

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 14 мая 2004 года № 15 (379)
“О результатах проверки полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения по г. Москве и г. Санкт-Петербургу, в том числе в ЗАО “Производственно-эксплуатационное объединение “Нежилой фонд”:*

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить письмо в Правительство Российской Федерации.

Направить представление Счетной палаты Министру юстиции Российской Федерации.

Направить письма в Администрацию Президента Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, мэру Москвы (с приложением актов о не предоставлении необходимой информации), полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

Направить информационные письма о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с приложением отчета.

ОТЧЕТ

о результатах проверки полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 1992-2002 годов по г. Москве и г. Санкт-Петербургу, в том числе в ЗАО “ПРЭО “Нежилой фонд”

Основание проверки: планы работы Счетной палаты Российской Федерации на 2003 год (пункт 1.4.3) и на 2004 год (пункт 2.2.13).

Предмет проверки

Документы по организации учета, использованию и распоряжению объектами исторического и культурного наследия (памятниками истории и культуры) федерального (общероссийского) значения по г. Москве и г. Санкт-Петербургу.

Цель проверки

Проверить деятельность Министерства имущественных отношений Российской Федерации, Территориального управления Минимущества России “Агентство федерального имущества по г. Москве”, Комитета по управлению городским имуществом г. Санкт-Петербурга, Министерства культуры Российской Федерации, Государственного учреждения “Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры” Министерства культуры Российской Федерации, Комитета по культуре Администрации г. Санкт-Петербурга, государственного учреждения “Государственное управление охраны памятников г. Москвы”, Комитета по архитектуре и градостроительству Правительства Москвы, Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Администрации г. Санкт-Петербурга, государственного учреждения “Всесоюзный художественный научно-реставрационный центр им. И.Э. Грабаря”, Департамента имущества г. Москвы и Специализированного государственного унитарного предприятия по продаже государственного и муниципального имущества г. Москвы в части обеспечения полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении недвижимыми объектами исто-

рического и культурного наследия (памятниками истории и культуры) федерального (общероссийского) значения.

Объекты проверки

Министерство имущественных отношений Российской Федерации (далее - Минимущество России).

Территориальное управление Минимущества России "Агентство федерального имущества по г. Москве" (далее - Территориальное управление).

Комитет по управлению городским имуществом (КУГИ) г. Санкт-Петербурга.

Министерство культуры Российской Федерации (далее - Минкультуры России).

Государственное учреждение "Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры".

Комитет по культуре Правительства г. Москвы.

Комитет по культуре Администрации г. Санкт-Петербурга.

Государственное учреждение "Государственное управление охраны памятников г. Москвы" Комитета по архитектуре и градостроительству Правительства Москвы.

Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Администрации г. Санкт-Петербурга.

Департамент имущества г. Москвы Правительства Москвы (далее: до сентября 1998 года - КУИМ, до июля 2002 года - ДГМИ, с июля 2002 года - ДИГМ).

Специализированное государственное унитарное предприятие по продаже государственного и муниципального имущества г. Москвы.

Сроки проведения проверки: с 5 марта 2003 года по 31 марта 2004 года.

Проверкой установлено

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

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

В соответствии со статьей 9 указанного Закона РСФСР специально уполномоченными органами охраны памятников являлись Министерство культуры РСФСР, Главное архивное управление при Совете Министров РСФСР, местные органы культуры и местные архивные органы в пределах их компетенции, а также иные государственные органы в соответствии с законодательством Союза ССР и РСФСР. При этом Министерство культуры РСФСР и местные органы культуры в пределах их компетенции должны были осуществлять государственное управление в области охраны и использования памятников истории, археологии, градостроительства и архитектуры, искусства.

Кроме того, такая категория объектов историко-культурного значения, как особо ценный объект культурного наследия, была введена Указом Президента Российской Федерации № 294 от 18 декабря 1991 года. Данная категория была введена в целях обеспечения эффективной защиты культурного наследия. Названным Указом был установлен перечень особо ценных объектов культурного наследия.

Правовой статус особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации был установлен Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992

года № 1487, в соответствии с которым (пункт 2) присвоение конкретному объекту статуса особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации означает отнесение его к высшей категории охраны и учета, предполагающей особые формы государственной поддержки и включение его в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации (далее - Государственный свод). Данным Указом было утверждено Положение об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, в соответствии с которым (пункт 6) внесенные в Государственный свод особо ценные объекты являются исключительно федеральной собственностью, и изменение формы собственности указанных объектов либо их перепрофилирование не допускается.

В настоящее время отношения, возникающие в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации регулируются Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” (далее - Закон о памятниках), что закреплено в преамбуле названного Закона. Закон регламентирует отношения, возникающие в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также особенности владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия как особым видом недвижимого имущества. Законом установлено, что государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что также соответствует действующей Конституции Российской Федерации.

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

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

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

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

Правовой статус особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации был подтвержден Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” (статьи 24 и 50).

1.1. Разграничение объектов культурного наследия

Отнесение памятников истории и культуры к объектам историко-культурного наследия общероссийского значения осуществлялось в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 “О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР” со следующими изменениями и дополнениями, со-

гласно постановлениям Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624 и от 7 сентября 1976 года № 495.

Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, и муниципальную собственность” определены перечни объектов, относящихся исключительно к федеральной собственности, объектов, относящихся к федеральной собственности, которые могут передаваться в собственность субъектов Российской Федерации, и объектов, относящихся к муниципальной собственности.

В соответствии с приложением № 1 к указанному постановлению объекты историко-культурного и природного наследия и художественной ценности, учреждения культуры общероссийского значения, расположенные на территории Российской Федерации, относятся исключительно к федеральной собственности, независимо от того, на чьем балансе они находятся, и от ведомственной подчиненности балансодержателя.

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

До вступления в силу постановления Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1 отнесение памятников истории и культуры к объектам историко-культурного наследия общероссийского значения, расположенных на территории г. Москвы, осуществлялось в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 “О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР” со следующими изменениями и дополнениями, согласно постановлениям Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624 и от 7 сентября 1976 года № 495.

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

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

Разграничение объектов культурного наследия, находящихся в государственной собственности, на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность предполагается осуществить отдельным федеральным законом (пункт 4 статьи 2, пункт 2 статьи 63 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) на-

родов Российской Федерации”). В связи с отсутствием закона о разграничении собственности, впредь до его принятия, приостановлена приватизация объектов культурного наследия федерального значения, а также приостановлена регистрация права федеральной собственности и права собственности субъектов Российской Федерации на объекты культурного наследия, находящиеся в государственной собственности.

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

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

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

В то же время, по мнению Правительства Москвы, отдельные положения постановления № 3020-1 противоречат Конституции Российской Федерации, поэтому законодательное разграничение государственной собственности на объекты культурного наследия народов Российской Федерации до настоящего времени не проведено, и до принятия федерального закона о разграничении прав собственности на объекты культурного наследия органы государственной власти г. Москвы вправе осуществлять самостоятельное правовое регулирование по вопросам распоряжения объектами культурного наследия.

1.2. Учет и использование объектов культурного наследия

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

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” (статья 6) учет объектов исторического и культурного наследия является одним из видов деятельности в системе мер, являющихся деятельностью ор-

ганов государственной власти по государственной охране объектов исторического и культурного наследия.

Статьей 15 Закона о памятниках установлено, что в Российской Федерации ведется единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - реестр), содержащий сведения об объектах культурного наследия. Данной нормой установлено, что реестр представляет собой государственную информационную систему, включающую в себя банк данных, единство и сопоставимость которых должны обеспечиваться за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения реестра.

При этом сведения, содержащиеся в реестре, должны являться основными источниками информации об объектах культурного наследия и их территориях, а также о зонах охраны объектов культурного наследия при формировании и ведении государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра, иных информационных систем или банков данных, использующих (учитывающих) данную информацию.

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

Впредь до вступления в силу (но не позднее 31 декабря 2010 года) нормативных актов, утвержденных Правительством Российской Федерации, сохраняются правила охраны, реставрации и использования памятников истории и культуры Российской Федерации, установленные Положением об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865.

Таким образом, сохраняются правила охраны, реставрации и использования памятников истории и культуры, действующие ранее, в том числе Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденная приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 года № 203. Выполнение правил, предусмотренных настоящей Инструкцией, обязательно для всех государственных органов охраны памятников, органов по делам строительства и архитектуры, а также для предприятий, учреждений и организаций, независимо от их ведомственной принадлежности, и граждан, в пользовании или собственности которых находятся недвижимые памятники истории и культуры.

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

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

Документы государственного учета памятников истории и культуры, в том числе исключенных из государственных списков памятников, подлежат обязательному по-

стоянному хранению в соответствующих центрах научной документации государственных органов охраны памятников (пункт 10).

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

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

Порядок расходования средств, поступающих от использования памятников, определялся статьей 23 названного Закона, в соответствии с которой денежные средства, поступающие от использования памятников истории и культуры, должны были зачисляться в установленном порядке на специальные счета государственных органов охраны памятников, в ведении которых находятся памятники, и расходуются ими только на мероприятия по охране, реставрации, консервации, ремонту памятников.

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

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

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

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

С 29 июня 2002 года использование объектов культурного наследия должно осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”, которым предусмотрен ряд льгот для пользователей недвижимыми объ-

ектами культурного наследия (статья 14), а также собственников объектов культурного наследия федерального значения:

- физическое или юридическое лицо, владеющее на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, вложившее свои средства в работы по сохранению объекта культурного наследия и обеспечившее их выполнение в соответствии с настоящим Федеральным законом, имеет право на льготную арендную плату (пункт 1). Порядок установления льготной арендной платы и ее размеры в отношении объектов культурного наследия, устанавливаются органами исполнительной власти уровня, соответствующего виду собственности на объекты наследия;

- физическое или юридическое лицо, владеющее на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в государственной или муниципальной собственности, либо земельным участком или водным объектом, в пределах которых располагается объект археологического наследия, и обеспечившее выполнение работ по сохранению данного объекта в соответствии с настоящим Федеральным законом, имеет право на уменьшение установленной арендной платы на сумму произведенных затрат или части затрат (пункт 2).

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

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

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

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

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

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

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

Согласно статье 44 Основ законодательства о культуре не подлежат приватизации памятники, отнесенные к культурному наследию. Кроме того, не подлежат приватизации объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации.

Данный запрет на приватизацию объектов культурного наследия и объектов, значимых для сохранения был установлен с 19 ноября 1992 года, то есть с момента введения в действие Основ законодательства о культуре, и действует до настоящего времени.

