на приобретение оборудования		на пополнение фондов музеев
		всего	средняя зарплата, руб.	оплата труда из собственных средств	всего	в том числе из собственных средств	всего	в том числе из собственных средств	
2004	7983,8	1718,7	6013,2	621,6	2256,8	236,7	563,2	148,3	166,3
2005	8925,5	2177,5	7671,2	942,0	2515,3	277,0	779,9	159,2	127,9
2006	11054,2	2592,1	9144,6	1117,9	2444,4	325,5	757,2	84,0	191,7

Из приведенных данных следует, что значительный объем средств используется музеями на капитальный ремонт и реставрацию имущества (в 2006 году - 22,1 % от общих расходов), а также на оплату труда сотрудников музеев (23,4 % от общих расходов).

Наибольший объем средств на реставрацию и капитальный ремонт ежегодно расходуются такими крупными музеями Москвы и Санкт-Петербурга, как:

- Центральный музей Великой Отечественной войны 1941-1945 годов (в 2004 году - 66 % от общих расходов);
- Государственный Исторический музей (в 2004 году - 34,6 %, в 2006 году - 26,3 %);
- Государственный Эрмитаж (в 2004 году - 24,1 %, в 2005 году - 27,5 %, в 2006 году - 21,1 %);
- Государственный Русский музей (в 2004 году - 33,2 %, в 2005 году - 41,8 %, в 2006 году - 39,3 %);
- Государственный музей-заповедник «Петергоф» (в 2004 году - 36,1 %, в 2005 году - 44,5 %, в 2006 году - 40,7 %);
- Государственный художественно-архитектурный дворцово-парковый музей-заповедник «Царское Село» (в 2004 году - 28,9 %, в 2005 году - 34 %, в 2006 году - 31,3 %);
- Всероссийский художественный научно-реставрационный центр им. И. Э. Грабаря (в 2005 году - 76,5 %, в 2006 году - 63,2 %);
- Всероссийский музей А. С. Пушкина (в 2004 году - 37,1 %, в 2005 году - 57,6 %, в 2006 году - 48,4 процента).

Основной объем расходов на капитальный ремонт зданий музеев осуществляется за счет средств федерального бюджета (86,7 процента).

Средний уровень заработной платы работников музеев в 2006 году составил 9144,6 рубля. Причем 43,1 % от этой суммы приходится на внебюджетные средства. Анализ статистических данных (форма № 8-НК) показывает, что наибольшая зарплата выплачивается сотрудникам тех музеев, которые имеют возможность самостоятельно зарабатывать деньги. Как правило, это наиболее крупные музеи страны.

Так, в 2006 году, по данным Главного информационно-вычислительного центра Роскультуры, зарплата сотрудников Государственной Третьяковской галереи и Государствен-

ного Эрмитажа составила более 13000,0 рубля, а Государственного историко-архитектурного, художественного музея-заповедника «Царицыно» - 27595,0 рубля, причем 81,2 % от этой суммы приходится на внебюджетные средства. В Государственном Эрмитаже на внебюджетную составляющую фонда оплаты труда приходится 65,1 процента.

Одновременно в таких музеях, как Государственный военно-исторический музей-заповедник «Прохоровское поле», Государственный музей-заповедник М. А. Шолохова, Государственный военно-исторический и природный музей-заповедник «Куликово поле», Государственный центральный музей современной истории России, Всероссийский музей декоративно-прикладного искусства, Всероссийский музей А. С. Пушкина, средняя зарплата составила менее 6000,0 рубля, а в Государственном центральном музее кино и Государственном научно-исследовательском музее архитектуры им. А. В. Щусева - менее 5000,0 рубля.

В материалах заседания Комиссии по ревизии культурных ценностей (от 17 июля 2007 года) отмечено, что музеи, не находящиеся в ведении Роскультуры, в целом финансируются недостаточно, а на цели сохранности музейного фонда не финансируются вообще.

В таких ведомствах, как Роснедра и Рослесхоз, целевое финансирование учреждений культуры по соответствующим кодам бюджетной классификации не предусмотрено.

По Программе целевой поддержки музеев президиума РАН в 2006 году были выделены средства только 39 музеям из более чем 60, входящих в структуру РАН. При этом указанные музеи финансировались не за счет средств федерального бюджета, выделенных по разделу 0800 «Культура, кинематография и средства массовой информации», а за счет средств подраздела 0111 «Фундаментальные исследования».

По информации Ю. К. Чистова - директора Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамеры), в Российской академии наук, особенно в ее петербургских учреждениях, имеются гигантские коллекции, относящиеся к культурному наследию народов мира. Вместе с тем в органах управления Российской академии наук отсутствует подразделение, отвечающее за финансирование музеев, а также выработку механизмов работы и учета коллекций этих учреждений.

Решению накопившихся проблем в части хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, должны были способствовать мероприятия федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)». В соответствии с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изменениями и дополнениями), федеральная целевая программа представляет собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Целями реализации мероприятий подраздела «Музейный фонд Российской Федерации и музеи Российской Федерации» подпрограммы «Развитие культуры и сохранение культурного наследия России» ФЦП «Культура России (2001-2005 годы)» являлись:

- организационное, финансовое и правовое обеспечение сохранения, пополнения, изучения и представления Музейного фонда Российской Федерации, в первую очередь его государственной части;

- методическое и организационно-финансовое обеспечение процессов модернизации деятельности музеев в России, включая создание современных экспозиций, использование новых информационных технологий в учетно-хранительской и популяризаторской деятельности музеев;

- выработка и внедрение в деятельность музеев современных форм и методов управления;

- повышение эффективности государственного учета Музейного фонда Российской Федерации, форм государственной поддержки его сохранения;

- обеспечение доступа граждан к музейным предметам и музейным коллекциям.

Эти цели предполагалось осуществить путем реализации следующих мероприятий:

- реставрация музейных предметов, входящих в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации;

- пополнение государственной части Музейного фонда Российской Федерации;

- формирование и ведение Государственного каталога;

- совершенствование учета и хранения в Музейном фонде Российской Федерации;

- изучение и представление собраний музеев России;

- развитие историко-культурных заповедников.

В целом на реализацию указанных мероприятий предусматривалось выделение финансовых средств в объеме 972,5 млн. рублей, из них средств федерального бюджета - 527,5 млн. рублей (54,2 процента).

Кроме того, подпрограммой «Развитие культуры и сохранение культурного наследия России» было предусмотрено:

- на проведение мероприятий подраздела «Безопасность музейных и библиотечных фондов» выделение средств в объеме 187,0 млн. рублей, в том числе 102,0 млн. рублей - из федерального бюджета;

- на мероприятия по строительству и реконструкции объектов 39 федеральных музеев, в том числе фондохранилищ 7 музеев, - государственные инвестиции в объеме 3004,8 млн. рублей.

Согласно докладу Минкультуры России «О выполнении федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» и эффективности использования финансовых средств за весь период ее реализации» подпрограмма «Развитие культуры и сохранение культурного наследия России» профинансирована в целом на 63,1 % от ассигнований, предусмотренных паспортом подпрограммы: за счет средств федерального бюджета - на 64 %, из которых по капитальным вложениям - на 85,4 %, по направлению «НИОКР» - на 55,1 %, по направлению «Прочие нужды» - на 43,2 процента.

Данные об исполнении показателей финансирования подпрограммы «Развитие культуры и сохранение культурного наследия России» ФЦП «Культура России (2001-2005 годы)» представлены в таблице:

(млн. руб. в ценах 2005 г.)

Наименование расходов	Предусмотрено паспортом подпрограммы на весь период	Финансирование мероприятий подпрограммы в 2001-2005 гг.		Процент исполнения бюджетных назначений	Процент финансирования мероприятий подпрограммы от паспортных назначений
		предусмотрено в соответствии с законом о бюджете	фактическое поступление за весь период		
Всего средств федерального бюджета	39498,0	25285,0	24633,9	97,4	64,0
из них: капитальные вложения	19447,0	16612,0	15961,2	96,1	85,4
НИОКР	85,0	46,8	46,8	100,0	55,1
прочие нужды	19966,0	8626,0	8625,9	100,0	43,2

Таким образом, Правительством Российской Федерации в 2001-2005 годах не выполнены принятые обязательства по финансированию программных мероприятий в части развития культуры и сохранения культурного наследия.

В связи с тем, что в ФЦП «Культура России (2001-2005 годы)» не были определены целевые индикаторы, объективно оценить степень достижения поставленных в паспорте программы целей в части решения проблем сохранения Музейного фонда Российской Федерации не представляется возможным.

По данным статистической отчетности за 2006 год, 44,8 % строений, занимаемых музеями федерального ведения, находятся в неудовлетворительном состоянии. Значительное количество музейных предметов требует реставрации, музеям не хватает фондового и экспозиционного оборудования.

Проблемы поддержания в надлежащем состоянии объектов культурного наследия, сохранения федеральной части Музейного фонда Российской Федерации, обеспечения безопасности хранения культурных ценностей, находящихся в федеральной собственности, призвана решить утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года № 740 федеральная целевая программа «Культура России на 2006-2010 годы».

Программой в 2006-2010 годах предусмотрено целевое финансирование работ по:

- ремонту, реставрации, противоаварийной защите, консервации памятников истории и культуры федерального значения (2707,8 млн. рублей);
- реставрации и консервации музейных предметов, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации (155,4 млн. рублей);
- пополнению государственной части Музейного фонда Российской Федерации (146,2 млн. рублей);
- приобретению произведений изобразительного искусства (33,0 млн. рублей);
- строительству и реконструкции объектов, принадлежащих музеям федерального ведения (10 музеев на общую сумму 9487,1 млн. рублей). При этом в Перечень музеев вошли только крупные музеи, такие, как Государственный Эрмитаж, на который приходится треть всех расходов инвестиционного характера, Государственный историко-культурный музей-заповедник «Московский Кремль», Государственный Русский музей, Государственная Третьяковская галерея и некоторые другие. Более же мелкие музеи остаются без государственной поддержки, хотя проблем у них не меньше.

Отдельным мероприятием в Программе обозначено формирование и ведение Государственного каталога с объемом финансирования 183,0 млн. рублей (госзаказчик - Роскультура), в том числе в 2006 году - 25,0 млн. рублей. Паспортом программы предусмотрено ежегодное введение в Государственный каталог не менее 1,5 млн. записей, или за 5 лет - не менее 7 млн. записей.

В соответствии с государственным контрактом от 3 мая 2006 года № 12-07/1-1318 Роскультурой функции по формированию и ведению Государственного каталога переданы РОСИЗО. В ходе выполнения работ по формированию и ведению Государственного каталога РОСИЗО допускались случаи превышения допустимого объема перераспределения средств по утвержденным расходам (не более 10 %), чем нарушались требования пункта 2.1 вышеуказанного контракта. Также в нарушение данного контракта финансовый отчет РОСИЗО об использовании средств, полученных из федерального бюджета, не содержит показателей эффективности реализации мероприятий, о чем указано в техническом задании.

В соответствии с первоначальным техническим заданием к государственному контракту, а также сметой расходов в 2006 году предполагалось осуществить конвертацию музейных баз данных (с внесением 1 млн. записей) 6 музеев, среди которых Мемори-



альный музей-заповедник А. В. Суворова, Российский этнографический музей, Азовский историко-археологический и палеонтологический музей-заповедник, Государственный Владимиро-Суздальский историко-архитектурный и художественный музей-заповедник, Саратовский государственный художественный музей им. А. Н. Радищева, Самарский художественный музей.

В соответствии с дополнительным соглашением от 25 сентября 2006 года № 12-07-1-3816 практически полностью изменился перечень объектов и исчез натуральный показатель, характеризующий количество произведенных записей. Вместо указанных выше региональных музеев (за исключением Российского этнографического музея) в Перечень были включены Государственная Третьяковская галерея, Государственный музей изобразительных искусств им. А. С. Пушкина, Государственный Исторический музей, Государственный Русский музей, Государственный Эрмитаж, Государственный историко-культурный музей-заповедник «Московский Кремль».

Минкультуры России приказом от 31 января 2007 года № 70 утвердило организационно-финансовый план реализации федеральной целевой программы «Культура России на 2006-2010 годы» на 2007 год, в соответствии с которым предусмотрено финансирование следующих мероприятий в части использования и сохранения музейных предметов и музейных коллекций:

- на реставрацию и консервацию музейных предметов, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, предусмотрено 32,0 млн. рублей, из которых 16,8 млн. рублей (52,4 %) направляются федеральным государственным музеям;

- на пополнение государственной части Музейного фонда Российской Федерации - 28,0 млн. рублей;

- на создание условий для обеспечения безопасности музейных фондов - 12,8 млн. рублей (для федеральных государственных музеев - 3,6 млн. рублей, или 28,1 %);

- на формирование и ведение Государственного каталога - 38,0 млн. рублей;

- на приобретение произведений современного изобразительного искусства для Музейного фонда Российской Федерации - 2,0 млн. рублей;

- на приобретение фондового и экспозиционного оборудования - 25,2 млн. рублей (все для федеральных государственных музеев).