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

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

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

Законодательными актами Москвы также вводились ограничения на приватизацию и отчуждение из государственной собственности объектов недвижимости, отнесенных к памятникам истории и культуры. Постановлением Московской городской думы от 17 января 1996 года № 6 было утверждено “Положение об особом порядке и условиях приватизации в г. Москве объектов недвижимости, отнесенных к памятникам истории и культуры”. В пункте 2.9 Положения установлено, что приватизации не подлежат объекты, находящиеся в федеральной собственности, памятники истории и культуры, включенные в Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176, культовые здания, помещения и постройки, а также здания, занимаемые органами государственной власти, местного самоуправления, судами, учреждениями и организациями, финансирование которых более чем на 50 % осуществляется за счет бюджета Российской Федерации.

Этим же документом (пункт 4.3) было предусмотрено, что все средства от приватизации памятников должны перечисляться на специальный счет УГК ОИП (ГУОП) Москвы и расходоваться им только на мероприятия по охране, реставрации, консервации, ремонту памятников.

На основании указанного документа постановлением Московской городской Думы от 25 июня 1997 года № 43 был утвержден Перечень объектов недвижимости, отнесенных к памятникам истории и культуры, разрешенных к приватизации.

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

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

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

- посредством федеральных целевых программ по сохранению и развитию культуры и искусства;
- за счет федеральных адресных инвестиционных программ, предусмотренных приложениями к федеральным законам “О федеральном бюджете”;
- по ведомственной структуре расходов предусмотренных приложениями к федеральным законам “О федеральном бюджете”;
- в соответствии с планом мероприятий Минкультуры России в период с 1992 по 1994 год и в 2000 году;
- согласно приложениям к федеральным законам “О федеральном бюджете” на 1997, 1998, 2000 и 2001 годы по особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации по разделу “Культура, искусство и кинематография” функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации;
- текущее содержание учреждений подведомственных Минкультуры России, том числе по бюджетной статье 240330 (текущие расходы на капремонт и реставрацию);
- распределение ассигнований из федерального бюджета на 2000 и 2001 годы по разделу “Культура, искусство и кинематография” функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации за счет дополнительных доходов федерального бюджета.

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

Вместе с тем, до 2002 года театральные-концертные организации, согласно порядку, установленному Минфином России, вели бухгалтерский учет по хозрасчетному плану счетов и стали представлять форму № 2-2 только с 1997 года, что не позволяет получить требуемую информацию.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, в Минкультуры России отсутствует информация за период с 1992 по 2000 год. Полная информация, необходимая для анализа в рамках данной проверки, представлена Минкультуры России с 2000 года.

Объемы ассигнований, выделение которых планировалось из федерального бюджета в 2000 году в целях финансирования культуры, искусства и кинематографии,

были установлены статьей 36 Федерального закона от 31 декабря 1999 года № 227-ФЗ “О федеральном бюджете на 2000 год”, а в последующем скорректированы Федеральным законом от 25 декабря 2000 года № 145-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2000 год” в связи с получением дополнительных доходов”.

Согласно статье 36 расходы федерального бюджета утверждены в ведомственной структуре расходов федерального бюджета (приложение № 1), в соответствии с которой объем ассигнований Министерству культуры России (код 56) был установлен в сумме 5541203,9 тыс. рублей, в том числе по разделу “Культура, искусство и кинематография” (код 15), подразделу “Культура и искусство” (код 01); по целевой статье расходов “Прочие расходы (нужды) на федеральные целевые программы” (код 516) - бюджетные ассигнования в сумме 83424,0 тыс. рублей

В соответствии с распределением ассигнований (приложение № 16) по особо ценным объектам культурного наследия народов России по разделу “Культура и искусство и кинематография” функциональной классификации на текущее содержание объектов определено финансирование в сумме 2394604,0 тыс. рублей, в том числе на содержание объектов, располагающихся в недвижимых памятниках истории и культуры (г. Москва, г. Санкт-Петербург), - в сумме 2004858,7 тыс. рублей.

За счет распределения дополнительных ассигнований из федерального бюджета (приложение № 17) на 2000 год по разделу “Культура, искусство и кинематография” на восстановление и реставрацию памятников истории и культуры (также религиозного значения) в городах Москве и Санкт-Петербурге было предусмотрено выделение 64950,0 тыс. рублей.

Объемы ассигнований, выделение которых планировалось из федерального бюджета в 2001 году в целях финансирования культуры, искусства и кинематографии были установлены статьей 30 Федерального закона от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ “О федеральном бюджете на 2001 год”, в соответствии с которой расходы федерального бюджета, утвержденные в ведомственной структуре (приложение № 1) по Министерству культуры России (код 56) определены в сумме 7194832,2 тыс. рублей, в том числе по разделу “Культура, искусство и кинематография” (код 15), подразделу “Культура и искусство (код 01), по целевой статье расходов “Прочие расходы (нужды) на федеральные целевые программы” (код 516), по виду расходов “Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов” (код 397) - бюджетные ассигнования в сумме 771893,0 тыс. рублей.

Распределение ассигнований из федерального бюджета, установленных на 2001 год осуществлялось в соответствии со статьей 137, то есть приложениями, в том числе по особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации по разделу “Культура, искусство и кинематография” функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации (приложение № 18), а также за счет дополнительных доходов (приложение № 19) на 2001 год по тому же разделу функциональной классификации и федеральной адресной инвестиционной программой на 2001 год (приложение № 40).

Распределение ассигнований по перечню особо ценных объектов, расположенных в памятниках архитектуры и градостроительства городов Москвы и Санкт-Петербурга, установлено в сумме 2576011,1 тыс. рублей.

За счет дополнительных доходов из федерального бюджета на 2001 год предусматривалось выделение ассигнований на реставрацию памятников истории и культуры в городах Москве и Санкт-Петербурге: “Усадьба XVIII-XIX веков” (Дом Забелина), г. Москва, Хлебный пер., д. 2, - 1000,0 тыс. рублей; “Дом-усадьба Г.Р. Державина” филиал Всероссийского музея А.С. Пушкина, г. Санкт-Петербург, Набережная реки Фонтанки, д. 118, - 2000,0 тыс. рублей. Кроме того, за счет дополнительных доходов было предусмотрено распределение ассигнований на реставрацию памятников истории и культуры, вклю-

ченных в программу подготовки к празднованию 300-летия г. Санкт-Петербурга, в сумме 11800,0 тыс. рублей.

План мероприятий на 2001 год по реализации Федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” был утвержден приказом Министра культуры Российской Федерации от 19 апреля 2001 года № 405 “Об утверждении Плана мероприятий Федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы) на 2001 год”. В соответствии с Планом мероприятий по разделу “Культурное наследие (Недвижимые памятники истории и культуры)” в отношении объектов, расположенных в городах Москве и Санкт-Петербурге, было запланировано проведение мероприятий в следующих объемах:

- по г. Москве 28 мероприятий (24 объекта) на общую сумму 25920,0 тыс. рублей, в том числе за счет Минкультуры России - 15800,0 тыс. рублей; за счет г. Москвы - 5600,0 тыс. рублей (из них Музей-усадьба “Останкино” - 5000,0 тыс. рублей); за счет внебюджетных источников - 4520,1 тыс. рублей;

- по г. Санкт-Петербургу 6 мероприятий (6 объектов) на общую сумму 7600,0 тыс. рублей за счет Минкультуры России.

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

Статьей 31 названного Закона было утверждено распределение расходов федерального бюджета на 2002 год по разделам и подразделам функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, согласно приложению № 5 к настоящему Закону, в том числе на культуру, искусство и кинематографию (код 1500) в сумме 1947386255,4 тыс. рублей. Из них: на культуру и искусство (код 1501) - 8776735,3 тыс. рублей, в том числе на финансирование ремонтно-восстановительных работ на объектах культурного наследия народов Российской Федерации, имеющих религиозное значение, - 43700,0 тыс. рублей; на прочие мероприятия в области культуры и искусства 14828,2 тыс. рублей.

По особо ценным объектам, подведомственным (код 056) Министерству культуры Российской Федерации (коды целевых статей расходов 403, 405, 410, 411), ассигнования установлены в сумме 3593143,8 тыс. рублей.

План мероприятий на 2002 год по реализации Федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” был утвержден приказом Министра культуры Российской Федерации от 18 января 2002 года № 90 “Об утверждении Плана мероприятий Федеральной целевой программы “Культура России (2001-2005 годы)” на 2002 год”. В соответствии с Планом мероприятий по разделу “Культурное наследие (Недвижимые памятники истории и культуры)” в отношении объектов, расположенных в городах Москве и Санкт-Петербурге, было запланировано проведение мероприятий в следующих объемах:

- по г. Москве 32 мероприятия (29 объектов) на общую сумму 47829,4 тыс. рублей, в том числе: за счет Минкультуры России - 35700,0 тыс. рублей; за счет г. Москвы - 5733,3 тыс. рублей (из них Музей-усадьба “Останкино” - 5000,0 тыс. рублей); за счет внебюджетных источников - 6396,1 тыс. рублей;

- по г. Санкт-Петербургу 15 мероприятий (14 объектов) на общую сумму 47210,0 тыс. рублей, в том числе: за счет Минкультуры России - 39740,0 тыс. рублей; за счет г. Санкт-Петербурга - 1050,0 тыс. рублей; за счет внебюджетных источников - 6420,0 тыс. рублей.

В последующем в План мероприятий были внесены изменения (приказ Минкультуры России от 13 мая 2002 года № 744): из запланированных ранее источников финансирования программных мероприятий по г. Санкт-Петербургу было исключено

внебюджетное финансирование в сумме 6420,0 тыс. рублей в отношении “Дома-усадьбы Г. Р. Державина” на Набережной реки Фонтанки, д. 118.

В течение 2000-2002 годов Минкультуры России на ремонтно-реставрационные работы по объектам культурного наследия страны было израсходовано 1121,91 млн. рублей. Проведены работы почти на 500 объектах.

В течение 2000-2002 годов Минкультуры России в г. Москве на ремонтно-реставрационные работы по объектам культурного наследия было израсходовано 93,91 млн. рублей. Проведены работы на 43 объектах, среди них 21 учреждение культуры, в том числе Музей-усадьба “Останкино”, который находится в ведении Правительства Москвы.

Под государственной охраной в г. Санкт-Петербурге находится 3541 объект культурного наследия федерального значения. В течение 2000-2002 годов Минкультуры России на ремонтно-реставрационные работы по объектам культурного наследия было израсходовано 73,0 млн. рублей. Проведены работы на 25 объектах, среди них 11 учреждений культуры федерального ведения. В ведении Минкультуры России находятся 36 федеральных государственных учреждений по г. Москва и г. Санкт-Петербург, в имущественный состав которых входят объекты культурного наследия федерального значения, в том числе: в г. Москве - 22 учреждения, в г. Санкт-Петербурге - 14 учреждений. На текущее содержание этих учреждений были направлены за период 2000-2002 годов денежные средства общего финансирования в сумме 8712028 тыс. рублей.

Профинансированные затраты на капитальный ремонт из общих расходов на содержание учреждений Минкультуры России по статье 240330 составили в сумме 2687598 тыс. рублей.

В ходе проверки нецелевого использования средств не обнаружено.

3. Нарушения порядка осуществления учета, сохранения и использования памятников истории и культуры федерального значения

Федеральными органами власти и управления не принимались своевременно и в полном объеме меры по выполнению действующего законодательства в части полноты учета, эффективности исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия (памятниками истории и культуры) федерального (общероссийского) значения, расположенными в городах Москве и Санкт-Петербурге.

3.1. Не создана нормативно-правовая база государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренная Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”:

- не выполнены требования статьи 2 Закона о том, что разграничение собственности на объекты культурного наследия, находящиеся в государственной собственности, осуществляется федеральным законом;

- не исполнены требования статьи 10 Закона об определении порядка осуществления государственного контроля в области государственной охраны объектов культурного наследия, устанавливаемого Правительством Российской Федерации и федеральным органом охраны объектов культурного наследия;

- не исполнена статья 14 Закона в части определения Правительством Российской Федерации порядка установления льготной арендной платы и выплаты компенсации собственникам объектов культурного наследия федерального значения;

- не выполнены требования статьи 15 Закона в части утверждения Правительством Российской Федерации положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

- не выполнены требования статьи 27 Закона в части определения Правительством Российской Федерации Порядка установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения;

- требует переработки с учетом действующего законодательства “Положение об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865.

3.2. Не создана единая структура органов государственной власти и подведомственных организаций, осуществляющих мероприятия по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения.

В г. Москве отсутствует специально уполномоченный орган государственной власти, осуществляющий в полном объеме полномочия по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения, в результате чего:

- в отношении объектов культурного наследия федерального значения, находящихся в федеральной собственности, не осуществляется их государственный учет, формирование и ведение реестра, государственный контроль за сохранением и использованием объектов, проведение историко-культурной экспертизы, установление ответственности за повреждение, перемещение, разрушение или уничтожение объектов культурного наследия федерального значения;

- в отношении объектов культурного наследия федерального значения, находящихся в собственности г. Москвы, не осуществляется их государственный учет, формирование и ведение реестра, не в полном объеме осуществляется государственный контроль за сохранением и использованием объектов и установление ответственности за повреждение, перемещение, разрушение или уничтожение объектов культурного наследия федерального значения.

В г. Санкт-Петербурге орган государственной власти (ГИОП) осуществляет полномочия по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения не в полном объеме - не имеет полномочий по использованию объектов культурного наследия федерального значения, что не позволяет осуществлять контроль целевого расходования средств, получаемых от использования и распоряжения объектами культурного наследия.

Созданное Минимуществом России и Минкультуры России государственное учреждение “Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры” Министерства культуры Российской Федерации” не является государственным органом исполнительной власти и не уполномочено принимать решения в области государственной охраны объектов культурного наследия.

3.3. Министерством культуры и туризма Российской Федерации, а также Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом в соответствующем периоде не были своевременно выполнены требования постановления Правительства Российской Федерации от 8 мая 1992 года № 292 “Об определении пообъектного состава федеральной собственности в социально-культурной сфере”, в соответствии с которым с учетом принятого постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1¹, названным федеральным органам власти и управления было поручено определить пообъектный состав федеральной собственности в социально-культурной сфере, а именно: в отношении недви-

¹ Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 6 августа 1993 года № 512 разъяснено, что пунктом 6 части первой статьи 109 Конституции РСФСР, принятой в 1978 году, определено, что Верховный Совет осуществляет в пределах компетенции Российской Федерации законодательное регулирование отношений собственности. Таким образом, принятое Верховным Советом постановление № 3020-1 осуществляет законодательное регулирование вопроса разграничения собственности, то есть имеет силу закона.

жимого имущества памятников, отнесенных федеральным законодательством к федеральной собственности, в том числе в отношении объектов недвижимости - культурного наследия, находящихся на балансе Управления охраны памятников г. Москвы.

3.4. Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом в соответствующем периоде был оставлен без должного внимания тот факт, что органами власти и управления г. Санкт-Петербурга в процессе определения пообъектного состава собственности и последующего оформления в соответствии с порядком, утвержденным распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 года № 114-РП “Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности”, в Список² объектов недвижимости - памятников истории и культуры Санкт-Петербурга, передаваемых в государственную собственность Санкт-Петербурга, были включены объекты недвижимости - памятники, отнесенные исключительно к федеральной собственности.

В соответствии с пунктом 8 названного Положения Государственный комитет Российской Федерации по управлению государственным имуществом был обязан осуществлять проверку соответствия представленных перечней требованиям пунктов 2, 3, 4 настоящего Положения. При осуществлении проверки представленного Списка памятников истории и культуры Санкт-Петербурга Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом в соответствии с пунктом 8 названного Положения не были исключены из него памятники, отнесенные исключительно к федеральной собственности, и, соответственно, не был уведомлен об этом в недельный срок со дня регистрации орган, утвердивший перечень.

3.5. Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 “Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения” не был уточнен в 6-месячный срок состав объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, на которые распространялось действие актов, указанных в пункте 2 данного Указа, то есть постановления Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 “О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР” (приложение № 1) с дополнениями согласно постановлений Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624 и от 7 сентября 1976 года № 495, распоряжений Совета Министров РСФСР от 17 декабря 1976 года № 2026-р и от 15 августа 1980 года № 1297-р, постановлений Совета Министров РСФСР от 21 мая 1982 года № 303, от 26 сентября 1983 года № 443 и от 11 июля 1984 года № 436, распоряжений Совета Министров РСФСР от 9 января 1990 года № 27-р и от 25 января 1990 года № 80-р, постановления Правительства Российской Федерации от 20 февраля 1992 года № 116, распоряжений Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 5 июля 1993 года № 1190-р и от 23 июля 1993 года № 1301-р.

Вместе с тем Министерством культуры Российской Федерации и Государственным комитетом Российской Федерации по управлению государственным имуществом, а затем Минимуществом России, до настоящего времени частично не исполнен пункт 4 названного Указа, то есть в г. Москве с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и по согласованию с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации все еще не определен полный имущественный состав каждого объекта исторического и культурного наследия федерального (общероссий-

² Утвержден 30 ноября 1994 года мэром-Председателем Правительства Санкт-Петербурга А. А. Собчаком по представлению заместителя Председателя Правительства - Председателя Комитета по управлению городским имуществом мэрии Санкт-Петербурга М. В. Маневича.

ского) значения (зданий - памятников) в соответствии с правилами и порядком государственного учета памятников истории и культуры, иных объектов культурного наследия, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

3.6. Министерством культуры Российской Федерации и Министерством имущественных отношений не принимались своевременно и в полном объеме меры федерального воздействия, предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации, в целях защиты ее интересов:

3.6.1. Министерство культуры Российской Федерации:

- не обеспечило своевременное и в полном объеме выполнение подведомственными учреждениями и организациями мероприятий по государственной регистрации прав оперативного управления или хозяйственного ведения в отношении используемых ими помещений, в виду чего ряд подведомственных учреждений и организаций использует в настоящее время на правах аренды объекты культурного наследия, занимаемые ранее безвозмездно;

- не воспользовалось существующим правом предъявления иска в суд в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” по факту нарушения органами власти и управления г. Москвы пункта 2 статьи 63 названного Закона, в частности, по факту осуществления регистрация прав собственности г. Москвы на объект культурного наследия федерального значения в период действия моратория на регистрацию прав государственной собственности, действующий в отношении памятников федерального значения. 24 декабря 2002 года было зарегистрировано право собственности г. Москвы на объект культурного наследия федерального значения, расположенный по адресу: г. Москва ул. Воронцово Поле, д. 16, стр. 13, - “Церковь Ильи Пророка на Воронцовом Поле”;

- не в полном объеме обладает учетной документацией (паспортами на недвижимые памятники истории и культуры) в отношении недвижимых памятников федерального значения, расположенных в г. Москве. При этом Министерство культуры России не предъявляет основанных на действующем законодательстве требований к органам власти и управления г. Москвы о необходимости направления в адрес Министерства недостающей информации и документов;

- были оставлены без внимания многочисленные факты принятия решений органами власти и управления г. Москвы без согласования с Минкультуры России, что являлось нарушением действовавшего законодательства. Названные решения принимались в процессе распоряжения, использования и сохранения объектов культурного наследия федерального значения, в том числе в отношении объектов отнесенных исключительно к федеральной собственности. И только в отдельных случаях Министерством культуры России направлялись соответствующие письменные обращения в адрес органов власти и управления г. Москвы, и даже в одном случае - в Прокуратуру г. Москвы.

3.6.2. Минимуществом России своевременно не приняты меры, направленные:

- на осуществление государственной регистрации права собственности Российской Федерации на памятники истории и культуры федерального значения;

- на защиту имущественных интересов Российской Федерации по фактам неправомерной регистрации права собственности субъектов федерации на памятники истории и культуры федерального значения;

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

Минимущество России в процессе защиты имущественных интересов Российской Федерации в Арбитражном суде г. Москвы, после утверждения Положения о Министерстве, не принимало всех возможных мер, в пределах своей компетенции, по устранению нарушений законодательства Российской Федерации в сфере приватизации, управления и распоряжения федеральным имуществом - путем предъявления соответствующих исков в суды (пункт 7 Положения о Министерстве).

Предметом иска, поданного Прокуратурой г. Москвы в соответствии со статьей 13 Гражданского кодекса Российской Федерации, было требование о признании недействительным ненормативного акта - постановления Правительства Москвы от 27 марта 2001 года № 299-ПП.

Вместе с тем в соответствии со статьей 12 Гражданского кодекса Российской Федерации субъект права может выбрать один или использовать одновременно несколько способов защиты гражданских прав. Так для защиты имущественных интересов Российской Федерации, а именно для защиты права федеральной собственности, возможно, было воспользоваться всеми традиционными способами защиты нарушенного права, то есть иском о признании права собственности и (или) виндикационным иском (с учетом положений главы 60 Гражданского кодекса Российской Федерации). Такие иски Минимуществом России не подавались.

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

На 1 января 2003 года во владении федеральных органов исполнительной власти и их подведомственных организаций находились 525 зданий и сооружений, расположенных на территории г. Москвы и являющихся памятниками истории и культуры федерального значения.

Наибольшая часть из указанных зданий (181) находится во владении учреждений и предприятий, подведомственных Минкультуры России, использование 123 зданий и сооружений осуществляют организации, подконтрольные Минимуществу России, 51 зданием владеют учебные заведения, подведомственные Минобразования России, 39 зданиями владеют организации, подведомственные МИД России, 31 зданием - организации Российской академии наук, 30 зданиями - организации Минздрава России.