В указанном приказе отсутствуют количественные показатели по таким мероприятиям, как «Пополнение государственной части Музейного фонда Российской Федерации» и «Формирование и ведение Государственного каталога Музейного фонда Российской Федерации».

От уровня и своевременности финансирования музеев напрямую зависят материально-техническое обеспечение хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций, наличие и техническое состояние фондохранилищ.

Подавляющее большинство региональных музеев находится в непригодных для этого старых зданиях. Отсутствие достаточных площадей у музеев не позволяет создать необходимые условия для хранения музейных фондов. На каждом квадратном метре фондов хранятся и подготавливаются к реставрации в среднем 140 предметов.

Кроме того, музеям необходимы средства на создание компьютеризированных систем хранения и изучения коллекций, баз данных, перевод музейной учетной документации в электронный вид, на обеспечение целостной системы безопасности, которая включает в себя принятие мер по предотвращению хищений из музейных фондов, противопожарную безопасность, обеспечение аварийной безопасности, обеспечение климатической, световой и биологической безопасности. Современная обстановка в стране и мире предъявляет особые требования к мерам по предупреждению потенциальной угрозы терроризма.

На заседании Комиссии по ревизии культурных ценностей 17 июля 2007 года отмечалось, что размещение фондохранилищ музеев в культовых зданиях и иных зданиях-памятниках истории и культуры делает практически невозможным полноценное обеспечение нормативных условий хранения и учета музейных предметов, модернизацию технологического оборудования, внедрение современных технологий в процессы хранения, учета и обеспечения безопасности музейных предметов. Это потребует разработки уникального оборудования, строительства дополнительных площадей и значительных денежных средств.

Данные, представленные рядом федеральных органов исполнительной власти по запросам Счетной палаты, подтверждают факт недостаточного внимания со стороны государства к нуждам музеев. Так, по сведениям Росжелдора, федеральное государственное учреждение культуры «Центральный музей железнодорожного транспорта» в 2005-2006 годах и за 9 месяцев 2007 года «не приобрело никакого музейного, фондового, реставрационного, противопожарного оборудования, а также средств видеонаблюдения». В 2004 году бюджетное финансирование данного музея вообще отсутствовало, а на содержание музея были затрачены только средства, полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

На содержание федерального государственного учреждения «Музей морского флота», подведомственного Росморречфлоту, в 2005 году средства федерального бюджета не выделялись. Расходы на выплату зарплаты сотрудникам музея осуществлялись за счет внебюджетных средств Росморречфлота.

В 2004-2007 годах неоднократные просьбы Российской академии образования о выделении дополнительных средств для Художественно-педагогического музея игрушки с целью устранения выявленных органами надзора нарушений требований пожарной и антитеррористической безопасности, а также приобретения научного и учебного оборудования и экспонатов Минобрнауки России удовлетворены не были. Противопожарное оборудование указанным музеем приобретено и установлено в 2007 году за счет средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. На охрану и приобретение другого оборудования музеем используются также в основном внебюджетные средства.

Отсутствие должного финансирования многих музеев приводит к ослаблению технической оснащенности объектов, к росту задолженности учреждений за их охрану.

Так, в 1999 году из-за отсутствия финансирования от охраны отказались 198 музеев городского и районного звена, в 2000 году - 276, в 2001 году - 115<sup>44</sup>.

В 2005 году охрана объектов музеев осуществлялась следующими видами охраны: подразделениями сторожевой вневедомственной охраны, милицейской охраной органов внутренних дел, пожарной охраной и сторожевой охраной музея на 3187 постах<sup>45</sup>, что ниже показателей 2004 года на 106 постов. Снижение доли постов от общего числа в 2006 году произошло по сторожевой охране музея, наиболее массовой по численности, с 60,8 % в 2004 году до 55,6 % в 2005 году, по милицейской охране - с 9,7 % в 2004 году до 9,4 % в 2005 году. Рост доли постов от общего числа произошел: по сторожевой вневедомственной охране - с 21,6 % в 2004 году до 23,8 % в 2005 году, по пожарной охране - с 7,9 % в 2004 году до 11,2 % в 2005 году.

---

<sup>44</sup>Л. В. Шульга. Обеспечение охраны объектов, хранящих культурные ценности. - Справочник руководителя учреждения культуры, 2003, № 3, с. 38.

<sup>45</sup>Отчет статистического наблюдения за деятельностью музеев Минкультуры России в 2005 году по форме № 8-НК «Сведения о деятельности музеев», утвержденной постановлением Росстата от 11 июля 2005 года № 43.

В 2006 году в 63 музеях страны, расположенных в 27 регионах России, с участием Роскультуры были проведены работы по созданию современных систем обеспечения безопасности<sup>46</sup>. Однако оснащение средствами охраны хранилищ культурных ценностей в целом по стране не в полной мере соответствует современным требованиям. Общее состояние безопасности музеев по техническому оснащению оценивается как недостаточное<sup>47</sup>.

Услуги охраны постоянно дорожают, многие вынуждены отказываться от услуг МВД России и заключать охранные договоры с частными охранными предприятиями, при этом качество охранных мероприятий ухудшается. Более подробно эта проблема освещена в соответствующем разделе настоящей аналитической записки.

Особенно остро проблемы финансового обеспечения безопасности стоят перед провинциальными музеями. Современная техника учета и обработки информации, качественные системы охранной и противопожарной безопасности приобретаются, как правило, крупными музеями. Так, директор Ярославского историко-архитектурного музея-заповедника Е. Анкудинова заметила: «У гигантов, вроде Государственного Исторического музея, столь мощная охранный техника, вероятно, будет, но огромное количество местных музеев, у которых тоже есть ценности, никогда не сможет себе такого позволить». А, по словам генерального директора Государственного Владимиро-Суздальского историко-архитектурного и художественного музея-заповедника А. Аксеновой, музеям не хватает средств на сигнализацию, тревожные кнопки и системы видеонаблюдения.

По данным пресс-службы вневедомственной охраны Алтайского края, из 320 объектов культуры 40 % из-за нехватки средств никем не охраняются. У муниципальных музеев отсутствуют также средства на закупку и установку компьютерной техники, необходимой для создания системы электронной регистрации музейных предметов и музейных коллекций и внесения их в негосударственную часть Музейного фонда Российской Федерации<sup>48</sup>.

Значительное количество систем автоматической противопожарной защиты вырабатывали ресурс, а имеющееся в ряде музеев противопожарное оборудование морально и физически устарело. В то же время, по мнению Л. И. Душкиной - начальника Центра безопасности культурных ценностей, «до последнего времени отечественной промышленностью не выпускались устройства и системы пожаротушения для музеев ... с учетом их специфики. В результате основными пожаротушащими средствами в них остаются стандартные огнетушители и гидранты»<sup>49</sup>.

По результатам проведенных обследований определены необходимые объемы финансирования на проведение мероприятий по обеспечению противокриминальной безопасности обследованных объектов. На данные цели требуется более 947,0 млн. рублей.

По данным статистической отчетности, на приобретение различного оборудования федеральными музеями в 2004 году израсходовано 563,2 млн. рублей, что составляет 7,1 % от общих расходов. В 2005 году этот показатель составил 779,9 млн. рублей (8,8 %), а в 2006 году - 757,2 млн. рублей (6,8 процента).

Как отмечалось на парламентских слушаниях в декабре 2006 года, поставить системы защиты на входе и выходе под силу только федеральным музеям, у региональных музеев как государственных, так и муниципальных на это нет финансовых ресурсов.

---

<sup>46</sup>Материалы в составе пояснительной записки к бюджетной отчетности по Роскультуре за 2006 год, с. 40.

<sup>47</sup>Письмо Минкультуры России от 25 апреля 2007 года № 1197-01-47-ПП, с. 10, 12.

<sup>48</sup>Н. Удалова. Кто защитит музей? - Музей, 2007, № 1, с. 5-8.

<sup>49</sup>Л. И. Душкина. Пожаротушение в учреждениях культуры. - Справочник руководителя учреждения культуры, 2003, № 6, с. 68.

Существуют финансовые проблемы и у музеев Российской академии наук. Так, по информации Ю. К. Чистова - директора Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамеры), в системе Российской академии наук это учреждение рассматривается не как музей, а как научно-исследовательский институт. Соответственно и финансируется оно по подразделу 0111 «Фундаментальные исследования». В 2006 году этот музей, который ежегодно посещают от 600 до 700 тыс. человек, использовал на обеспечение своей научной, просветительной и выставочной деятельности 5,2 млн. рублей (включая расходы на экспедиции, публикации результатов научных исследований, организацию временных выставок и т. д.). Следует отметить, что в эту сумму не входят расходы на заработную плату работников музея и коммунальные услуги.

Для сравнения хороший выставочный проект на Западе стоит примерно 200 тыс. евро. Таким образом, годового бюджета Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамеры) не хватает и на один такой проект. В то же время стоимость музейного оборудования, организации освещения экспонатов, оборудования сигнализации и услуг дизайнеров сопоставима со стоимостью перечисленных оборудования и услуг в Западной Европе.

#### **Материально-техническое обеспечение хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций, наличие и техническое состояние фондохранилищ**

Сохранение музейных фондов предполагает не только сохранение информации о предмете, но и физическое сохранение предмета, что осуществляется путем оптимально выбранных режимов хранения фондов, которые в немалой степени зависят от характеристик музейного здания.

Состояние и проблемы сохранения Музейного фонда Российской Федерации отмечались в письме Минкультуры России от 24 марта 2000 года № 01-52/16-14 «Об актуальных проблемах сохранения Музейного фонда Российской Федерации». При этом внимание акцентировалось на следующих проблемах:

- размещение фондохранилищ музеев в помещениях, не соответствующих нормам хранения, в том числе в подвалах, полуподвалах, чердаках, где проведены инженерные коммуникации, зачастую находящиеся в аварийном состоянии;
- наличие в подавляющем большинстве действующих музеев устаревших модификаций пожарно-охранных систем с выработанным ресурсом;
- планирование работ хранителей с приоритетом их научной, выставочной, просветительской работ над исполнением учетно-хранительских функций и т. п.

В 2006 году состояние зданий и помещений, занимаемых музеями в Российской Федерации (без музеев иных министерств и ведомств), характеризуется тем, что 37,5 % строений от их общего количества требуют капитального ремонта и 6,7 % - признаны аварийными<sup>50</sup>.

Площади, отведенные под хранение фондов музеями в Российской Федерации (без музеев иных министерств и ведомств) приведены в таблице:

	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Площадь музеев в Российской Федерации, тыс. кв. м	3180,5	3193,8	3293,6	3362,9	3458,7	4084,7
Площадь музеев под хранение фондов музеев в РФ, тыс. кв. м	362,7	340,0	377,6	378,6	387,0	512,0
Удельный вес площадей музеев под хранение фондов, %	11,4	10,6	11,5	11,3	11,2	12,5

<sup>50</sup>Письмо Минкультуры России от 25 апреля 2007 года № 1197-01-47-ПП, с. 11.

В 2006 году не более 10 % музеев в Российской Федерации (без музеев иных министерств и ведомств) располагало отдельными приспособленными зданиями для размещения фондов<sup>51</sup> площадью 512,0 тыс. кв. м, или 12,5 % от общей площади музеев. Из 50758,9 тыс. единиц основного фонда находилось в экспонировании 4045,5 тыс. единиц<sup>52</sup>. В связи с этим можно отметить, что при хранении большей части экспонатов, не участвующих в экспозиционно-выставочных мероприятиях, на площадях, предусмотренных под хранение фондов, поддерживать их в надлежащем состоянии затруднительно. Например, в 2005 году на каждом квадратном метре площади, используемой под хранение фондов, в среднем размещалось более 130 музейных предметов основного фонда, не участвующих в экспозициях и выставках и подготавливаемых к реставрации, в 2006 году - примерно 100 единиц.

Для размещения музеев в Российской Федерации (без музеев иных министерств и ведомств) в 2006 году использовалось 7868 строений общей площадью 4084,7 тыс. кв. м, из них музеи федерального значения Роскультуры занимали 1802 здания общей площадью 1642,4 тыс. кв. м (16,6 % предназначено под хранение фондов)<sup>53</sup>. Таким образом, на каждом квадратном метре фондов хранилось и подготавливалось к реставрации не менее 60 предметов. Доля фондохранилищ музеев субъектов Российской Федерации и муниципальных образований составляла 9,8 % от общей площади, предусмотренной для музеев субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и на каждом квадратном метре фондов хранилось и подготавливалось к реставрации более 140 предметов.

В хранилищах Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамеры) на квадратный метр площади в среднем приходится 336 предметов. Этому первому публичному и одному из самых популярных музеев страны нужны новые фондохранилища, а также хотя бы один зал для временных выставок. По мнению директора названного музея, система его охраны несовершенна. Все обусловливается недостаточным объемом финансирования музея Российской академией наук. «На выделенные за год 850 тыс. рублей вместо необходимых 15 млн. усовершенствовать охранную систему невозможно»<sup>54</sup>.

В настоящее время практически отсутствуют документы, устанавливающие нормы:

- единиц хранения, приходящихся на одного хранителя;
- пополнения электронных баз данных;
- нормы площадей фондохранилищ.

Из 68 федеральных государственных музеев только немногие уже имеют современные фондохранилища. В течение 3-4 лет при соответствующем финансировании можно построить хранилища для всех федеральных музеев.

Как отмечалось на парламентских слушаниях в декабре 2006 года, средняя стоимость фондохранилища вместе с современным специальным оборудованием для обычного, среднего музея составляет 100-150 млн. рублей. За 10 лет при условии выделения соответствующих государственных капитальных вложений можно решить проблему перевода фондов музеев из неприспособленных помещений в современные фондохранилища, в которых созданы необходимые условия хранения.

---

<sup>51</sup>Письмо Минкультуры России от 25 апреля 2007 года № 1197-01-47-ПП, с. 11.

<sup>52</sup>Отчет статистического наблюдения за деятельностью музеев Минкультуры России в 2005 году по форме № 8-НК «Сведения о деятельности музея» (утверждена постановлением Росстата от 11 июля 2005 года № 43.

<sup>53</sup>Ответ Роскультуры на запрос Счетной палаты от 20 сентября 2007 года № 12-287/12-01.

<sup>54</sup><http://www.museum.ru> / № 27860.

## **Кадровое обеспечение хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций**

По данным государственного статистического наблюдения, в музеях России трудятся около 70 тыс. сотрудников (46,7 тыс. - в музеях субъектов Российской Федерации и 22,0 тыс. - в федеральных музеях), число научных сотрудников (хранителей) составляет около 30 % от общей численности занятых. Доля научных сотрудников музеев с высшим образованием в целом составляет 84,2 процента<sup>55</sup>.

Около 40 % работающих в музеях сегодня имеют опыт музейной работы менее 5 лет. Основу музейных коллективов составляют сотрудники со стажем музейной работы от 5 до 20 лет, их чуть меньше половины от всего научного и руководящего персонала музеев. Среди наиболее острых проблем, с которой сталкиваются музеи, - нехватка профессиональных кадров и необходимость повышения квалификации сотрудников.

По мнению музейных работников, профессиональное обучение как хранителей фондов, так и всех сотрудников музеев - это одна из самых острых проблем музейного дела на сегодня. Поскольку идет постоянная и интенсивная ротация музейных кадров, необходимо иметь постоянные центры обучения разного масштаба: от кафедр при вузах до небольших, например, двухнедельных курсов повышения квалификации на местах. Совершенно необходимы краткие учебные курсы по музейному делу во всех вузах, которые готовят исследователей, работающих с коллекциями, поскольку, будучи квалифицированными специалистами в своей профессии, исследователи не имеют необходимых знаний по технологии организации и управления коллекциями.

Как заметила И. А. Антонова - директор Государственного музея изобразительных искусств им. А. С. Пушкина на парламентских слушаниях в декабре 2006 года - «...сегодня большинство хранителей фондов - это люди немолодого возраста. Завтра они уйдут, а замены им нет. Низкий уровень зарплаты и при этом большая ответственность за фонды не привлекают молодежь. Если важная проблема подготовки кадров будет решена, снимутся многие вопросы музейной практики».

Однотипность нарушений, выявленных в работе музеев различных уровней ведения и объемов фондовых коллекций, свидетельствует о недостаточном уровне профессиональной подготовки сотрудников музеев, занятых в сфере хранения и учета музейных предметов, что требует создания единой системы повышения квалификации, переподготовки и аттестации этой категории специалистов.

В настоящее время в музеях разрушено равновесие между объемами работ, связанными с эксплуатацией музейных предметов (экспозиции, выставки, печатные работы, учебные цели), и фондовой (учетно-хранительской) работой. Для организации экспозиций и для исследовательских работ по специальной тематике в музеях обычно находятся ресурсы (деньги, кадры, время и др.). Напротив, для учетно-хранительских работ ресурсов всегда не хватает. Постоянно не хватает хранителей<sup>56</sup>.

Музейные работники имеют возможность получить высшее образование по специальностям: «Музеология» (031502) в 48 государственных высших учебных заведениях и «Музейное дело и охрана памятников» (070503) в 22 государственных высших учебных заведениях. Необходимо отметить, что наиболее востребованы в музеях выпускники, подготовленные по специальности 070503. Однако их готовят только в 22 государственных высших учебных заведениях, из которых только 12 - являются профильными.

---

<sup>55</sup>Статистический сборник Главного информационно-вычислительного центра Федерального агентства по культуре и кинематографии. Обзор деятельности музеев и зоопарков за 2006 год. - М., 2007.

<sup>56</sup>Л. П. Брюшкова. Проблемы сегодняшнего дня в российских музеях. Труды Государственного Дарвиновского музея. - 2003, выпуск VII, с. 42.

Так, ни одно высшее учебное заведение Рособразования, готовящее специалистов по указанной специальности, не является профильным. Подробная информация о приеме, контингенте и выпуске специалистов в 2004-2005, 2005-2006 и 2006-2007 учебных годах по вузам Рособразования приведена в приложении 4.

Анализ учебных программ, проведенный музейными специалистами-практиками, показывает, что отношение количества учебных часов по теме «Комплектование, учет и хранение музейных предметов» к количеству учебных часов, посвященных всем общепрофессиональным музейным дисциплинам, составляет 0,02 по специальности 031502 и менее 0,04 - по специальности 070503. Следует отметить, что за это малое время студент должен ознакомиться не только с процессом учетной обработки музейных предметов и многочисленными учетными документами, но и с принципами комплектования, музейным оборудованием, различными системами охранной сигнализации, с условиями хранения музейных предметов и многими другими вопросами. При таком дефиците учебного времени могли бы помочь хорошие учебники. Примером может служить пособие Л. П. Брюшковой, посвященное учету и проверке наличия музейных ценностей<sup>57</sup>.

В настоящее время практически единственным обучающим пособием по вопросам учетно-хранительской работы является Инструкция по учету и хранению музейных ценностей, изданная в середине 80-х годов XX века и давно ставшая библиографической редкостью. Появляющиеся пособия и статьи разных авторов, касающиеся правил структурирования музейного собрания и процесса учетной обработки музейных предметов, отражают личное видение автора, а не положения законодательных документов по музейному делу.

В то же время недостаточно только изучения документов инструктивного характера. Как показывает практика, наибольшие трудности возникают в старых музеях, когда сотрудники получают в наследство от своих предшественников плохо структурированные собрания, а в придачу к ним - учетные документы, накопленные за много лет, нередко с невосполнимыми лакунами или частично дублирующие друг друга. Такая ситуация сложилась, например, в Зоологическом музее Зоологического института Российской академии наук, которому в 2001 году исполнилось 100 лет<sup>58</sup>. Подобные нестандартные ситуации, примеров которых нельзя найти ни в одной инструкции, часто ставят в тупик даже опытных сотрудников музеев. По-видимому, примеры подобных нестандартных ситуаций и приемы выхода из них должны войти в учебные программы. В программы обучения необходимо включить также изучение директивных материалов по проверке наличия музейных коллекций. Такие проверки проводятся в настоящее время во всех российских музеях и нередко вызывают много вопросов у музейных работников.

Всем работникам музеев приходится заниматься оформлением различных документов, но работать с документами умеют далеко не все. По-видимому, основы делопроизводства, а также основные юридические и экономические вопросы, связанные с музейной деятельностью, также должны войти в учебные программы.

Проверка наличия коллекций, проходящая в российских музеях, выявила низкий (в целом) уровень профессиональной подготовки музейных кадров. Вызывают трудности самые основополагающие вопросы учетной работы: подсчет музейных предметов, нумерация предметов старых коллекций, то есть разбивка групповых записей, разделение учетных и исторических (мемориальных) номеров, полнота описания предметов, перевод предметов из одного инвентаря в другой, дважды записан-

---

<sup>57</sup>Л. П. Брюшкова Учет и проверка наличия музейных ценностей (методические рекомендации). - М.: редакция журнала «Мир музея», 2006. - 36 с.

<sup>58</sup>Альманах - 2000. Музеи Российской академии наук. - М.: Научный мир, 2001, с. 8.

ные и пропущенные номера и т. п. Состояние учетной документации в целом по российским музеям также далеко от идеального.

Недооценка важности учетной работы находит отражение в планах работ музеев. Так, хранитель вместе с его коллекцией, не прошедшей проверку наличия, участвует в российских и зарубежных выставках или публикует научные работы по непроверенным коллекциям.

В штатном расписании музеев существуют лишь должности хранителя и главного хранителя, работа которых зачастую не считается научной. Совершенно непонятно, как определяется степень квалификации хранителя. Всем известно, что, если хранитель занимается фондовой работой в полной мере, ему не остается времени на написание диссертации, или он занимается этим в ущерб хранительской работе. В настоящее время отсутствует нормативный акт, определяющий тарифно-квалификационные характеристики по должностям работников культуры Российской Федерации.

Если бы должность «хранитель» имела разряды, а самому высокому разряду соответствовала зарплата, сравнимая с оплатой кандидата наук, проблема могла бы быть решена. Привлечь сотрудников музеев к фондовой работе можно было бы установив для фондовиков определенные привилегии, как, например, преимущества при поступлении в институт, укороченный рабочий день, предоставление библиотечного дня, право на бесплатное посещение музеев и т. д.

С 2006 года в Российской академии наук реализуется пилотный проект, целью которого является доведение в течение 3 лет заработной платы научных сотрудников до 30,0 тыс. рублей, что требует одновременного сокращения их численности. Так, в течение 3 лет научные учреждения Российской академии наук, к которым относятся и музеи Российской академии наук, должны сокращать ежегодно по 7,5 % своих сотрудников. Такое сокращение численности работников музеев неизбежно приведет к ухудшению учетно-хранительской работы. При этом роста заработной платы музейных сотрудников, по словам Ю. К. Чистова - директора Музея антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамеры) Российской академии наук, не происходит. Разрыв в зарплате музейных работников и научных сотрудников вырос практически в 2 раза. В итоге музейные сотрудники из музеев Российской академии наук будут просто уходить.

Насущной необходимостью является выделение целевых средств на повышение квалификации музейных хранителей. Внебюджетных средств на обучение своих специалистов в музеях не хватает. Академия переподготовки работников культуры, искусства и туризма (АПРИКТ), находящаяся в стадии реорганизации, вынуждена сворачивать свои образовательные программы. Федеральное агентство по культуре и кинематографии, в подчинении которого находится академия, 2 года не давало разрешения на проведение комплексной профессиональной переподготовки по музейному делу<sup>59</sup>.

Союз музеев России считает первоочередной задачей повышение эффективности работы хранителей и работников отделов учета, создание условий для профессионализации этого вида музейной деятельности, последовательное воспитание музейных работников в духе Кодекса музейной этики Международного совета музеев (ИКОМ)<sup>60</sup>.

В процессе перестройки изменилась социальная обстановка. Возник громадный разрыв между мизерными окладами хранителей музейных ценностей и рыночной стоимостью предметов культуры, находящихся в их ведении. Это создало небывалые риски для коллекций.

Появилась опасная тенденция совершения краж сотрудниками и хранителями музейных предметов, архивных документов в целях их продажи и личного обогащения.

<sup>59</sup>Кто защитит музей? - Музей, 2007, № 1, с. 8.

<sup>60</sup>Там же, с. 5.



Такие факты имели место в Государственном Историческом музее, Государственном музее истории Санкт-Петербурга, Государственном Дарвиновском музее г. Москвы, Гурьевском городском краеведческом музее (Кемеровская область), Российском государственном военном архиве<sup>61</sup>.

Низкая заработная плата сотрудников учреждений культуры, текучесть кадров способствуют участию сотрудников государственных хранилищ в совершении преступных посягательств на культурные ценности.

Низкая заработная плата работников федеральных учреждений культуры, 40 % которых получают заработную плату ниже прожиточного минимума, является основной проблемой отрасли. Вопрос о значительном повышении заработной платы этой категории работников, несмотря на неоднократные обращения в Правительство Российской Федерации, до настоящего времени не решен.