Большая часть указанных зданий и сооружений закреплена за федеральными организациями на правах оперативного управления и хозяйственного ведения и внесена в реестр федеральной собственности Минимущества России.

Во владении федеральных организаций находятся также помещения в 86 зданиях и сооружениях, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения и переданных федеральным организациям на основании решений Департамента имущества г. Москвы на правах аренды. Причем, средства для перечисления арендной платы за использование этих помещений, как правило, выделяются из федерального бюджета. За 2002 год на расчетные счета органов исполнительной власти и организаций г. Москвы было перечислено более 50 млн. рублей в качестве арендной платы за использование указанных помещений.

Большая часть указанных зданий принадлежала федеральным организациям на правах оперативного управления и хозяйственного ведения, но права Российской Федерации на эти здания не были зарегистрированы в соответствии Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". После принятия Закона г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 "Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры" и осуществления регистра-

ции права собственности г. Москвы на указанные здания федеральные организации вынуждены были подписать договоры аренды на принадлежавшие им помещения.

В число арендуемых зданий вошли здания, которые в соответствии с действующим законодательством могут относиться только к федеральной собственности, и передача их из федеральной собственности запрещена. В частности, это касается имущества особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, таких как Государственный исторический музей, Государственная Третьяковская галерея, Музей древнерусской культуры и искусства им. Андрея Рублева, МГТУ им. Баумана.

Минимуществом России не были своевременно приняты меры для регистрации прав Российской Федерации на указанные здания и защиты интересов Российской Федерации в части аннулирования незаконной регистрации прав собственности г. Москвы.

Таким образом, причиной такого положения является незаконная регистрация собственности Москвы на указанное недвижимое имущество и несвоевременность принятия Минимуществом России мер по регистрации прав собственности Российской Федерации на памятники истории и культуры федерального значения и мер по защите интересов Российской Федерации.

Большая часть федерального недвижимого имущества объектов исторического наследия федерального значения использовалась федеральными органами исполнительной власти и их подведомственными организациями без соблюдения обязательных условий его использования, установленных охранными обязательствами или охранными договорами.

Согласно представленным Минимуществом России материалам, федеральными органами исполнительной власти и федеральными учреждениями и предприятиями на момент проведения проверки заключено 69 договоров передачи в пользование федерального недвижимого имущества, относящегося к памятникам истории и культуры федерального значения.

Как показал анализ представленных материалов, из 69 договоров 27 договоров не являются договорами аренды имущества, относящегося к памятникам истории и культуры федерального значения. В то же время в представленных Минимуществом России материалах отсутствуют сведения о договорах аренды имущества памятников истории и культуры федерального значения, заключенных даже подведомственными Минимуществу России эксплуатационными предприятиями.

В частности, не представлены сведения о передаче в аренду помещений общей площадью 14364 кв. м в здании, закрепленном в хозяйственном ведении ФГУП «СПЕЦСТРОЙЭКСПЛУАТАЦИЯ», по адресу: ул. Петровка, д. 10/13, стр. 1, и являющимся памятником истории и культуры федерального значения: «Дом жилой (Морозова)». Договор аренды заключен с ОАО «Петровский пассаж» на 40 лет. Соответственно, не представлены сведения о поступлении арендной платы и направлениях использования поступающих средств.

Не представлены сведения о передаче в аренду ГУЭП «ЭФЕС» помещений общей площадью 525 кв. м в здании по адресу: пер. Маяковского, д. 15/13, относящемся к памятникам истории и культуры федерального значения. Договор заключен с ООО «Элстрой Гарант» сроком до 2011 года.

Также не представлены сведения о передаче в аренду ФГУЭП «Полет» помещений общей площадью 1612 кв. м в здании по адресу: Яковоапостольский пер., д. 8, стр. 1, являющимся памятником истории и культуры федерального значения. Договор заключен с ЗАО «Реал Транс Хейр» сроком до 2042 года. Соответственно, не представлены сведения о поступлении арендной платы и направлениях использования поступающих средств.

Не полными являются представленные Минимуществом России сведения о договорах аренды, заключенных организациями, подведомственными другим органам ис-

полнительной власти. В частности, не представлены сведения о договорах аренды помещений Политехнического музея по адресу: Новая пл., д. 3-5/2/4-6, заключенных с 11 юридическими лицами.

Минимуществом России не представлены сведения о договорах аренды, заключенных государственным учреждением “Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры” Минкультуры России (на момент проведения проверки заключено 40 договоров аренды).

Не контролируется Минимуществом России заключение договоров аренды органами исполнительной власти и их подведомственными организациями, которым предоставлено право самостоятельно заключать договора аренды федерального имущества: Минобороны России, МПС России, Минсвязи России, Минюстом России. В нарушение подпунктов 4.2.7 и 4.2.10 “Положения о порядке оформления закрепления административных зданий, сооружений и нежилых помещений, находящихся в федеральной собственности, передаче их в аренду и безвозмездное пользование” эти договора в Минимущество России не представляются и не учитываются в реестре договоров Минимущества России, и, соответственно, по этим договорам отсутствует контроль зачисления доходов от аренды в федеральный бюджет и контроль целевого использования этих средств.

Не контролируется Минимуществом России использование федерального имущества по г. Москве, относящегося к объектам культурного наследия федерального значения и переданного на баланс Главного производственно-коммерческого управления по обслуживанию дипломатического корпуса (ГлавУПДК) при МИД России, в соответствии с распоряжением Минимущества России от 28 мая 1996 года № 648-р/дсп. На баланс ГлавУПДК передано 39 зданий и сооружений, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения. Распоряжением Госкомимущества России от 6 июня 1995 года ГлавУПДК разрешено самостоятельно сдавать в аренду недвижимое имущество, находящееся в его хозяйственном ведении. Поступление доходов от аренды этого имущества также не контролируется Минимуществом России.

В частности, не представлены сведения о передаче в аренду здания по адресу: ул. Пятницкая, д. 67/7, стр. 1, общей площадью 1006 кв. м, являющегося памятником архитектуры федерального значения. Договор аренды заключен ГП “Главное управление по обслуживанию дипломатического корпуса (ГлавУПДК)” Министерства иностранных дел Российской Федерации с ООО “НЭТ Кэпитал Лимитед” сроком на 10 лет.

Также не представлены сведения о договоре аренды здания общей площадью 1377 кв. м по адресу: ул. Пречистенка, д. 10, стр. 1, являющегося памятником архитектуры федерального значения. Договор заключен ГлавУПДК с ООО “Стилтексхолдинг” сроком на 20 лет. Соответственно, не представлены сведения о поступлении арендной платы и направлениях использования поступающих средств.

Указанные сведения не были представлены по запросу Счетной палаты Российской Федерации и Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Кроме того, не контролируется Минимуществом России заключение договоров аренды организациями, финансирование которых, согласно бюджетному законодательству, осуществляется за счет средств от арендной платы, остающейся в их распоряжении: научные и образовательные учреждения, учреждения здравоохранения и культуры, архивные учреждения, а также организации академий наук. Так, в представленных Минимуществом России материалах отсутствуют сведения о передаче в аренду помещений в зданиях, относящихся к объектам культурного наследия народов Российской Федерации, учреждениями Министерства образования Российской Федерации, в частности, МГТУ им. Баумана, Министерства здравоохранения Российской Федерации (Медицинская академия им. Сеченова), Российской академии наук (Институт языкознания).

Практически не контролируются Минимуществом России доходы от сдачи в аренду объектов федерального недвижимого имущества, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения и переданных, согласно распоряжениям Минимущества от 5 марта 2001 года № 544-р/1 и от 14 марта 2001 года № 686-р/2, государственному учреждению “Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры” Минкультуры России.

Об отсутствии достаточного контроля за исполнением условий договоров аренды объектов культурного наследия, находящихся во владении федеральных органов и организаций, свидетельствуют данные о задолженности по арендной плате, представленные Минимуществом России. Согласно представленным данным, по 46 договорам аренды из 69 договоров, имеющих в базе учета Минимущества России, имеется задолженность по арендной плате. Наибольшая задолженность имеется по следующим объектам:

- Дом Несвицкой (Смоленская-Сенная пл., д. 30, стр. 6-А-Б), арендатор - АО “КБ “Российский кредит”, задолженность по арендной плате - 3290 тыс. рублей, пени - более 40000 тыс. рублей;

- Главный дом городской усадьбы (Новая Басманная ул., д. 19, стр.1), арендатор - ООО “Онион-НБ”, задолженность по арендной плате - 1593 тыс. рублей, пени - 1585 тыс. рублей;

- Главный дом усадьбы Нарышкина (Солянка ул., д. 12-14, стр. 1), арендатор - КБ “Андреевский”, задолженность по арендной плате - 52288 тыс. рублей, пени - 157643 тыс. рублей.

Все договоры аренды, имеющиеся в базе учета Минимущества России, заключены с нарушением требований пункта 59 Положения об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865, в части обязательного включения в условия договора охранных обязательств.

4. Нарушения действующего законодательства и нормативных правовых актов при принятии решений по фактам распоряжения, использования и сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального (общероссийского) значения

Органами власти и управления городов Москвы и Санкт-Петербурга с нарушением действующего законодательства и нормативных правовых актов принимались решения по фактам распоряжения, использования и сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального (общероссийского) значения, в том числе в отношении объектов отнесенных исключительно к федеральной собственности:

4.1. Решения органов власти и управления г. Санкт-Петербурга

4.1.1. Мэром Санкт-Петербурга в период его исключительных полномочий 30 ноября 1994 года был утвержден Список объектов недвижимости - памятников истории и культуры Санкт-Петербурга, передаваемых в государственную собственность Санкт-Петербурга (далее - Список СПб), который был направлен в Аппарат Правительства Российской Федерации.

При этом Список СПб был представлен на утверждение заместителем Председателя Правительства - Председателем Комитета по управлению городским имуществом (КУГИ) мэрии Санкт-Петербурга М.В. Маневичем. В него вошло 1772 объекта исторического и культурного наследия, в том числе были включены объекты недвижимости, отнесенные к федеральной собственности.

Вместе с тем пунктом 2 Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав государст-

венной собственности (утверждено распоряжением Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 года № 114-рп) запрещалось включение в указанные перечни объектов недвижимости, отнесенных исключительно к федеральной собственности, в соответствии с приложением № 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации “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” от 27 декабря 1991 года № 3020-1.

4.1.2. В нарушение установленного статьей 44 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 “Основы законодательства Российской Федерации о культуре” запрета на приватизацию объектов культурного наследия в г. Санкт-Петербурге по решениям КУГИ Санкт-Петербурга осуществлялась приватизация зданий (помещений) - объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального (общероссийского) значения.