Анализ средней заработной платы работников музеев показал, что в 2006 году средняя заработная плата работников музеев по России составила 6778 рублей, то есть возросла по сравнению с 2004 годом в 1,6 раза и составила 64 % от уровня средней заработной платы в целом по экономике страны. При этом наблюдается значительный разброс в уровне оплаты труда работников музеев в регионах, а также в музеях одного региона, но относящихся к различным категориям.

В 2006 году наиболее низкий уровень средней заработной платы работников музеев отмечался в Южном и Приволжском федеральных округах - 3587 рублей и 3560 рублей, соответственно.

Уровень средней заработной платы по субъектам Российской Федерации внутри одного федерального округа также колеблется в широком диапазоне. Так, в г. Москве (Центральный федеральный округ) средняя заработная плата музейных работников в 2006 году составила 10893 рубля, а в Тверской области - 3255 рублей, в Чукотском автономном округе (Дальневосточный федеральный округ) - 12607 рублей, а в Еврейской автономной области - 4785 рублей.

Необходимо отметить, что, хотя средняя заработная плата работников музеев Московской области превышает среднюю заработную плату работников музеев в России (7563 рубля и 6778 рублей, соответственно), она более чем в 2 раза меньше средней заработной платы в Московской области, которая составляет 16147 рублей<sup>62</sup>.

Сопоставление роста средней заработной платы работников музеев по отдельным субъектам Российской Федерации в 2004-2006 годах приведено в приложении 5.

Сопоставление среднего уровня заработной платы работников музеев с величиной прожиточного минимума по 14 субъектам Российской Федерации за 2004-2006 годы показало, что во многих субъектах размер заработной платы равен (в Тверской области и Республике Алтай) или ниже прожиточного минимума (Астраханская, Оренбургская, Курганская области), установленного в соответствующем регионе (приложение 6).

Анализ темпов роста среднемесячной заработной платы работников музеев и индекса потребительских цен показал, что рост реальной заработной платы работников музеев с учетом потребительских цен практически в 2 раза меньше темпов роста заработной платы без учета указанного фактора.

Сопоставление темпов роста среднемесячной заработной платы работников музеев и индекса потребительских цен в 2004-2006 годах приведено в приложении 7.

По информации заместителя генерального директора Государственного Исторического музея по безопасности, за последние 5 лет количество хищений с участием

---

<sup>61</sup>Материалы, представленные Минкультуры России по запросу Счетной палаты Российской Федерации (от 3 мая 2007 года, вх. № 1950).

<sup>62</sup>Комсомольская правда, 2007, 8 октября, № 147-п (23980-п), с. 28-29.

смотрителей и работников вневедомственной охраны значительно увеличилось. Каждое 15-е преступление в этой сфере происходит с участием музейных работников. Абсолютное большинство краж до сих пор не стало достоянием общественности. Поэтому что воры нередко действуют грамотно: находясь в сговоре с недобросовестными работниками музеев либо с охраной, берут обычно то, что не проходит по учету. Таких экспонатов всюду хватает: на вид старье, а фактически - бесценный раритет. Либо заменяют шедевры на грубые подделки. Квалифицированных экспертов, которые могли бы выявить фальшивки, как водится, не хватает, а, значит, в официальную статистику эти случаи никогда не попадут<sup>63</sup>.

В современных условиях низкая заработная плата работников музеев вызывает кадровые проблемы, приводит к появлению в музее случайных лиц, провоцирует возникновение криминогенных ситуаций, в которые вовлекается часть сотрудников, имеющих непосредственный доступ к культурным ценностям. Подтверждением тому стали факты хищений из коллекции «Обмундирование русской и советской армии XVIII-XX веков» Государственного Исторического музея и коллекции нумизматики и оружия из фондов Государственного музея истории Санкт-Петербурга. По обоим фактам возбуждены уголовные дела, похищенные предметы объявлены в розыск.

Имеют место факты трудоустройства на должности, связанные с хранением культурных ценностей, судимых лиц, склонных к совершению различных правонарушений.

Так, в Архангельском областном музее изобразительных искусств работал сотрудник, ранее осужденный за совершение хищения картины И. К. Айвазовского из этого же музея. В Брянской области хранитель отдела оружия Брянского государственного объединенного краеведческого музея ранее привлекался к уголовной ответственности за незаконное хранение оружия. В музейных учреждениях Москвы установлен 21 сотрудник, привлекавшийся к уголовной ответственности. Проверка благонадежности сотрудников музеев является необходимой мерой предупреждения преступлений, и этим должны заниматься подразделения уголовного розыска<sup>64</sup>.

Проверка обстоятельств хищения из Государственного Исторического музея показала, что они во многом были обусловлены отсутствием должного систематического контроля за работой ответственного хранителя коллекции «Обмундирование русской и советской армии XVIII-XX веков», недостатками в планировании работ хранителей, когда исполнение хранительских функций уступило место научной, выставочной, просветительской работе. Хищение уникальных предметов нумизматики и оружия из фондов Государственного музея истории Санкт-Петербурга, совершенное ответственным хранителем этих коллекций, произошло также вследствие того, что в течение многих лет, в нарушение требований действующих нормативных документов по учету и хранению музейных ценностей, не производились проверки состояния учета, наличия предметов, содержащих драгоценные металлы и драгоценные камни.

Хищение 130 музейных предметов из фондохранилища Приморского государственного объединенного музея имени В. К. Арсеньева в июне 1999 года было совершено работавшим в музее электриком в сговоре с местным рецидивистом. Благодаря оперативным мерам, принятым РОВД совместно с музеем, местными коллекционерами и антикварными магазинами, в течение 10 дней в музей удалось вернуть 114 предметов.

В 2003 году в краже картины работы И. К. Айвазовского из собрания Астраханской картинной галереи судом признана виновной реставратор этого музея. На антикварном рынке в 2005 году обнаружено живописное полотно Г. И. Семирадского из фондов Та-

<sup>63</sup>См.: Новая газета, 2006, 14 августа, № 61.

<sup>64</sup>Статистический сборник за 2002-2006 годы и I полугодие 2007 года. Преступные посягательства на культурные ценности в России. Главный информационно-аналитический центр МВД России. - М., 2007, с. 5.

ганрогского художественного музея, пропажа которого не отмечена сотрудниками музея. В 2006 году плановая проверка выявила пропажу 221 предмета из фондов Государственного Эрмитажа, которая расследуется в настоящее время.

Прокуратурой Республики Татарстан выявлены факты хищений музейных экспонатов, ставших возможными вследствие халатности директоров музеев и беспечности контролирующих органов. Так, не все музеи Республики Татарстан имеют соответствующие уставы, некоторыми из них не заключены договоры о передаче имущества в оперативное управление, что дает возможность директорам музеев избегать ответственности за утерю, хищение и уничтожение экспонатов. Например, в г. Зеленодольске охранник музея похитил орден и 6 медалей периода Великой Отечественной войны. В г. Лениногорске во время ремонтных работ из краеведческого музея был похищен парадный кортик офицера КГБ.

Главный и часто единственный хранитель в большинстве музеев - человек, как правило, в возрасте, а новых кадров нет. Никто не идет на мизерную зарплату провинциального музейного работника. Подобная ситуация характерна, к сожалению, для многих областных и муниципальных музеев.

Так, громкий музейный скандал разразился в г. Каменск-Уральском Свердловской области, где бывший директор местного краеведческого музея Д. Тетерин украл из экспозиции 14 орденов, медалей и знаков отличия, выполненных из серебра. Приказом Каменск-Уральского отдела культуры Д. Тетерин был назначен директором музея, когда ему исполнилось 18 лет, и он являлся студентом факультета экономики и управления производством Уральского государственного технического университета - Уральского политехнического института. Должностной оклад студента-директора составлял 4 тыс. рублей. Назначение Д. Тетерина было обусловлено дефицитом кадров. Проработав 3 года, он в 2006 году уволился. Пропажу обнаружили после инвентаризации фондов, проведенной во II половине 2006 года.

Вопрос обеспечения сохранности музейных предметов и музейных коллекций зависит, прежде всего, от уровня финансирования музеев, в том числе по статье «Оплата труда». Установив оклад музейного смотрителя на уровне от 15000 рублей и выше, можно будет устраивать конкурс на замещение вакантных должностей.

В значительной степени указанные выше трудности обусловлены отсутствием единых квалификационных требований к музейным работникам, утвержденных в установленном порядке.

На законодательном уровне необходимо поднять престиж труда музейных работников, обеспечивающих сохранение национального достояния, придать им более высокий социальный статус. Речь идет не только о заработной плате, о чем было неоднократно сказано, а о программе социальной поддержки для научных сотрудников и работников музеев. Помимо заработной платы очень весомым аргументом при приеме на работу может являться предоставление жилья, социальных льгот для тех работников, которые работают в музеях.

На уровне субъектов Российской Федерации отмечаются отдельные положительные сдвиги в этой области.

Так, в Московской области 13 июля 2007 года принят Закон № 113/2007-ОЗ «О музеях в Московской области» (далее - Закон), регулирующий особенности организации и деятельности музеев в Московской области, ведение Московского областного реестра музеев, отдельные вопросы в сфере музейного дела, регламентирующий правовой режим музейных ценностей в Московской области и формирование Каталога музейных ценностей Московской области.

Согласно статье 4 указанного Закона за правительством Московской области закреплены полномочия по реализации государственной политики Московской области по во-

просам подготовки и переподготовки музейных кадров, занятости, оплаты труда, социальных гарантий музейным работникам. Согласно статье 9 Закона для эффективного использования фондов государственные и муниципальные музеи в Московской области предоставляют музейным специалистам один день в месяц для изучения фондов других музеев, архивов, посещения фондовых выставок, работы с научной литературой в библиотеках.

Также в Законе предусмотрена статья 18 «Меры социальной поддержки работников государственных музеев», согласно которой для работников государственных музеев предусматриваются не только меры социальной поддержки в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Московской области, но и с 1 января 2008 года за ненормированный рабочий день предоставляется ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск продолжительностью от трех до пяти календарных дней, порядок и условия предоставления которого определяются правительством Московской области. Также не реже чем через каждые 3 года непрерывной работы в музее с 1 января 2008 года будет производиться денежная выплата на лечение в размере двух должностных окладов.

### **Государственный контроль за соблюдением законодательства в сфере культуры и состоянием музейного фонда**

Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в сфере культуры (включая вопросы охраны культурного наследия) с 2004 года возложены на Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Положение о которой утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 301 «О Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия». Росохранкультура, до 12 марта 2007 года находившаяся в ведении Минкультуры России, осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В полномочия Росохранкультуры, помимо государственного контроля за состоянием Музейного фонда Российской Федерации, входит государственный контроль за:

- вывозом из Российской Федерации и ввозом на ее территорию культурных ценностей;
- сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации;
- а также:
  - аттестация экспертов по культурным ценностям;
  - обеспечение экспертизы культурных ценностей, заявленных к вывозу и временному вывозу, а также при их возврате после временного вывоза;
  - принятие решений о возможности вывоза или временного вывоза культурных ценностей из Российской Федерации, выдачей юридическим и физическим лицам свидетельства на право их вывоза и временного вывоза с территории Российской Федерации;
  - заключение в соответствии с законодательством Российской Федерации договоров о возврате вывозимых культурных ценностей с лицами, ходатайствующими о временном их вывозе;

- оказание содействия законным собственникам в восстановлении их прав на культурные ценности при незаконных вывозе, ввозе культурных ценностей и передаче права собственности на них в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, содействием возвращению культурных ценностей в Российскую Федерацию в случае незаконного вывоза;

- регистрация культурных ценностей, задержанных или конфискованных таможенными и другими правоохранительными органами, обеспечением временного их хранения, проведения экспертизы, а также публикацией информации о них с целью уточнения права собственности;

- регистрация фактов пропажи, утраты, хищения культурных ценностей, организацией и обеспечением оповещения государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах;

- осуществление в установленном порядке проверки деятельности юридических и физических лиц по выполнению требований законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности службы.

Росохранкультуре предоставлено право:

- пресекать нарушение законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, а также применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности;

- организовывать проведение необходимых расследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления надзора в установленной сфере деятельности;

- давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Росохранкультуры;

- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности Росохранкультуры, научные и иные организации, ученых и специалистов;

- создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Необходимо отметить, что в 2006 году контрольная деятельность Росохранкультуры была сосредоточена в основном на проверке соблюдения действующего законодательства в сфере средств массовой информации.

Сравнительные данные контрольной деятельности Росохранкультуры в сфере СМИ и музеев по федеральным округам за 2006 год \* представлены в таблице:

Федеральный округ	Количество		Проверено Росохранкультурой в 2006 г.			
	музеев	СМИ	музеев	процентов	СМИ	процентов
Центральный	529	7829	21	4,0	1799	23,0
Северо-Западный	230	8216	21	9,1	895	10,9
Приволжский	460	5313	31	6,7	4505	84,8
Южный	244	4607	18	7,4	986	21,4
Уральский	221	4726	13	5,9	305	6,5
Сибирский	346	6764	31	9,0	481	7,1
Дальневосточный	168	2099	14	8,3	428	20,4
Итого	2198	39554	149	6,8	9399	23,8

\*По данным Публичного доклада Росохранкультуры за 2006 год.

Результаты контрольной деятельности Росохранкультуры в музеях Российской Федерации за 2006 год представлены в таблице:

Федеральный округ	Количество музеев	Проверено Росохранкультурой в 2006 г.	Зарегистрировано фактов пропажи и хищения культурных ценностей	Количество похищенных предметов
Центральный	529	21	3	8
Северо-Западный	230	21	9	1386
Приволжский	460	31	3	12
Южный	244	18	0	0
Уральский	221	13	5	34
Сибирский	346	31	0	0
Дальневосточный	168	14	0	0
Итого	2198	149	20	1440

Указом Президента Российской Федерации от 12 марта 2007 года № 320 «О Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия» Росохранкультура и Россвязьнадзор преобразованы в Федеральную службу по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия (Россвязьохранкультура), руководство которой осуществляет Правительство Российской Федерации.

При этом круг полномочий вновь созданного федерального органа исполнительной власти в части государственного контроля и надзора соблюдения законодательства в области музейных ценностей и охраны культурного наследия расширился.

Так, Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия наделена правом вносить в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Россвязьохранкультуры, а также самостоятельно принимать нормативные правовые акты по вопросам обеспечения контроля и надзора в установленной сфере ведения.

Хищения, выявленные в крупнейших фондохранилищах страны, таких как Государственный Эрмитаж, Российская национальная библиотека и Российский государственный архив литературы и искусства, привели к тому, что вопросам сохранения культурного наследия России было уделено особое внимание Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Президент Российской Федерации В. В. Путин дал поручение провести ревизию музейного фонда страны. Под председательством Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева была организована Комиссия по ревизии культурных ценностей.

Комиссией по ревизии культурных ценностей было организовано проведение межведомственных проверок состояния безопасности 121 наиболее значимого объекта культуры, первоначально включенных Роскультурой в соответствующий проект плана-графика.

В этих целях во всех субъектах Российской Федерации сформированы территориальные рабочие группы и экспертные комиссии, составы которых одобрены на заседании рабочей группы (протокол от 9 июля 2007 года). Организованы и проводятся комплексные обследования объектов культуры.

В связи с созданием Комиссии по ревизии культурных ценностей работа в музеях была ориентирована не только на проверку учетно-хранительской деятельности, обеспечение безопасности, соблюдение нормативных условий хранения, но и на проверку фактического наличия музейных предметов.

В ходе работы были опробованы различные модели проверок: сплошная проверка одной из фондовых коллекций музея; выборочная проверка предметов из состава одной коллекции; выборочная проверка предметов из нескольких коллекций; проверка досто-

верности данных по сверке наличия, проведенной самим музеем в рамках плановой работы по переучету фондов с 1998 по 2006 год. Опыт реализации различных методик и результаты проведенных «пилотных» проверок были учтены при разработке Технического задания и Регламента деятельности комиссий (групп) на местах. Итоги работы были представлены на заседании Комиссии по ревизии культурных ценностей.

По результатам обследований состояние обеспечения безопасности сохранности музейных предметов и музейных коллекций оценивается по трехбалльной системе, в соответствии с критериями, разработанными МВД России совместно с МЧС России и Россвязьохранкультуры и согласованными с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Экспертными комиссиями рабочей группы обеспечены проверки объектов культуры по следующим направлениям:

- организация охранных мероприятий, контрольно-пропускного и внутриобъектового режимов (неудовлетворительную оценку получили 11 объектов, удовлетворительную - 83, оценку «хорошо» - 27);
- инженерно-техническая укрепленность (неудовлетворительную оценку получили 13 объектов, удовлетворительную - 93, оценку «хорошо» - 15);
- технические системы противокриминальной безопасности и охраны (неудовлетворительную оценку получили 9 объектов, удовлетворительную - 97, оценку «хорошо» - 15);
- пожарная безопасность (неудовлетворительную оценку получили 18 объектов, удовлетворительную - 90, оценку «хорошо» - 13);
- работа по предупреждению хищений культурных ценностей (неудовлетворительную оценку получили 4 объекта, удовлетворительную - 97, оценку «хорошо» - 20).

Худшее положение дел с обеспечением безопасности сохранности культурных ценностей выявлено в Таганрогском государственном литературном и историко-архитектурном музее-заповеднике, где территориальной комиссией все составляющие оценены неудовлетворительно.

Неудовлетворительно по 3 из 5 позиций оценено состояние объектов Переславль-Залесского государственного историко-архитектурного и художественного музея-заповедника, Государственного историко-художественного и природного музея-заповедника «Абрамцево» (Московская область), Музея-усадыбы «Мураново» (Московская область), Центрального музея профессионального образования (Московская область), Всероссийского историко-этнографического музея (г. Торжок, Тверская область), Новгородского государственного объединенного музея-заповедника, Иркутского областного художественного музея им. В. П. Сукачева и Пермской государственной художественной галереи.

Как показала проверка, только 10 объектов культуры, или 8,2 %, в основном соответствуют требованиям, предъявляемым к обеспечению безопасности сохранности музейных ценностей.

В ходе обследований выявлено свыше 500 недостатков в организации и обеспечении защиты объектов культуры от противоправных посягательств, из них 302 - в инженерно-технической укрепленности, 195 - в оснащенности техническими средствами охраны и 56 - в организации охранных мероприятий.

За имеющиеся недостатки в сфере охраны к административной ответственности привлечено 19 должностных лиц, приостановлена деятельность двух частных охранных организаций, у двух частных охранных организаций отобрана лицензия.

В целях совершенствования безопасности сохранности культурных ценностей в ходе проводимых мероприятий заключено 20 договоров на охрану объектов силами подразделений вневедомственной охраны, в том числе 13 договоров - с филиалами ФГУП «Охра-

на» МВД России. Дооборудовано техническими средствами охраны и противокриминальной безопасности 35 объектов, усилена инженерно-техническая укрепленность 41 объекта.

По результатам проведенных комиссионных обследований определены необходимые объемы финансирования на проведение мероприятий по обеспечению противокриминальной безопасности обследованных объектов. Согласно представленным сведениям, на данные цели требуется более 947,0 млн. рублей.

Необходимо отметить, что часто музейные предметы не обнаруживаются в ходе сверок наличия фондовых коллекций с учетной документацией музеев. Так, согласно списку Прокуратуры Российской Федерации, всего при сверке не обнаружено 1055 предметов из 12 музеев. Наибольшее число необнаруженных музейных предметов числилось в Центральном военно-морском музее - 510 единиц, в Российском этнографическом музее - 237 единиц, Ярославском государственном историко-архитектурном и художественном музее-заповеднике - 114 единиц. Часть предметов не была обнаружена еще при сверках, проведенных в 30-40-х годах прошлого века. Так, в Саратовском государственном художественном музее им. А. Н. Радищева при сверке в 1939 году не обнаружен экспонат «Чашка с блюдцем с рисунком «Чапаев».

Проверки прежде всего показали, что мероприятия по государственному контролю музейных коллекций не проводились по 10-15 лет, а в музеях субъектов Российской Федерации и муниципальных музеях - по 30 и более лет. Иногда проводимые проверки вообще становились первыми за всю историю существования музея. Так было, например, в Центральном музее Министерства внутренних дел Российской Федерации (основан в 1970 году), в Музее-заповеднике В. Д. Поленова (основан в 1978 году), в Калининградском историко-художественном музее и Калининградском областном музее «Художественная галерея» (основаны в 1989 году и 1991 году, соответственно).

Музеями не в полном объеме выполняются требования действующей Инструкции по учету и хранению музейных ценностей, находящихся в государственных музеях СССР, от 17 июля 1985 года № 290 в части соблюдения нормативных сроков проведения плановых сверок наличия музейных ценностей. Примером может служить Палеонтологический музей им. Ю. А. Орлова Российской академии наук, где проверкой Росохранкультуры выявлены нарушения более 20 пунктов указанной Инструкции.

В нарушение требований пункта 19 Инструкции по учету и хранению музейных ценностей, находящихся в государственных музеях СССР, музеи несвоевременно оповещают Минкультуры России и местные органы культуры, в соответствии с подчиненностью, обо всех случаях пропажи или хищения музейных предметов. Так, в 2001 году при сверке наличия фондовой коллекции «Живопись XX века» с учетной документацией в Государственном Русском музее было выявлено отсутствие картины Ф. П. Нестерова «Куряне. Голова старушки», Суджа, 1920 год (акт сверки от 15 ноября 2001 года № 9). Однако уведомление в Минкультуры России было направлено только спустя два года после обнаружения пропажи (письмо от 21 марта 2003 года исх. № 646/3). И это далеко не единственный случай подобных нарушений.

### **Проведение экспертизы музейных ценностей в установленных законодательством случаях**

В соответствии со статьей 8 Закона о Музейном фонде и пунктом 7 Положения о Музейном фонде включение музейных предметов музейных коллекций с состав Музейного фонда Российской Федерации и исключение из него осуществляются после проведения соответствующей экспертизы.

Проведение указанной экспертизы основано на принципах научной обоснованности, объективности, законности и независимости экспертов.



Все культурные ценности, заявленные к временному вывозу, подлежат обязательной экспертизе, результаты которой являются основанием для принятия решения о возможности или невозможности временного вывоза культурных ценностей с территории Российской Федерации. Отказ лица, ходатайствующего о вывозе культурных ценностей, представить на экспертизу заявленные к вывозу предметы, расценивается уполномоченными органами как отказ заявителя от их вывоза.

Положение о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей (далее - Положение об экспертизе) утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 322.

Положением об экспертизе определено, что экспертизу культурных ценностей осуществляют уполномоченные на это Минкультуры России специалисты музеев, архивов, библиотек, реставрационных и научно-исследовательских организаций, иные специалисты, являющиеся внештатными экспертами Минкультуры России и (или) членами экспертных комиссий Минкультуры России или его территориальных органов по сохранению культурных ценностей. Изменения в указанное Положение в связи с изменением в 2004 году системы и структуры федеральных органов исполнительной власти не вносились.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 301 «О Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия» функции по обеспечению экспертизы культурных ценностей, заявленных к вывозу и временному вывозу, а также при их возврате после временного вывоза возложены на Россохранкультуру, а с марта 2007 года - Россвязьохранкультуру.

За 2006 год выдано 8383 свидетельства на право вывоза (временного вывоза) 108085 предметов, представляющих культурно-историческую ценность, с территории Российской Федерации, а также выдано 11350 справок на 252352 вывозимых предмета культурного назначения, запрещено к вывозу 50 предметов, представляющих культурно-историческую ценность. Кроме того, оформлен 3901 паспорт на временно вывозимые музыкальные инструменты. Зарегистрирован ввоз 65214 предметов, имеющих культурно-историческую ценность.

Экспертиза культурных ценностей проводится на платной основе. В Положении о порядке взимания и критериях определения размера платы за проведение государственной экспертизы культурных ценностей, утвержденном приказом Минкультуры России от 4 июня 2002 года № 888, установлено, что размер платы за экспертизу определяется с учетом: прямых затрат на проведение экспертизы; косвенных (накладных) расходов на обеспечение экспертной деятельности; налогов и сборов, исчисляемых и уплачиваемых в порядке и размерах, установленных действующим законодательством Российской Федерации.

В соответствии с приказом Минкультуры России от 14 января 2003 года № 22 «Об утверждении норм косвенных (накладных) расходов при определении платы за проведение государственной экспертизы культурных ценностей» норма косвенных расходов установлена в размере 140 % от расходов на 1 рубль прямых затрат на оплату труда внештатных экспертов.

Общая сумма государственной пошлины за право вывоза культурных ценностей, предметов коллекционирования по палеонтологии и минералогии, перечисленной в федеральный бюджет, в 2006 году составила 17267,5 тыс. рублей.

В соответствии с новыми редакциями уставов федеральных музеев, утвержденными приказами Роскультуры в марте-декабре 2006 года, художественным музеям запрещено оказывать услуги негосударственным заказчикам в части экспертизы ху-

дожественных ценностей<sup>65</sup>. В результате музеи лишились одного из видов деятельности, приносящих доход.

Аргументом Роскультуры при введении запрета на проведение государственными музеями экспертизы по частным заказам послужило желание оградить от юридических последствий музеи в случаях выявления экспертных ошибок или недобросовестной экспертизы. По словам руководителя Роскультуры М. Швыдкого, «об экспертах ряда российских музеев ходит очень дурная слава, и весь мир об этом знает. Государство не должно нести ответственности за ошибки экспертов».