Кроме того, уже в период действия моратория на приватизацию объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального (общероссийского) значения, установленного Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” (пункт 2 статьи 63), распоряжением КУГИ Санкт-Петербурга от 23 декабря 2002 года № 2367-р было принято решение о приватизации в составе имущественного комплекса ФГУП “Завод радиотехнического оборудования” объектов недвижимости, являющихся объектами культурного наследия общероссийского (федерального) значения.

4.1.3. Арендная плата от использования объектов недвижимости - памятников, отнесенных к федеральной собственности, поступала в бюджет г. Санкт-Петербурга, при том что доходы от федеральной собственности в соответствии с действующим бюджетным законодательством должны были поступать в федеральный бюджет. Соответственно не все объекты недвижимости - памятники, отнесенные к федеральной собственности, были учтены КУГИ Санкт-Петербурга в реестре федерального недвижимого имущества, как объекты федеральной собственности.

4.2. Решения органов власти и управления г. Москвы

4.2.1. Решения по разграничению и регистрации прав собственности на объекты культурного наследия федерального значения

В нарушение действующего федерального законодательства органами власти и управления г. Москвы была осуществлена регистрация прав собственности г. Москвы и прав оперативного управления ГУОП г. Москвы в отношении объектов недвижимости - объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального (общероссийского значения), в том числе отнесенных исключительно к федеральной собственности.

В рамках процесса исполнения пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 “Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения” Министерством культуры Российской Федерации также велась работа по согласованию пообъектного состава списка памятников истории и культуры федерального значения, расположенных в г. Москве. В результате Министерством культуры России от Правительства Москвы было получено согласование проекта государственного списка памятников истории и культуры федерального значения и соответствующего проекта постановления Правительства Российской Федерации о его утверждении (письмо первого заместителя Премьер-министра Правительства Москвы В.П. Шанцева от 25 ноября 1997 года № 4-30-9798/7).

Названное согласование было заявлено Правительством Москвы возможным, но с условием новой редакции документов, учитывающей уточнения, внесенные Управле-

нием госконтроля охраны и использования памятников истории и культуры г. Москвы (УГК ОИП Москвы или в настоящее время ГУОП г. Москвы). Целью уточнений являлось устранение неточностей в расшифровке пообъектного состава ансамблей и комплексов (см. ниже - деятельность ГУОП г. Москвы). Всего, в соответствии с представленным списком объектов наследия, к объектам федерального значения предлагалось отнести около 1760 объектов наследия (зданий и сооружений единичного учета), в том числе вновь выявленные объекты, которые являлись исторически и композиционно связанными с объектами (ансамблями и комплексами), уже состоящими на охране, как объекты федерального значения, в том числе здания-памятники, отнесенные исключительно к федеральной собственности.

16 ноября 2001 года мэр г. Москвы Ю.М.Лужков (письмо № 4-14-15710/1) отзывает ранее данное Правительством Москвы согласование (от 25 ноября 1997 года № 4-30-9798/7) проектов государственного списка памятников истории и культуры федерального значения по г. Москве и постановления Правительства Российской Федерации. Отзыв согласования был мотивирован необходимостью корректировки списка, исходя из выявленных за истекшие 4 года (см. деятельность ГУОП г. Москвы по выявлению объектов культурного наследия) в процессе историко-культурных исследований, паспортизации и инвентаризации данных о состоящих в списке объектах, существенной их доработки по современным материалам Бюро технической инвентаризации и т. д. При этом гарантировалось проведение указанных работ и представление списка в возможно короткие сроки.

При этом еще до отзыва проектов государственного списка памятников истории и культуры федерального значения по г. Москве и постановления Правительства Российской Федерации Московской городской Думой был принят Закон г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 “Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры”. Проект названного Закона был разработан в УГК ОИП г. Москвы в процессе исполнения распоряжения мэра Москвы от 5 февраля 1997 года № 102-РМ “О дальнейшем совершенствовании законопроектной работы в органах администрации”. В 1998 году законопроект был одобрен и утвержден Правительством Москвы постановлением от 10 марта 1998 года № 161 “О проекте Закона г. Москвы “Об охране и использовании памятников истории и культуры”.

Проект данного Закона г. Москвы вносился на рассмотрение Московской городской Думы без норм, определяющих собственность на недвижимые памятники истории и культуры. Проектом Закона не предусматривалось отнесение памятников истории и культуры к собственности г. Москвы на основании их расположения на территории города до момента принятия федерального закона о разграничении государственной собственности на них, то есть ввиду его отсутствия.

После доработки ГУОП г. Москвы окончательной редакции документа совместно с депутатским корпусом, 14 июля 2000 года Закон был принят в третьем чтении Московской городской Думой; после внесения в него ряда замечаний и дополнений Закон был утвержден Ю.М. Лужковым за № 26 и вступил в силу 24 октября 2000 года.

В соответствии с первоначальной редакцией (пункт 2 статьи 4) принятого Закона г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 “Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры” все расположенные на территории г. Москвы недвижимые памятники истории и культуры, находящиеся в государственной собственности, являются собственностью г. Москвы, как субъекта Российской Федерации, до принятия федерального закона о разграничении государственной собственности на них в порядке, установленном федеральным законодательством, за исключением: зданий, строений, сооружений и помещений, в которых размещены высшие органы законодательной, ис-

полнительной и судебной власти Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Пенсионный фонд Российской Федерации.

В соответствии со статьей 53 названного Закона он вводился в действие через 10 дней после его первого официального опубликования.

Правительством Москвы по прошествии четырех месяцев после принятия Закона г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 “Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры”, на основании его первоначальной редакции, было принято (подписано мэром г. Москвы Ю.М. Лужковым) постановление от 27 марта 2001 года № 299-ПП “О регистрации в государственной собственности г. Москвы недвижимых памятников истории и культуры, находящихся в оперативном управлении Главного управления охраны памятников г. Москвы”.

Постановлением Правительства Москвы от 27 марта 2001 года № 299-ПП в число объектов исторического и культурного наследия (приложения № 1 и № 2), отнесенных к собственности г. Москвы, были включены объекты исторического и культурного наследия федерального значения, которые являются объектам федеральной собственности.

Таким образом, мэром г. Москвы Ю.М. Лужковым на основании Закона г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 “Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры” была санкционирована регистрация прав собственности г. Москвы, как субъекта Российской Федерации на объекты, в числе которых были объекты, отнесенные действующим федеральным законодательством к федеральной собственности, и которые при этом все еще находились на балансе (в оперативном управлении) органа охраны памятников - Главного управления охраны памятников г. Москвы.

На основании постановления Правительства Москвы от 27 марта 2001 года № 299-ПП первым заместителем мэра г. Москвы О.М. Толкачевым были подписаны распоряжения от 3 апреля 2001 года № 1503-р “О внесении в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним объектов городской собственности (памятников истории и культуры)” и от 4 апреля 2001 года № 1515-р “О регистрации городской собственности - недвижимых памятников истории и культуры ГУОП г. Москвы”.

В соответствии с названными распоряжениями Департамент государственного имущества г. Москвы и Московский городской комитет по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее - МКР, Москомрегистрация) осуществляли регистрацию права собственности г. Москвы на объекты исторического и культурного наследия (памятники истории и культуры), расположенные на территории города. При этом регистрировались в собственность г. Москвы и объекты федерального (общероссийского) значения, отнесенные действующим федеральным законодательством к объектам федеральной собственности.

Следует отметить, что по данным Москомрегистрации (обращение руководителя МКР В.Н. Урсова к О.М. Толкачеву № 2002/П-22955-МКР от 12 марта 2002 года), в период с 29 марта 2001 года по 18 февраля 2002 года (10,5 месяца) в МКР поступило 1084 заявления о регистрации права собственности г. Москвы на здания - памятники. Выдано 994 свидетельства. Наибольший поток дел отмечался в период с 29 марта 2001 года по 10 октября 2001 года, когда в МКР было подано 990 заявлений на регистрацию.

В свою очередь, в целях защиты имущественных прав Российской Федерации Министерством культуры Российской Федерации совместно с Министерством имущественных отношений Российской Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации в пределах компетенции указанных федеральных органов исполнительной власти принимались меры по урегулированию сложившейся ситуации.

В результате редакция статьи 4 Закона г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 “Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры” была изменена Законом г. Москвы от 14 ноября 2001 года № 61 “О внесении изменений в статью 4 Закона г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 “Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры”.

Изменения в Закон г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 “Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры” были внесены в связи с тем, что Прокуратурой г. Москвы было направлено представление в адрес Московской городской Думы об устранении нарушений федерального законодательства, то есть о приведении Закона г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 в соответствие федеральному законодательству. Решение о направлении названного представления Прокуратуры г. Москвы было принято на основании экспертного заключения Министерства юстиции Российской Федерации от 5 июня 2001 года № 22-575.

Новой редакцией статьи 4 (пункт 2) Закона г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 к собственности г. Москвы также, как и ранее отнесены недвижимые памятники истории и культуры, расположенные на территории г. Москвы, но уже за исключением находящихся в собственности Российской Федерации, собственности муниципальных образований, в частной собственности или других определенных законом собственников.

В соответствии со статьей 2 (вступление в силу настоящего Закона) Закон г. Москвы от 14 ноября 2001 года № 61 вступил в силу через 10 дней после его официального опубликования, то есть в январе 2002 года. Однако к тому моменту большая часть объектов была уже зарегистрирована в собственности г. Москвы и оперативном управлении ГУОП г. Москвы.

Вместе с тем, несмотря на то, что статья 4 Закона г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 “Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры” была приведена в соответствие с федеральным законодательством, Постановлением Правительства Москвы от 27 марта 2001 года № 299-ПП отменено не было, а регистрация права собственности г. Москвы на объекты, отнесенные к федеральной собственности, в основном уже совершилась.

В постановление № 299-ПП были внесены изменения постановлением Правительства Москвы от 11 июня 2002 года № 443-ПП, которым был изменен пообъектный состав приложений (исключено 137 объектов, вновь включено 59 объектов).

Таким образом, постановлением № 299-ПП в новой редакции по-прежнему к объектам городской собственности были отнесены объекты, уже отнесенные действующим федеральным законодательством к федеральной собственности.

Прокуратурой г. Москвы 11 марта 2002 года был принесен протест на постановление Правительства Москвы от 27 марта 2001 года № 299-ПП “О регистрации в государственной собственности г. Москвы недвижимых памятников истории и культуры, находящихся в оперативном управлении Главного управления охраны памятников г. Москвы”, который был отклонен Правительством Москвы 26 марта 2002 года.

Ввиду того, что многочисленные нарушения прав Российской Федерации не были устранены, Прокуратурой г. Москвы 23 апреля 2002 года по данному факту был подан иск в Арбитражный суд г. Москвы к Правительству Москвы.

Заместитель прокурора г. Москвы В.В.Росинский в соответствии со статьями 22, 24 и 41 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 5 мая 1995 года № 70-ФЗ в защиту государственных и общественных интересов обратился в Арбитражный суд г. Москвы с иском (исковое заявление от 23 апреля 2002 года №7/30-02/13/02) о признании недействительным (частично) постановления Правительства Москвы от 27 марта 2001 года № 299-ПП в той его части, на основании которой проводилась государственная регистрация

права собственности г. Москвы на памятники истории и культуры, являющиеся федеральной собственностью.

Согласно названному исковому заявлению, по мнению Прокуратуры г. Москвы, постановление Правительства Москвы от 27 марта 2001 года № 299-ПП было принято с превышением полномочий в части, противоречащей федеральному законодательству о разграничении прав государственной собственности на объекты исторического и культурного наследия федерального (общероссийского значения).

По мнению Прокуратуры г. Москвы, частично оспариваемое постановление Правительства Москвы от 27 марта 2001 года № 299-ПП (ненормативный акт) нарушает права Министерства имущественных отношений Российской Федерации, осуществляющего полномочия собственника федерального имущества, а также Министерства культуры Российской Федерации, проводящего государственную политику в области использования историко-культурного наследия Российской Федерации.

Данным исковым заявлением, в качестве лиц (сторон), участвующих в деле, а именно в качестве истцов, Прокуратурой г. Москвы были определены: Министерство имущественных отношений Российской Федерации и Министерство культуры Российской Федерации.

В последующем в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 21 мая 2002 года № 377-ПП ГУОП г. Москвы была осуществлена регистрация права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, на которых расположены недвижимые памятники истории и культуры и выявленные недвижимые объекты историко-культурного наследия, находящиеся в оперативном управлении ГУОП г. Москвы, в соответствии с перечнем - приложение № 1 к постановлению Правительства Москвы от 27 марта 2001 года № 299-ПП “О регистрации в государственной собственности г. Москвы недвижимых памятников истории и культуры, находящихся в оперативном управлении Главного управления охраны памятников г. Москвы”.

Кроме того, несмотря на то, что статья 4 Закона г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 “Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры” была приведена в соответствие федеральному законодательству, постановление Правительства Москвы от 27 марта 2001 года № 299-ПП отменено не было, а регистрация права собственности г. Москвы на объекты, находящиеся в федеральной собственности продолжилась. При этом осуществлялась незаконная регистрация прав собственности Москвы, то есть уже после моратория на регистрацию прав государственной собственности, установленного (пункт 2 статьи 63) Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”.

Московским городским комитетом по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в нарушение названной статьи Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” 24 декабря 2002 года была осуществлена регистрация права собственности г. Москвы на памятник истории и культуры федерального значения (федеральная собственность), расположенный по адресу: г. Москва ул. Воронцово Поле, д. 16 стр. 13., - “Церковь Ильи Пророка на Воронцовом Поле”.

В соответствии с поручениями мэра от 9 сентября 2002 года № 4-19-3652/2-7 и от 10 сентября 2002 года № 4-19-4669/2 ГУОП г. Москвы совместно с городскими организациями (письмо В.И. Соколовского № 16-16/396 от 26 февраля 2003 года в адрес мэра Москвы Ю.М. Лужкова) реализуют мероприятия по защите интересов Москвы в области разграничения государственной собственности на памятники истории и культуры:

- зарегистрировано в городской собственности 994 памятника и около 470 га земельных участков, на которых они расположены;

- ведется работа по приостановке инициированного Минимуществом России и Минкультуры России судебного иска к Правительству Москвы в части его решений о регистрации памятников в городской собственности на основании соответствующего обращения в Конституционный Суд Российской Федерации.

Правительство Москвы обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом “О соответствии Конституции Российской Федерации пункта 3 раздела I приложения 1 к постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 “О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность” и Указа Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 “Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения” в части утверждения и отнесения к Перечню объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения памятников истории и культуры без учета мнения субъектов Российской Федерации”.

Обращение Правительства Москвы было принято на рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации 20 февраля 2003 года.

В заседании, состоявшемся 20 апреля 2003 года, рассмотрение дела (дело № А40-26861/02-79-162) в Арбитражном суде г. Москвы было приостановлено по ходатайству Правительства Москвы в связи с обращением Правительства Москвы в Конституционный Суд Российской Федерации.

Правительство Москвы признает несоответствие федеральному законодательству принятых им действующих правовых документов по охране объектов культурного наследия, но при этом считает, что приведение указанных документов в соответствие с федеральным законодательством зависит от принятия федерального закона о разграничении прав собственности на эти объекты, а также принятия Правительством Российской Федерации соответствующих подзаконных нормативных правовых актов.

4.2.2. Решения по учету и использованию объектов культурного наследия федерального значения

Пункт 4.1 распоряжения мэра Москвы от 9 августа 2002 года № 1171-рп “О первоочередных мерах по реализации Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” противоречит нормам Закона РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1, которые запрещают наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами органов государственной власти. В свою очередь, при наличии у ГУОП г. Москвы права осуществления предпринимательской деятельности не соответствует названным положениям Закона РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 действующая редакция Устава ГУОП г. Москвы в части, наделяющей его полномочиями по осуществлению государственного контроля за охраной и использованием недвижимых памятников истории и культуры, выявленных недвижимых объектов историко-культурного наследия, расположенных на территории г. Москвы, а также в границах лесопаркового защитного пояса вокруг г. Москвы.

Законом г. Москвы от 14 июля 2000 года № 26 “Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры” установлено (статья 10), что государственный орган охраны и использования недвижимых памятников истории и культуры г. Москвы

(далее - государственный орган охраны памятников) - орган, образованный мэром Москвы в составе Московской городской администрации, осуществляющий в пределах своей компетенции функции государственного управления и государственного контроля в области охраны и использования недвижимых памятников истории и культуры в соответствии с законодательством Российской Федерации и настоящим Законом. Государственный орган охраны памятников осуществляет возложенные на него мэром и Правительством Москвы полномочия в сфере охраны и использования недвижимых памятников истории и культуры во взаимодействии с федеральным государственным органом охраны и использования памятников истории и культуры, федеральным и городскими органами по управлению имуществом, другими органами законодательной и исполнительной власти, гражданами и их объединениями.

Структура органов исполнительной власти г. Москвы определена Уставом г. Москвы (глава 7). При этом структура органов исполнительной власти г. Москвы, подведомственных Правительству Москвы, определена Законом г. Москвы от 26 февраля 1997 года № 5 “О Правительстве Москвы” (статья 4). Структура органов исполнительной власти г. Москвы, подведомственных Правительству Москвы, утверждалась постановлениями Правительства Москвы. На момент проведения проверки структура органов исполнительной власти г. Москвы была утверждена постановлением Правительства Москвы от 21 января 2003 года № 18-ПП.

Вышеназванными нормативными актами ГУОП г. Москвы не указано и не определено, как орган, осуществляющий государственный контроль за охраной и использованием недвижимых памятников истории и культуры на территории г. Москвы.

Вместе с тем, в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 21 января 2003 года № 18-ПП в структуре органов исполнительной власти г. Москвы, подведомственных Правительству Москвы, в настоящее время действует Комитет по архитектуре и градостроительству г. Москвы, который является органом исполнительной власти г. Москвы, обеспечивающим реализацию государственного регулирования градостроительной и архитектурной деятельности на территории города. В соответствии с действующим в настоящее время Положением о Комитете по архитектуре и градостроительству г. Москвы (далее - Москомархитектура), утвержденным распоряжением мэра Москвы от 4 июля 2000 года № 687 на Москомархитектуры в отношении памятников истории и культуры возложено (пункт 3.19) осуществление контроля за сохранением исторического и культурного наследия г. Москвы. При этом распоряжением мэра Москвы от 9 августа 2002 года № 1171-рп “О первоочередных мерах по реализации Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” на ГУОП г. Москвы возложено (пунктом 4.1) исполнение функций органа исполнительной власти г. Москвы, уполномоченного в области охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

В соответствии с действующим Уставом ГУОП г. Москвы является некоммерческой организацией, то есть государственным учреждением, осуществляющим государственный контроль за охраной и использованием недвижимых памятников истории и культуры, выявленных недвижимых объектов историко-культурного наследия, расположенных на территории г. Москвы, а также в границах лесопаркового защитного пояса вокруг г. Москвы. В соответствии с положениями действующего Устава (пункт 1.8) ГУОП г. Москвы имеет право осуществлять иные виды деятельности, приносящие доходы (предпринимательская деятельность), не запрещенные законодательством. Управление отвечает по своим обязательствам имуществом, приобретенным от доходов от предпринимательской деятельности.

Законом РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-I “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках” (пункт 3 статьи 7) запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти, органов или организаций с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации. При этом в соответствии со статьей 4 данного Закона хозяйствующими субъектами являются, в частности, российские некоммерческие организации, за исключением субъектов, не занимающихся предпринимательской деятельностью.

В свою очередь, гражданское законодательство (статья 2 Гражданского кодекса Российской Федерации) регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходя из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Таким образом, в соответствии с Уставом ГУОП г. Москвы является некоммерческой организацией, имеющей право осуществлять предпринимательскую деятельность (получать доходы от выполнения работ, услуг, реализации продукции при осуществлении уставной деятельности), то есть является хозяйствующим субъектом, на который мэром г. Москвы возложено исполнение функций органа исполнительной власти г. Москвы, уполномоченного в области охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

Следует отметить, что ГУОП г. Москвы являясь некоммерческой организацией, то есть не ставящей своей целью извлечение прибыли, в 2002 году осуществлял (по данным бухгалтерии ГУОП г. Москвы) предоставление платных услуг и археологических изысканий на коммерческой основе, ввиду того, что такая возможность определена его действующим Уставом. Причем часть полученных средств направлялась на финансирование мероприятий по государственной охране, сохранению и популяризации памятников истории и культуры.

Объем реализации ГУОП г. Москвы в 2002 году составил 26365,6 тыс. рублей (что на 5481,7 тыс. рублей больше, чем в 2001 году), в том числе 7925,4 тыс. рублей - от выполнения археологических работ (на 3097,3 тыс. рублей), 18394,3 тыс. рублей - от выполнения дополнительных работ по оказанию платных услуг (на 2338,1 рублей).

4.2.3. Деятельность ГУОП по контролю за поступлением доходов от использования объектов культурного наследия федерального значения

Финансовое обеспечение деятельности ГУОП г. Москвы осуществлялось в порядке, установленном Правительством Москвы.