В настоящее время в России насчитывается около 150 экспертов музейных ценностей, большинство из которых являются штатными сотрудниками музеев и обслуживают не менее 80 % оборота всех экспертиз культурных ценностей. При проведении экспертизы, в том числе по частным заказам, они используют фонды, каталоги, то есть федеральную собственность, находящуюся в оперативном управлении музеев. Значительное их число объединено в Национальную организацию экспертов в области искусства.

По мнению музейных экспертов, благодаря проведению экспертизы для частных лиц и организаций музеи имеют возможность выявлять и отбирать наиболее ценные произведения для закупки и пополнения собственных собраний. Многие произведения, предлагаемые к закупке или похищенные из российских или зарубежных музейных собраний, не будут определены или найдены, поскольку эксперты утратят возможности для их обнаружения.

Позиция о конфликте интересов и ущербе репутации, воплощенная в Этическом кодексе ИКОМ (принятом 4 ноября 1986 года на 15-й Генеральной Ассамблее ИКОМ в Буэнос-Айресе и дополненном 6 июля 2001 года на 20-й Генеральной Ассамблее ИКОМ в Барселоне) - Международного совета музеев, членом которого является Россия, касается именно опасностей самостоятельной предпринимательской деятельности сотрудников музеев, поскольку «... сотрудники музеев должны осознавать, что ни один из их частных или профессиональных интересов не может быть полностью отделен от интересов учреждения ... Они должны осознавать, что их частные интересы всегда ассоциируются с их музейной деятельностью ... Любая деятельность, касающаяся музейного дела, проводимая музейным работником в частном порядке, может отразиться на самом музее или быть ему приписана»<sup>66</sup>. При этом экспертную деятельность музейных специалистов при соблюдении ими условий корректности и прозрачности для руководства музеев Этический кодекс ИКОМ не запрещает.

Представители Национальной организации экспертов в области искусства предложили руководству Роскультуры разработать и принять стандарты государственных услуг музеев по научной экспертизе культурных ценностей. Стандарты должны касаться:

- состава и содержания договорных документов;
- внутренних процедур проведения экспертизы, отчетности и информации;
- профессиональных квалификационных требований к музейным работникам;
- соблюдения этических норм и конфиденциальности.

Однако до настоящего времени указанные стандарты в области экспертизы культурных ценностей не разработаны. Вместе с тем Планом работы Минкультуры России на I полугодие 2006 года предусматривалась разработка концепции стандартизации услуг культуры.

При этом следует отметить, что деятельность по экспертизе культурных ценностей не относится к лицензируемым видам деятельности, установленным Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с последующими изменениями и дополнениями).

<sup>65</sup> Проблема: быть или не быть музейной экспертизе. - Музей, 2007, № 2, с. 9-11.

<sup>66</sup> Этический кодекс ИКОМ для музеев. - Пер. с франц. - М., 2003, статья 5.3.

**Факты и причины пропажи, утраты, хищения культурных ценностей,  
организация и обеспечение оповещения государственных органов  
и общественности в Российской Федерации и за ее пределами об этих фактах**

Объем рынка нелегальной торговли предметами искусства в мире исчисляется несколькими миллиардами долларов в год и занимает третье место после оборота наркотических средств и торговли оружием. Незаконная торговля культурными ценностями давно стала международной проблемой и неоднократно затрагивалась в различных документах ЮНЕСКО и УНИДРУА.

Нелегальный рынок предметов искусства формируется, в том числе, за счет хищений произведений искусства из музеев, архивов, галерей, исторических мест, церквей, храмов, монастырей, предприятий, специализирующихся на торговле антиквариатом, а также из частных коллекций.

Выборочные статистические данные о кражах культурных ценностей в странах - членах Интерпола за 2005 год (по местам хищений) приведены в таблице:

Страна	Музеи	Места религиозного культа	Замки	Археологические памятники	Галереи, антикварные лавки	Частный сектор	Другое	Всего
Франция	32	259	230		104	2865		3490
Польша	37	47				399	1764	2247
Россия	42	199				901	989	2131
Италия	18	483		8	2	619		1202
Швейцария	10	31			23	181	65	310
Греция		10		8	1	10	54	83
Тунис	2			1				3

Выборочные статистические данные за 2005 год о кражах культурных ценностей в странах - членах Интерпола (по категориям культурных ценностей) приведены в таблице:

Страна	Картины, иконы	Скульптуры	Вазы, стекло	Мебель	Предметы религиозного культа	Часы	Книги	Другое
Франция	данных нет							
Польша	данных нет							
Россия	1975	11	23		70	56	47	379
Италия	2022	1116		1688	1810	186	445	6579
Швейцария	365	123	9	21	30	425	21	86
Греция	78	26			23		12	5837
Тунис		4					28	

Представляет интерес зарубежный опыт организации сохранности национальных культурных ценностей.

Так, американские музеи используют новейшие технологии для предотвращения краж экспонатов. Как сообщило РИА «Новости», для отслеживания похищенных произведений в США существует несколько электронных баз данных, самая известная из которых Art Watch. Ее совместно содержат и обновляют все американские музеи изобразительных искусств. В международном масштабе главными базами данных о ценностях, похищенных из музеев и частных коллекций, являются Art Loss Registry и Trase. Именно на их основании ведет свою статистику и рассылает по миру ориентировки Интерпол. По информации Г. Холцера (старшего вице-президента крупнейшего в США музея «Метрополитен», г. Нью-Йорк), в истории музея «Метрополитен» краж не было вообще. Коллекция этого музея постоянно контролируется и перепроверяется. Цикл инвентаризации в музее «Метрополитен» составляет меньше года. В последнее время музей активно решает проблему размещения в Интернете изображений всех произведений искусства из своей коллекции с использованием достижений научно-технической революции.

Согласно статистике, США не принадлежат к числу стран, наиболее подверженных кражам произведений искусства<sup>67</sup>. Однако это не значит, что все американские музеи полностью защищены от краж.

Как уже отмечалось выше, в тройку лидеров по этому показателю входят Франция, Италия и Россия.

Анализ состояния учета и сохранности государственных фондов культурных ценностей в Российской Федерации показывает, что в этом деле существуют серьезные недостатки. Ежегодно в государственных хранилищах совершается от 50 до 100 краж и хищений<sup>68</sup>. Кражи совершаются в музеях всех уровней, от городского до федерального, независимо от того, используются ли новейшие средства электронного контроля или услуги вневедомственной охраны. В некоторых государственных хранилищах кражи совершались по два, три и более раз. Зачастую украденные предметы трудно объявить в розыск из-за отсутствия их фотофиксации, квалифицированного описания или страховых копий.

Основными видами преступных посягательств на культурные ценности, находящиеся на государственном хранении, остаются:

- кражи, совершаемые из экспозиций и с выставок путем прямого доступа;
- кражи, совершаемые путем проникновения в хранилища, в том числе с использованием специального снаряжения и технических средств;
- хищения из фондов, совершаемые сотрудниками государственных хранилищ либо преступными группами с участием этих сотрудников.

Данные о раскрываемости преступлений, связанных с хищением культурных ценностей, за 2002-2006 годы и I полугодие 2007 года приведены в таблице:

Период	Зарегистрировано	Из числа преступлений, уголовные дела и материалы о которых находились в производстве	
		раскрыто	не раскрыто
2002 г.	1687	681	958
2003 г.	1758	686	997
2004 г.	1855	710	1140
2005 г.	1814	741	1085
2006 г.	1723	636	1068
I полугодие 2007 г.	965	384	513

Структура хищений художественных, исторических и культурных ценностей (в процентах от числа зарегистрированных хищений) представлена в таблице:

	2002 г.	2006 г.
Кражи	76,6	86,5
Грабежи	12,4	7,2
Разбой	5,2	2,4
Мошенничество	2,0	0,5
Иные преступления	3,8	3,4

Статистика хищений культурных ценностей по местам нахождения объектов посягательств приведена в таблице:

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	I полугодие 2007 г.
Из музеев, выставочных залов, картинных галерей, библиотек, архивов	37	35	55	42	32	48
Из мест отправления религиозного культа	194	216	236	199	147	79
Из квартир и частных домовладений	894	927	943	901	901	469

<sup>67</sup> Сайт <http://www.vsesmi.ru/news/34624/85971/>.

<sup>68</sup> Россохранкультура. Публичный доклад за 2006 год, с. 11.

По мнению экспертов, «...даже в столице практически ни один музей сегодня не застрахован от хищений, а гарантировать, что в музейных залах не выставлены подделки, не берется никто»<sup>69</sup>.

Особую тревогу вызывает скрытая преступность. О кражах уникальных исторических документов и художественных произведений становится известно только после их обнаружения на зарубежных аукционах или в антикварных салонах России. Так было с хищениями произведений искусства, архивных документов и редких изданий из Государственного Исторического музея, Государственного Литературного музея, Российского государственного исторического архива, Российского военно-исторического архива, Российской национальной библиотеки.

Появилась опасная тенденция совершения краж сотрудниками музеев и хранителями музейных предметов, архивных документов в целях их продажи и личного обогащения. Такие факты имели место в Государственном Историческом музее, Государственном музее истории Санкт-Петербурга, Государственном Дарвиновском музее г. Москвы, Гурьевском городском краеведческом музее (Кемеровская область), Российском государственном военном архиве.

Наряду с этим увеличилось количество дерзких разбойных и грабительских нападений на учреждения, хранящие и экспонирующие культурные ценности.

Один из характерных примеров такого вида посягательств - действия в конце 2004 года - начале 2005 года преступной группы, совершившей прямое хищение из экспозиции музейных предметов ряда провинциальных музеев:

- из Малоярославского военно-исторического музея похищен пистолет 1813 года производства мастеров-оружейников г. Тулы;
- в Мемориальном музее-заповеднике им. А. В. Суворова были совершены нападение на экскурсовода и хищение путем разбития витрины 3 государственных наград;
- из экспозиции Бородинского военно-исторического музея-заповедника похищен дорожный пистолет иностранного производства XVIII века.

Не менее дерзким было и проникновение в помещение Выставочного зала федеральных государственных архивов преступников, похитивших документы и предметы, касающиеся истории Второй мировой войны, в том числе личный нагрудный знак члена НСДАП Адольфа Гитлера. В Калужском областном художественном музее один из нападавших был задержан сотрудниками музея при попытке совершения очередного преступления.

Существуют определенные объективные причины, влияющие на рост количества преступлений, связанных с хищениями музейных ценностей.

Во-первых, это активное развитие антикварного рынка, в том числе и теневого. Отсутствие лицензирования этого вида деятельности, правил торговли предметами антиквариата позволяет практически безнаказанно сбывать похищенное. Антиквары и арт-дилеры не всегда интересуются происхождением предметов и практически участвуют в скупке и дальнейшей перепродаже похищенных культурных ценностей.

В последние годы наблюдается резкий скачок цен на предметы старины и искусства, в особенности военно-исторические.

Во-вторых, низкая заработная плата сотрудников учреждений культуры, текучесть кадров, ослабление исполнительской дисциплины, устаревшая и недостаточная нормативно-правовая база по учету и хранению культурных ценностей способствуют участию сотрудников государственных хранилищ в совершении преступных посягательств на культурные ценности.

---

<sup>69</sup> Известия. Московский выпуск, 2006 год, № 231.

Система учета музейного и архивного фондов не предполагает оценку балансовой стоимости хранящихся предметов, что в значительной мере притупляет бдительность хранителей, а также не позволяет проводить финансовые проверки силами действующих контрольных органов. Об истинной ценности хранящихся раритетов становится известно только после их похищения.

В этой связи расширение полномочий Россыязохранкультуры в области проверки состояния сохранности Музейного фонда Российской Федерации предоставляет новые возможности для выявления и профилактики нарушений и преступлений в данной сфере.

Вместе с тем применяемые в настоящее время системы охранной сигнализации, а также схемы физической и технической охраны государственных хранилищ культурных ценностей не в полном объеме соответствуют современным требованиям. Практика, в частности, показала их недостаточную эффективность при совершении краж, разбойных нападений или грабежей.

При подготовке нормативных документов, регламентирующих систему обеспечения безопасности объекта, плохо моделируются возможные сценарии преступных посягательств, в том числе открытых разбойных нападений и грабежей.

Анализ совершенных преступлений позволяет сделать вывод о недостаточной подготовленности личного состава подразделений вневедомственной охраны, осуществляющих охрану государственных хранилищ, к действиям в случае нападения на охраняемые объекты культуры.

Подобные недостатки в охране объектов вынуждают руководство государственных хранилищ обращаться к услугам частных охранных предприятий, сотрудники которых также не всегда обладают достаточной подготовкой и возможностями для обеспечения охраны объектов культуры с учетом имеющейся специфики.