В нарушение требований федерального бюджетного законодательства, до 2002 года включительно, в процессе своей деятельности ГУОП г. Москвы не имело счетов в органах казначейства, открытых для перечисления средств, от использования государственной собственности:

В 2002 году ГУОП г. Москвы было получено на учет, охрану, реставрацию и пропаганду памятников истории и культуры (целевые средства) 664692,6 тыс. рублей, в том числе поступления от арендной платы составили в сумме 400306,1 тыс. рублей. При этом сумма поступлений от аренды объектов федерального значения составила более чем 250,6 млн.

рублей, что составляет 62 % от общего объема средств, поступивших от аренды объектов, находящихся на балансе ГУОП г. Москвы (см. ниже), из которых 10 % направлены на обеспечение его деятельности, в том числе на содержание штата его сотрудников.

В 2001 году ГУОП г. Москвы от аренды памятников было получено 313,47 млн. рублей, а в 2000 году - 225,65 млн. рублей.

При этом средства по охранно-арендным договорам, заключенным ГУОП г. Москвы, поступали на расчетные счета, открытые в Акционерном коммерческом Сберегательном банке Российской Федерации и в Коммерческом банке "Совинком".

Главное управление охраны памятников г. Москвы на момент проверки (июль 2003 года) имело расчетные счета в КБ "Совинком"; в МБ АК "Сбербанк России"; в ОАО АБ "Инкомбанк"; в АК "ММБ - Банк Москвы".

Следует отметить, что уже в 2003 году по результатам работы органов власти и управления г. Москвы по приведению законодательства г. Москвы в области охраны памятников истории и культуры в соответствие с федеральным законодательством в установленном порядке рассматривался вопрос об организации целевого бюджетного фонда г. Москвы, ввиду чего Московской городской Думой был принят проект Закона г. Москвы "О недвижимом культурном наследии в г. Москве" (в первом чтении - постановление от 18 февраля 2004 года № 34), содержащий норму о создании указанного целевого бюджетного фонда в составе бюджета г. Москвы.

ГУОП г. Москвы, в свою очередь, были открыты 2 счета в органах казначейства:

- в отделении 1 Московского ГТУ Банка России Московского городского казначейства;
- в ОАО "Банк Москвы" Федерального казначейского управления СВАО г. Москвы.

4.2.4. Решения по использованию недвижимого имущества объектов культурного наследия федерального значения, не переданного органу охраны памятников г. Москвы

Часть зданий, строений и сооружений, относящихся к объектам культурного наследия федерального значения, использовались органами власти г. Москвы и их подведомственными организациями в нарушение пункта 58 Положения об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865 без учета особенностей и ограничений, установленных действующим законодательством.

Согласно представленным ДИГМ и ГУОП сведениям, органами исполнительной власти г. Москвы и их подведомственными организациями использовались более 860 зданий и сооружений, являющихся объектами культурного наследия народов Российской Федерации, из них только 569 зданий и сооружений, являющихся объектами культурного наследия федерального значения, были переданы на баланс ГУОП для осуществления их учета и использования в соответствии с установленными нормами, а остальные использовались ДИГМ и его территориальными органами.

Более 200 таких объектов относилось к государственному имуществу федеральной собственности в соответствии с приложением № 1 к постановлению Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1, а 86 зданий и сооружений, принадлежность которых к памятникам истории и культуры федерального значения была установлена Указом Президента Российской Федерации № 176 от 20 февраля 1995 года, подлежали процедуре разграничения в законодательно установленном порядке.

При этом по 105 зданиям и сооружениям, не переданным в установленном порядке на баланс органу охраны памятников, была проведена государственная регистрация права собственности г. Москвы, по остальным зданиям и сооружениям решения об использовании и распоряжении федеральным имуществом приняты органами управления

имуществом г. Москвы с превышением своих полномочий и являются не легитимными, то есть могут быть в судебном порядке признаны недействительными, как не соответствующие требованиям закона, а осуществленные в соответствии с этими решениями сделки - признаны ничтожными.

Только 72 здания и сооружения использовались в научных, культурно-просветительных и воспитательных целях, в 42 - размещались медицинские учреждения, а остальные здания использовались в хозяйственных целях. Помещения в 90 зданиях и сооружениях, не переданных на баланс ГУОП, сдавались в аренду, а 103 здания были отчуждены из государственной собственности полностью или частично.

Использование зданий и сооружений, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения, в хозяйственных целях осуществлялось ДИГМ и его территориальными органами с нарушением требований, установленных статьей 23 Закона РСФСР "Об охране и использовании памятников истории и культуры" и пунктов 59 и 60 "Положения об охране и использовании памятников истории и культуры", принятого постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 856.

В частности, при передаче имущества в аренду порядок и условия использования памятников не устанавливались государственным органом охраны памятников путем заключения охранно-арендного договора. В договорах аренды, заключенных ДИГМ, его территориальными и подведомственными органами, не предусматриваются порядок и сроки проведения реставрации, ремонта или консервации памятника и связанных с ним строений, сооружений и предметов, представляющих культурную ценность, условия и организация охраны памятника культурного наследия. Так, в соответствии с договорами аренды нежилого фонда № 1-1495/2000 от 2 октября 2000 года, № 1-1527/2000 от 3 октября 2000 года и № 1-28/02 от 11 января 2002 года, подписанным от лица ДИГМ руководителем территориального агентства В.Ч. Гаглоевым, сданы в аренду некоммерческому партнерству "Центр охраны труда и экологии" здания общей площадью 550 кв. м по адресу: Малый Казенный пер., д. 5, стр. 1, 4 и 6 площадью 273 кв. м, входящие в состав памятника архитектуры "Усадьба Нарышкиных" в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327. В соответствии с нормами постановления Верховного Совета Российской Федерации № 3020-1 государственное имущество этого памятника относится к федеральной собственности.

Согласно условиям договоров, помещения передаются для использования под офис сроком на 5 лет. По всем договорам аренды приложены "Особые условия", согласно которым арендатору предоставлено право пользоваться льготной (минимальной) ставкой арендной платы. Во всех договорах отсутствует упоминание о том, что арендуемые здания являются памятниками архитектуры федерального значения, не установлены особые условия использования и охраны указанных помещений, не определены порядок, условия и сроки реставрации или реконструкции зданий, не указано на необходимость подписания охранных документов.

Решение о передаче в аренду указанных зданий - распоряжение ДГМИ № 4543 от 2 ноября 2001 года - было принято руководителем ДГМИ О.М. Толкачевым с превышением своих полномочий, так как государственная регистрация права собственности г. Москвы на указанные здания была осуществлена только в 2002 году, а полномочия на использование и распоряжение федеральным имуществом у ДГМИ отсутствовали.

Все три здания были по согласованию с арендодателем сданы арендатором в субаренду: строения 4 и 6 полностью переданы коммерческому банку "Западный", а строение 1 (частично - 147 кв. м) передано ЗАО "Новое качество".

В результате указанных противоправных действий должностных лиц ДГМИ и ДИГМ некоммерческое партнерство "Центр охраны труда и экологии" за счет исполь-

зования федерального имущества получило в качестве доходов 1225 тыс. рублей в год, в бюджет Москвы было перечислено в качестве арендной платы около 240 тыс. рублей в год, причем эти средства не были направлены на восстановление и реставрацию памятников истории и культуры федерального значения, а упущенная выгода федерального бюджета составила более 1,2 млн. рублей в год.

В нарушение статьи 23 Закона РСФСР “Об охране и использовании памятников истории и культуры” средства от арендной платы за использование памятников истории и культуры федерального значения не перечислялись на специальные казначейские счета органа охраны памятников, а перечислялись на расчетные счета ДИГМ, его территориальных органов и даже на расчетные счета, открытые муниципальными органами исполнительной власти г. Москвы в коммерческих банках, что не позволяет контролировать целевое расходование полученных средств в соответствии с законодательством.

В частности, условиями договора аренды от 28 октября 1993 года № 0-1593/93, заключенным Москомимуществом с акционерной компанией “Трансгидромеханизация”, было предусмотрено перечисление 50 % арендной платы на расчетный счет балансодержателя - РУ “Басманное”.

Согласно условиям договоров аренды нежилого фонда № 1-1495/2000 от 2 октября 2000 года, № 1-1527/2000 от 3 октября 2000 года и № 1-28/02 от 11 января 2002 года, в нарушение статьи 23 Закона РСФСР “Об охране и использовании памятников истории и культуры” средства от арендной платы перечислялись на расчетный счет Департамента финансов г. Москвы в АК “ММБ - Банк Москвы”, а не на расчетный счет органа охраны памятников.

Согласно условиям договора аренды недвижимого имущества № 1-757/95 от 10 апреля 1995 года, помещения в доме, где жил писатель А. Н. Толстой, общей площадью 443 кв. м, расположенные по адресу: ул. М. Никитская, д. 6/2, с. 1-4, были переданы в аренду на срок с 1 октября 1993 года до 31 октября 1998 года для использования в целях мемориального музея. В тексте договора (пункт 5.1) была предусмотрена возможность пролонгации договора в соответствии с действующим законодательством. Согласно пункту 3.1 договора арендная плата перечислялась на расчетный счет КУИМ, открытый в коммерческом банке “Столичный”.

В 2000 году были подписаны Изменения к условиям договора аренды от 19 декабря 2000 года, согласно которым арендуемая площадь была уменьшена на 59,7 кв. м и составила 383,4 кв. м. Была пересмотрена ставка арендной платы, составившая в сумме 161,03 тыс. рублей, а также перечисление арендной платы на счет Казначейства. До настоящего времени средства для оплаты аренды помещений выделялись из средств федерального бюджета и перечислялись на расчетные счета ДГМИ и Департамента финансов Правительства Москвы, открытые в АК “ММБ - Банк Москвы”.

В то же самое время на основании распоряжения ДГМИ от 23 мая 2000 года № 1783-р заключается договор аренды от 28 июля 2000 года № 1-1236/2000, согласно которому помещения общей площадью 456 кв. м в здании по адресу: М. Никитская ул., д. 6/2, с. 1, занимаемые Государственным литературным музеем, передаются в аренду некоммерческой организации “Благотворительный фонд “Общество поощрения художеств” на срок с 23 мая 2000 года по 23 мая 2005 года. Согласно договору, арендная плата устанавливается в сумме 146 тыс. рублей в год.

Подобные факты свидетельствуют об отсутствии в ДГМИ единой оперативной системы контроля за использованием государственного имущества, чем вероятно и объясняется отказ руководства ДИГМ от представления сведений об использовании государственного имущества по запросам Счетной палаты Российской Федерации и поступлению бюджетных доходов.

В то же время Правительство Москвы считает целесообразным создать в составе федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации целевые бюджетные фонды по государственной охране объектов культурного наследия.

О низкой эффективности управления ДИГМ недвижимым имуществом, являющимся памятниками истории и культуры федерального значения, свидетельствуют факты разрушения, уничтожения и так называемого “воссоздания” памятников из современных материалов и на основе современных технологий, которые зачастую лишь отдаленно напоминают уничтоженные памятники.