Юридическая защита музейных предметов и музейных коллекций обеспечивается путем разработки и ведения учетной документации, организации хранения музейных предметов и музейных коллекций на основе единых правил и условий, определяемых федеральным органом исполнительной власти, независимо от того, в чьей собственности они находятся. Однако, как отмечалось в предыдущих разделах настоящей записки, современный вариант Инструкции по учету и хранению музейных предметов и музейных коллекций до настоящего времени Минкультуры России не утвержден.

Совместным приказом Минкультуры России, МВД России и Росархива утверждены Инструкция по организации охраны объектов, хранящих культурные ценности, а также Типовые требования по инженерно-технической укреплённости и оборудованию техническими средствами охраны учреждений культуры. Принятие этих документов с последующим дополнением их циркулярными письмами по совершенствованию технических и организационных средств охраны при соответствующем финансовом обеспечении со стороны государства должно способствовать повышению физической сохранности музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации.

Проведен комплекс работ по формированию системы безопасности музеев. В рамках федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» была разработана проектная документация, выполнены работы по модернизации систем охраны и пожарной защиты на общую сумму 61,4 млн. рублей.

Однако общее состояние безопасности учреждений культуры оценивается как недостаточное и требует срочного расширения масштаба работ по техническому оснащению музеев средствами охраны, безопасности и повышению защищенности помещений и зданий.

Подтверждением того, что ситуация близка к критической, является и статистика краж музейных предметов.

Общее количество зарегистрированных хищений культурных ценностей за период с 2001 по 2004 год составило 95 случаев, утрачено около 4 тыс. музейных предметов; в результате розыскных мер в музеи возвращено 298 предметов (7,5 % от числа похищенного), включая долю похищенных из федеральных музеев, подведомственных Роскультуре, составляющую 1,2 процента.

В 2001 году зарегистрировано 28 фактов краж, похищено более 750 предметов (наиболее крупные кражи совершены в Государственном Эрмитаже, Амурском краеведческом музее, Городском музее г. Карабиха, Уразовском краеведческом музее).

В 2002 году зарегистрировано 9 случаев краж, похищено 272 предмета (Нейский филиал Костромского музея-заповедника «Ипатьевский монастырь», Музей-усадьба Батюшковых и А. И. Куприна (с. Даниловское Устюженского района Вологодской области), Новосибирская картинная галерея).

В 2003 году зарегистрировано 17 нападений, похищено 600 предметов (Верхнетагильский краеведческий музей (Свердловская область), Музей истории Шлиссельбурга, Музей Первой Конной армии, Астраханская картинная галерея).

В 2004 году зарегистрировано 29 фактов, похищено 645 предметов, из них найдено и возвращено 10 (Ярославский музей-заповедник, Плесский музей-заповедник, Задонский музей - филиал Липецкого областного краеведческого музея и др.).

В 2005 году зарегистрировано 24 случая краж из учреждений культуры, похищено около 1700 предметов (Брянский областной художественный музей (разбойное нападение), Гурьевский городской краеведческий музей, Камышинский историко-краеведческий музей (Волгоградская область), Государственный Эрмитаж).

За 2006 год зарегистрировано 42 случая хищения или пропажи 2790 предметов, представляющих историко-культурную ценность, из государственных учреждений культуры, коллекций частных лиц и из негосударственных организаций.

По каждому факту преступных посягательств на предметы культурного наследия проведены служебные расследования, на основе которых выработаны предписания по усилению безопасности для конкретного учреждения культуры и общие рекомендации для всех музеев.

Анализ фактов преступных посягательств на предметы культуры выявил тенденции, свидетельствующие об изменении способа совершения преступлений: среди краж начинают преобладать случаи разбойных нападений на музеи в рабочее время, а действия преступников носят заказной характер.

В 2001 году совершено разбойное нападение на Соликамский краеведческий музей (Пермская область). Неизвестные лица в середине дня зашли в залы музея, накинули на зрителя музея мешок, нанесли удар по голове и похитили 7 предметов.

Из Сечегинского историко-культурного заповедника (Республика Карелия) в 2004 году в результате разбойного нападения на сторожа музея похищено 410 предметов. В этом же году из Малоярославского военно-исторического музея (Калужская область) похищен кремниевый пистолет работы тульских мастеров 1813 года.

Во время экскурсии в Суворовском районном краеведческом музее (Тульская область) два человека устроили драку с экскурсоводом, сбили его с ног, разбили витрину и похитили 3 награды.

Типичными примерами служат также разбойные нападения, совершенные в Государственном Бородинском военно-историческом музее-заповеднике (17 декабря 2004 года похищен дорожный пистолет XVIII века) и в Калужском областном художественном музее (9 января 2005 года, один из грабителей был задержан сотрудниками музея).

Анализ представленных документов по зафиксированным фактам свидетельствует, что в основном утраты музейных предметов происходят по вине самих музеев, не обеспечи-

вающих строжайшее соблюдение норм и правил учета и охраны музейных предметов, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также по причине использования устаревших систем охранно-пожарной сигнализации или их отсутствия в музеях.

Устойчивый спрос на произведения искусства провоцирует преступников на кражи заказного характера, наиболее сложные с точки зрения обеспечения защиты: точное планирование действий при краже и изучение слабых мест в организации охраны, высокая квалификация исполнителей, отсутствие непосредственных связей с заказчиком и т. п. Дополнительным фактором, затрудняющим расследование преступлений, является сложность идентификации наиболее часто похищаемых экспонатов - предметов нумизматических и оружейных собраний.

Анализ обстоятельств, при которых совершались хищения культурных ценностей, показывает, что чаще всего преступники выбирают предметы из коллекций муниципальных музеев. Такие учреждения, как правило, наиболее уязвимы с точки зрения безопасности. Учреждения культуры вынуждены противостоять более подготовленным и дерзким атакам преступников, что выдвигает новые, повышенные требования к организации и техническому обеспечению защиты культурного наследия страны.

Из-за значительного роста ущерба, наносимого преступной деятельностью в сфере культуры как материальному благосостоянию отдельных граждан, так и культурному богатству наций и всего мирового сообщества, все больше ресурсов национальных правоохранительных органов, государственных структур, а также международных организаций вовлекается во всем мире для борьбы с незаконным оборотом культурных ценностей.

Для решения этой задачи Россвязьохранкультуры проводятся сбор и систематизация информации о пропавших, утраченных или похищенных культурных ценностях, мониторинг рынка предметов старины и искусства (антиквариата), оповещение государственных органов и общественности в Российской Федерации и за ее пределами о фактах пропажи, утраты и хищения культурных ценностей, а также работа по возвращению законным собственникам выявленных культурных ценностей, находившихся в розыске.

В соответствии с приказом Минкультуры России от 3 декабря 2004 года № 108 «О мерах по предотвращению незаконных вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности» предусматривалось создание Электронной регистрационно-поисковой автоматизированной системы по регистрации похищенных и утраченных культурных ценностей (далее - ЭРПАС) и был определен Порядок предоставления учреждениями культуры в Росохранкультуру для регистрации в ЭРПАС и проверке по ЭРПАС информационных материалов о похищенных и пропавших культурных ценностях; о культурных ценностях, приобретаемых для государственных фондов, поступивших на экспертизу или реставрацию от частных лиц и негосударственных организаций, а также о возвращении культурных ценностей, ранее заявленных как похищенные или пропавшие. В развитие указанного приказа Минкультуры России 8 августа 2005 года издало приказ № 358 «Об утверждении Положения об Электронной регистрационно-поисковой автоматизированной системе по регистрации культурных ценностей, утраченных в годы Второй мировой войны, похищенных, незаконно вывезенных из Российской Федерации, а также не подлежащих к вывозу из Российской Федерации».

В связи с этим Росохранкультуры была разработана ведомственная целевая программа «Создание Электронной регистрационно-поисковой автоматизированной системы (ЭРПАС) для эффективного поиска и возвращения российских культурных ценностей», рассчитанная на 2007-2009 годы. В разработанном проекте программы были предусмотрены мероприятия, направленные на создание условий для наиболее эффективной работы по сохранению культурных ценностей и по их возвращению в случае хищения или незаконного вывоза, в том числе и утраченных в годы Второй мировой войны.



Минюст России отказал в регистрации указанных выше приказов, а Минфин России не поддержал подготовленную Росохранкультурой указанную выше ведомственную целевую программу. В результате средства из федерального бюджета на создание и эксплуатацию ЭРПАС в 2005-2007 годах не выделялись. При этом вопросы по созданию и эксплуатации ЭРПАС не были включены и в федеральную целевую программу «Культура России на 2006-2010 годы»<sup>70</sup>.

В то же время в Публичном докладе Росохранкультуры за 2006 год (подписан в печать 20 февраля 2007 года) проблема отсутствия государственной финансовой поддержки создания и функционирования системы ЭРПАС не была отражена.

Несмотря на отсутствие целевого финансирования, Росохранкультурой в рамках выполнения своих функций на основании соответствующих запросов было зарегистрировано 9500 предметов, представляющих историко-культурную ценность, похищенных из государственных и частных собраний, и около 40000 - пропавших в годы Второй мировой войны.

Описание около 160000 предметов, не обнаруженных в ходе проверок, проведенных в рамках деятельности Комиссии по ревизии культурных ценностей, поступили на регистрацию в Россвязьохранкультуру в I полугодии 2007 года.

В настоящее время полученная информация уточняется и подготавливается для организации поиска уже в Россвязьохранкультуре.

Для организации поиска и возвращения похищенных культурных ценностей Росохранкультурой регулярно публиковалась информация о разыскиваемых культурных ценностях в специализированных журналах «Антиквариат, предметы искусства и коллекционирования», «Антик-Инфо», «Антикварное обозрение» и других, а также в еженедельной телевизионной передаче «Петровка, 38». Ряд публикаций по этой проблеме появлялся и в других средствах массовой информации. Листовки с информацией о находящихся в розыске культурных ценностях распространяются на проводимых в Российской Федерации антикварных салонах. Информация о похищенных в Российской Федерации культурных ценностях регулярно направляется по каналам Интерпола для включения в центральную базу Секретариата Интерпола.

По дипломатическим каналам в Федеративную Республику Германия переданы 30 (10 на русском языке и 20 на английском) полных комплектов «Сводного каталога культурных ценностей, похищенных и утраченных в период Второй мировой войны», а в рамках Межгосударственных российско-германских консультаций на высшем уровне в г. Томске немецкой делегации был передан список российских учреждений культуры, пострадавших в ходе Второй мировой войны<sup>71</sup>.

За период существования Росохранкультуры (с июня 2004 года) было возвращено 924 экземпляра похищенных, пропавших и незаконно вывезенных произведений живописи и графики, архивных документов, предметов антиквариата и религиозного культа, а также 6 архивных комплексов, в разное время оказавшихся за границей. В 2006 году было возвращено 312 произведений искусства на сумму около 135 миллионов рублей.

Так, рисунок П. Н. Филонова «Без названия (голова)» (1920-е годы), похищенный в 1978-1979 годах из Государственного Русского музея путем подмены на копию, был обнаружен на внутреннем антикварном рынке при сдаче на экспертизу. Возвращен в музей 7 июня 2006 года. Оценочная стоимость рисунка - около 600 тыс. рублей.

Чаша-потир была похищена из Государственного Эрмитажа. Сдана в Росохранкультуру московским антикваром 4 августа 2006 года. Передана следственной группе в качестве вещественного доказательства 28 августа 2006 года.

<sup>70</sup>Письмо Россвязьохранкультуры от 2 октября 2007 года вх. № 4186.

<sup>71</sup>Росохранкультура. Публичный доклад за 2006 год, с. 14.

Икона «Воскресение Христово / Сошествие во ад» (XVI век) была похищена в 1991 году из Устюженского краеведческого музея Вологодской области. Обнаружена в частной коллекции в Федеративной Республике Германия. Возвращена 14 июня 2006 года. Оценочная стоимость иконы - около 6 млн. рублей.

Картина Г. И. Семирадского «Утром на рынок» (1890-е годы) была похищена в 1998-2000 годах из Таганрогского художественного музея. Картина обнаружена на внутреннем антикварном рынке в декабре 2005 года. Возвращена в музей 30 марта 2006 года. Оценочная стоимость около 18 млн. рублей.

Необходимо также отметить ненадлежащую работу по созданию единой системы каталогизации и специальной обработки предметов, хранящихся в местах отправления религиозного культа, учреждений Минкультуры России, осуществлению их видео- и фотофиксации согласно составленной описи, созданию общей системы учета «Хранитель», обладающей возможностью удаленного доступа в соответствии с приоритетом пользователей<sup>72</sup>. Скорейшее создание Государственного каталога и размещение его в свободном доступе должны способствовать значительному снижению количества преступлений, связанных с хищением культурных ценностей.

### **Выводы**

1. В период 1990-2006 годов, несмотря на существовавшие в России экономические трудности, количество музеев (государственных и муниципальных) непрерывно росло. В настоящее время в Российской Федерации насчитывается более 2,3 тыс. музеев, в которых сосредоточено свыше 64,0 млн. единиц хранения основного фонда.

2. Правительством Российской Федерации не в полной мере обеспечено нормативное правовое регулирование в сфере музейного дела.

Категорийный аппарат музейного права, содержащийся в источниках национального гражданского и уголовного законодательства Российской Федерации, не обладает системностью.

На уровне федерального законодательства наблюдается множественность в определении одних и тех же понятий, ряд терминов имеет отсылочный характер, содержит нераскрытые оценочные категории, внутренне противоречив. Термины, описывающие признаки состава преступлений в сфере культурных ценностей, законодательно не очерчены.

Правительство Российской Федерации должным образом не контролирует своевременность и полноту внесения изменений в нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере хранения и использования музейных ценностей, входящих в состав Музейного фонда Российской Федерации.

Основные направления государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации до 2015 года правовым актом Правительства Российской Федерации не утверждены.

3. Правительство Российской Федерации в 2001-2006 годах не осуществляло должный контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, в полномочия которых входят нормативное правовое регулирование, а также правоприменительные и контрольные функции в сфере музейного дела, - Минкультуры России, Роскультуры и Росохранкультуры.

4. До настоящего времени финансирование музеев из федерального бюджета осуществляется по остаточному принципу.

Номинальный рост расходов федерального бюджета по подразделу 0801 «Культура» в 2006 году к уровню 2005 года (17,9 млрд. рублей) составил 13,2 млрд. рублей, или

<sup>72</sup>В. И. Задорожный. Проблемы совершенствования организационного и правового обеспечения виктимологической профилактики преступлений. - Российский следователь, 2006, № 3, с. 30-34.

1,7 раза. В то же время доля расходов на содержание федеральных государственных музеев от общего объема расходов на культуру в 2006 году сократилась на 13,5 % по сравнению с 2005 годом (с 38,5 % до 25 процентов).

В 2006 году на содержание музеев в Российской Федерации из бюджетов всех уровней выделено свыше 12 млрд. рублей, при этом на финансирование одного федерального государственного музея в среднем приходилось 114,5 млн. рублей, а на один музей другого ведения - меньше 2,5 млн. рублей.

Объемы финансирования большинства музеев недостаточны для полного оснащения их компьютеризированными системами хранения и изучения коллекций, создания электронных баз данных, перевода музейной учетной документации в электронный вид, обеспечения целостной системы безопасности.

В условиях децентрализованного учета музейных ценностей отсутствие в музеях компьютерной техники, программного обеспечения и персонала, способного осуществлять ввод данных о каждом музейном предмете в электронную базу данных музея, делает задачу формирования Государственного каталога практически нерешаемой.

5. Правительством Российской Федерации в 2001-2005 годах не в полном объеме выполнены принятые обязательства по финансированию мероприятий подпрограммы «Развитие культуры и сохранение культурного наследия России» федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)». Объем недофинансирования подпрограммы составил 14,9 млрд. рублей (в ценах 2005 года).

6. Минкультуры России не обеспечило создание и введение в эксплуатацию Электронной регистрационно-поисковой автоматизированной системы (ЭРПАС) для эффективного поиска и возвращения российских культурных ценностей, предусмотренной приказом Минкультуры России от 3 декабря 2004 года № 108 «О мерах по предотвращению незаконных вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности».

7. Ряд музеев Российской академии наук и других академий, имеющих государственный статус, финансируется из средств федерального бюджета как научные учреждения по подразделу 0111 «Фундаментальные исследования», а не по подразделу 0801 «Культура», что не дает объективной информации о фактических объемах расходов федерального бюджета на содержание музеев.

8. Правительство Российской Федерации в настоящее время не располагает достоверной информацией о фактическом состоянии дел по формированию, сохранности и использованию Музейного фонда Российской Федерации.

В 2004-2006 годах Роскультура не информировала Минкультуры России о фактическом состоянии дел по формированию Государственного каталога. В результате в течение 2005-2006 годов Министерство устанавливало Роскультуре завышенные показатели по объемам внесения записей о музейных предметах и музейных коллекциях в Государственный каталог (48,5 и 49,0 млн. единиц, соответственно), которые ни разу не были достигнуты. В докладе о результатах и основных направлениях деятельности на 2008-2010 годы, подготовленном Минкультуры России как субъектом бюджетного планирования, этот факт не нашел отражения.

По данным федерального государственного статистического наблюдения, на 1 января 2007 года в электронные каталоги музеев было внесено описание только 11,0 млн. единиц хранения основного фонда.

По состоянию на 1 января 2007 года 86,8 % музейных предметов (около 72,0 млн. единиц хранения), находящихся в фондах музеев Российской Федерации, не зарегистрированы в Государственном каталоге, и, следовательно, согласно положениям статьи 8 Закона о Музейном фонде они юридически не входят в состав этого фонда.

9. Анализ инструментария федерального государственного статистического наблюдения по форме № 8-НК «Сведения о деятельности музея» показал, что в нем отсутствуют следующие показатели:

- количество музейных предметов, внесенных в Государственный каталог;
- количество единиц хранения, относящихся к федеральной собственности и переданных музею по договору безвозмездного пользования;
- данные о количестве выявленных хищений и утрат единиц хранения.

Таким образом, средства государственной статистики не позволяют объективно оценить соответствие представляемых музеями данных реальному положению вещей.

Кроме того, системой федерального государственного статистического наблюдения охвачены не все музеи, находящиеся в ведении Российской академии наук. Так, в системе Российской академии наук на 1 января 2005 года насчитывался 61 музей, при этом в статистический сборник «Музеи и зоопарки Российской Федерации в цифрах» включены данные не более чем 10 музеев Российской академии наук.

10. Минкультуры России до настоящего времени не утверждены единые правила и условия учета и хранения музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации; порядок формирования, учета, сохранения и использования Музейного фонда Российской Федерации, а также деятельности музеев в Российской Федерации; стандарты описания музейных предметов и музейных коллекций, необходимые для введения сведений об этих музейных ценностях в Государственный каталог. Отсутствие подобных стандартов негативно сказывается на сроках формирования Государственного каталога.

Вместе с тем после принятия Закона о Музейном фонде прошло 11 лет, а Положения о Музейном фонде Российской Федерации - почти 10 лет.

11. Минкультуры России до настоящего времени не утверждена новая Инструкция по учету и хранению музейных предметов и музейных коллекций, разработка которой ведется с 2001 года.

12. Минкультуры России и Роскультура в 2004-2006 годах не обобщали практику применения законодательства Российской Федерации и не проводили анализ реализации государственной политики в отношении Музейного фонда Российской Федерации.

Начиная с 2004 года, Минкультуры России и Роскультура заказы на составление аналитических обзоров по проблемам Музейного фонда Российской Федерации не размещали, ограничиваясь выпуском ежегодных статистических сборников «Музеи и зоопарки Российской Федерации в цифрах».

13. Минкультуры России и Роскультура в 2004-2006 годах не осуществляли общероссийский мониторинг состояния и использования предметов Музейного фонда Российской Федерации, Положение о котором утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 504 «Об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда».

14. В 2006 году 37,5 % зданий и помещений, занимаемых музеями в Российской Федерации, требовали капитального ремонта, 6,7 % - признаны аварийными.

подавляющее большинство региональных музеев находится в не приспособленных для этого старых зданиях, что не позволяет создать необходимые условия для хранения музейных фондов. На каждом квадратном метре фондов хранится и подготавливается к реставрации в среднем 150 предметов. В настоящее время практически отсутствуют

документы, устанавливающие нормы единиц хранения, приходящихся на одного хранителя; пополнения электронных баз данных; площадей фондохранилищ.

**15.** В 2006 году Роскультурой была организована реставрация около 1,5 тыс. музейных предметов, что вдвое ниже показателя 2005 года.

Для поддержания реставрационной деятельности на должном уровне необходимо уделять внимание не только увеличению и расширению реставрационных центров в различных административных единицах, совершенствованию материально-технической базы реставрационных мастерских (включая оборудование и материалы), но и созданию оптимальных условий для работы уникальных специалистов и стажирующихся музейных реставраторов.

**16.** Анализ состояния учета и сохранности государственных фондов культурных ценностей в Российской Федерации показал, что в этом деле существуют серьезные недостатки. Ежегодно в государственных хранилищах Российской Федерации совершается от 50 до 100 краж и хищений. Кражи совершаются в музеях всех уровней, от городского до федерального, независимо от имеющихся новейших средств электронного контроля или вневедомственной охраны.

Объективными причинами, влияющими на рост количества преступлений, связанных с хищениями музейных ценностей, являются активное развитие антикварного рынка, который в Российской Федерации не лицензируется, низкая заработная плата сотрудников музеев, текучесть кадров и ослабление исполнительской дисциплины.

Анализ показал, что уровень средней заработной платы работников музеев в ряде регионов ниже прожиточного минимума.

Кроме того, проблема возвращения в федеральную собственность похищенных или незаконно вывезенных за пределы Российской Федерации музейных предметов и музейных коллекций значительно усложняется в связи с распространением на преступления подобного типа срока давности (15 лет).

**17.** Одной из наиболее острых проблем, с которой сталкиваются музеи, является нехватка профессиональных кадров.

Однотипность нарушений, выявленных в работе музеев различных уровней ведения и объемов фондовых коллекций, свидетельствует о недостаточном уровне профессиональной подготовки сотрудников музеев, занятых в сфере хранения и учета музейных предметов, что требует создания единой системы подготовки, повышения квалификации, профессиональной переподготовки и проведения аттестации этой категории специалистов.

В современных условиях низкая заработная плата работников музеев вызывает кадровые проблемы, приводит к появлению в музее случайных лиц, провоцирует возникновение криминогенных ситуаций, в которые вовлекается часть сотрудников, имеющих непосредственный доступ к культурным ценностям. В настоящее время отсутствует нормативный акт, определяющий тарифно-квалификационные характеристики по должностям работников культуры Российской Федерации, в том числе музейных работников.

Минкультуры России не разработаны правовые основы системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки музейных работников.

**18.** В 2006 году контрольная деятельность Росохранкультуры была сосредоточена в основном на проверке соблюдения действующего законодательства в сфере средств массовой информации и в значительно меньшей степени - в сфере музеев.

### **Предложения**

Счетная палата Российской Федерации считает целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации:

- усилить контроль за деятельностью органов федеральной исполнительной власти, ответственных за нормативное правовое обеспечение и осуществляющих правоприменительные функции в сфере сохранности и использования Музейного фонда Российской Федерации;

- подготовить и внести на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации законопроект о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, предусматривающих распространение нормы об отмене срока давности по отношению к преступлениям, связанным с хищением культурных ценностей;

- утвердить актом Правительства Российской Федерации Основные направления государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации до 2015 года;

- привести нормативно-правовую базу, регулиующую отношения в сфере Музейного фонда Российской Федерации, в соответствие с действующим законодательством;

- обеспечить финансирование из федерального бюджета расходов на создание и эксплуатацию Электронной регистрационно-поисковой автоматизированной системы (ЭРПАС) для эффективного поиска и возвращения российских культурных ценностей;

- обеспечить безусловное исполнение принятых бюджетных обязательств по ФЦП «Культура России на 2006-2010 годы» в части финансирования мероприятий по обеспечению сохранности Музейного фонда Российской Федерации, а также формированию его Государственного каталога;

- принять меры по повышению престижа труда музейных работников, обеспечивающих сохранение национального достояния, разработать программу социальной поддержки музейных работников;

- обеспечить условия, необходимые для поддержания реставрационной деятельности в Российской Федерации, на должном уровне;

- поручить:

- Минкультуры России обеспечить незамедлительное принятие нормативных правовых актов, предусмотренных Федеральным законом от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», а также постановлениями Правительства Российской Федерации, регулирующими вопросы создания и сохранности Музейного фонда Российской Федерации; в целях повышения качества существующей нормативной правовой базы провести ревизию актов, действующих в сфере компетенции Министерства, по результатам которой откорректировать ведомственные и правительственные акты; утвердить стандарты описания музейных предметов; разработать правовые основы системы повышения квалификации музейных работников;

- Росвязьохранкультуре активизировать деятельность по контролю соблюдения законодательства в области музейного дела, разработать и принять необходимые нормативные правовые акты;

- Роскультуре усилить контроль за ведением Государственного каталога, а также доработать форму государственного статистического наблюдения № 8-НК «Сведения о деятельности музея» в части расширения перечня показателей, включенных в данную форму.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**А. В. НАЗАРОВ**