Должностными лицами Правительства Москвы нарушаются требования федерального и московского законов об охране и использовании памятников истории и культуры, согласно которым снос и изменение памятников запрещены.

За последние 10 лет г. Москва лишилась творений В.И. Баженова, М.Ф. Казакова, М.Ф. Быковского, Ф.И. Шехтеля, К.С. Мельникова. В списках утрат - усадьба купца Тарасова XVIII века и хозяйственный двор усадьбы генерал-губернатора XVIII века, построенные по проектам зодчего М.Ф. Казакова, домик на плотине сер. XIX века в усадьбе Кузьминки архитектора М.Ф. Быковского, здание типографии (Рахмановский пер., д. 4) - ранняя работа Ф.И. Шехтеля и многое другое.

Перечень объектов культурного наследия федерального значения, утраченных за период с 1992 года, включает в себя:

1. Спасопесковский пер., д. 6 - “Дом Щепочкиной, XVIII век” (исключен из числа объектов федерального значения). В результате нескольких пожаров в конце 1980-х начале 1990-х годов пришел в аварийное состояние. Разобран на основании решения Рабочей группы Научно-методического совета ГУОП г. Москвы. Воссоздан в 1999 году. Объект приватизирован - собственность АО “ТД “Русская тройка”

2. Тверской бульвар, д. 27/1/20, стр. 2 - “Дом Салтыкова на Бронной”, (объект федерального значения). В связи с аварийным состоянием разобран на основании распоряжения Премьера Правительства Москвы от 3 июля 1998 года № 737-РП.

3. Кадашевская наб., д.16/18 - “Застройка Кадашевской набережной” XVIII-XIX века. Снесены по постановлению Правительства Москвы от 5 июля 1994 года.

4. Ул. Сретенка, д. 19/27 - “Бывший кинотеатр “Уран”, 1913 год”. Разобран в связи с тяжелым техническим состоянием на основании распоряжения Премьера Правительства Москвы № 1670-РП от 12 сентября 1994 года. Документация на строительство театра с воссозданием фасадов согласована в установленном порядке в 1998. В 2001 году здание сдано в эксплуатацию.

5. Усадьба Кузьминки - “Домик на плотине” (объект федерального значения). Частично утрачен в результате пожара в 1995 года. Проект реставрации утвержден Научно-методическим советом ГУОП г. Москвы.

6. 1-й Казачий пер., д. 4 - “Флигель городской усадьбы XIX века” (объект федерального значения). Разобран в 1996 году в связи с тяжелым техническим состоянием. Воссоздан в 2001-2002 годах на основании согласованной в установленном порядке документации. Объект приватизирован - собственность ЗАО “АЛРОСА”.

7. Страстной бульвар, д. 9 - Дом А.В. Сухова-Кобылина (объект федерального значения). Разобран в связи с тяжелым техническим состоянием на основании постановления Правительства Москвы № 580 от 5 августа 1997 года с учетом последующего воссоздания. Проектная документация по реставрационному воссозданию разработана Москомархитектурой.

8. Новинский бульвар, д. 7 - “Жилой дом нач. XIX века. Дом Алябьева ” (объект федерального значения). Утрачен в результате пожара в 1997 году. На основании по-

становления Правительства Москвы № 761-ПП от 21 августа 2001 года ГУОП г. Москвы является заказчиком на воссоздание указанного здания.

9. Пер. Сивцев-Вражек, д. 25/9 - “Дом А.И. Герцена” (объект федерального значения). Поэтапно разбирался в связи с якобы аварийным состоянием несущих и ограждающих конструкций здания. В 1998 году Научно-методическим советом ГУОП г. Москвы и ЭКОС была согласована проектная документация на реставрационное воссоздание памятника. Воссоздан в 2000 году из современных материалов за счет средств инвестора и передан ему в собственность.

10. Тверской бульвар, д. 27/20/1 - Городская усадьба XIX века (объект федерального значения). По распоряжению мэра г. Москвы № 73-РМ от 3 июля 1998 года была осуществлена разборка аварийных строений 2, 2а, 2б, 2в. В соответствии с концепцией реставрации и реконструкции квартала указанные строения подлежат воссозданию из современных материалов.

11. Моховая ул., д. 11, стр. 6 - “Ректорский дом” (объект федерального значения). В 1998-2000 годах разобраны элементы аварийных конструкций. Воссоздан в неузнаваемом виде из современных материалов на основании согласованной в установленном порядке документации.

12. Средний Трехгорный пер., д. 6/20 - “Жилой дом” (Дом Верещагиной, деревянный), нач. XIX века (объект федерального значения). В результате пожаров к 1999 году пришел в состояние, не подлежащее реставрации. В настоящее время воссоздается в несгораемых материалах на основании согласованной в установленном порядке документации.

13. Большой Козихинский пер., д. 14/1 (объект местного значения). Дом связан с именем В.И. Ленина. Здание использовалось под коммунальное жилье. Было отселено в 1994 году и разобрано в 2001 году в связи с аварийным состоянием несущих конструкций.

14. 1-й Казачий пер., д. 6 - “Главный дом городской усадьбы”. Уничтожен пожаром в 2000 году. Концепция реставрации предусматривает воссоздание здания и художественно-ценных интерьеров за счет средств РУ “Якиманка”. Объект (усадьба) приватизирован - собственность ЗАО “АЛРОСА” и участок практически застроен зданиями из современных материалов.

15. Манежная пл., д. 1 - Здание Манежа. Уничтожено пожаром в марте 2004 года.

В то же время Правительство Москвы считает целесообразным внести изменения и дополнения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части увеличения размеров штрафов за административные нарушения требований законодательства об охране объектов культурного наследия, а также наделения должностных лиц государственных органов охраны объектов культурного наследия субъектов Российской Федерации полномочиями по оформлению протоколов административных нарушений и по наказаниям за административные правонарушения.

4.2.5. Решения о приватизации и ином отчуждении в частную собственность недвижимого имущества объектов культурного наследия федерального значения

Все распоряжения и другие распорядительные документы, подписанные Первым заместителем мэра Москвы О.М. Толкачевым и касающиеся продажи в частную собственность и приватизации недвижимого имущества, относящегося к объектам культурного наследия федерального значения, могут быть признаны в судебном порядке незаконными, поскольку в соответствии с законодательством Российской Федерации и г. Москвы приватизация объектов культурного наследия народов Российской Федерации федерального значения была запрещена (постановление Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 года № 447-1, статья 44 Основ законодательства о культуре, пункт 2.9.

“Положения об особом порядке и условиях приватизации в г. Москве объектов недвижимости, отнесенных к памятникам истории и культуры”, утвержденного постановлением Московской городской Думы от 17 января 1996 года № 6).

На основании этих распоряжений по данным, полученным в Мосрегистрации, за период с 1992 года в Москве было приватизировано и продано в частную собственность более 120 зданий и помещений общей площадью более 100 тыс. кв. м, относящихся к памятникам истории и культуры федерального значения.

Сведения о распорядительных документах, на основании которых осуществлялось отчуждение из государственной собственности недвижимого имущества объектов культурного наследия федерального значения, были представлены ДИГМ только по 51 объекту. Приватизация этих объектов осуществлялась с нарушением требований федерального законодательства и законодательства г. Москвы, в частности, решения о приватизации принимались без согласования с федеральными органами власти, продажа объектов проводилась адресно, без проведения торгов (конкурсов, аукционов), средства от приватизации и продажи государственного имущества в полном объеме не зачислялись в доход федерального и московского бюджетов.

Полномочиями по принятию решений о приватизации федерального имущества КУИМ был наделен приказом Председателя Госкомимущества Российской Федерации А.Б. Чубайса от 2 апреля 1992 года № 44 и осуществлял эти функции до сентября 1998 года, когда был создан Департамент государственного и муниципального имущества Москвы. За указанный период КУИМ было принято более 30 решений об отчуждении из федеральной собственности объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры.

В частности, на основании распоряжения КУИМ от 4 февраля 1997 года № 323-р был продан памятник истории и культуры федерального значения “Дом, в котором жил и умер ученый Сеченов И.М.”. Статус памятника федерального значения установлен постановлением Совета Министров РСФСР № 1327 от 30 августа 1960 года. Здание общей площадью 1308 кв. м расположено по адресу: Сеченовский пер., д. 6, стр. 3. Стоимость здания определена в сумме 1308 тыс. рублей (деноминированных). Сделка по продаже памятника ЗАО “Научно-технический инжиниринг” была оформлена Фондом имущества г. Москвы договором купли-продажи ВАМП № 9997 от 17 февраля 1997 года. Согласно договору, средства за выкуп здания были перечислены на расчетный счет Фонда имущества в АКБ “МБРР”.

Указанное распоряжение не соответствует требованиям статьи 44 Основ законодательства Российской Федерации о культуре” и пункту 2.9. “Положения об особом порядке и условиях приватизации в г. Москве объектов недвижимости, отнесенных к памятникам истории и культуры”, утвержденного постановлением Московской городской Думы от 17 января 1996 года № 6, и издано руководителями КУИМ с превышением предоставленных им полномочий.

Несмотря на подписанные собственником охранные обязательства, здание в дальнейшем было реконструировано путем увеличения высоты чердачных помещений и строительства мансарды, что привело к изменению внешнего вида здания. Несанкционированное увеличение полезной площади здания в размере 375 кв. м было легализовано при осуществлении государственной регистрации права собственности на это здание в марте 2002 года.

Постановлением Московской городской Думы от 25 июня 1997 года № 43 был утвержден “Перечень объектов недвижимости, отнесенных к памятникам истории и культуры, разрешенных к приватизации”. В указанный перечень в нарушение норм статьи 44 Основ законодательства Российской Федерации о культуре” и пункта 2.9

“Положения об особом порядке и условиях приватизации в г. Москве объектов недвижимости, отнесенных к памятникам истории и культуры”, утвержденного постановлением Московской городской Думы от 17 января 1996 года № 6, были включены памятники истории и культуры федерального значения, в частности:

- Городская усадьба (с оградой) - Гороховский пер., д. 19-21;
- Дом жилой (1820 год) - Знаменка ул., д. 8/13, стр. 2;
- Флигель городской усадьбы (XIX век) - 1-й Кадашевский пер., д. 10, стр. 3;
- Флигель служебный городской усадьбы (XVIII-XIX века, 1826 год) - Лялин пер., д. 3, стр. 4;
- Дом Оболенских (1770-1780 годы, 1820 год) - Новинский бульвар, д. 11а;
- Главный дом городской усадьбы (пер. пол. XIX в.) - Б. Ордынка ул., д. 45/8, стр. 3;
- Городская усадьба М.А.Крашенинникова - Спартаковская ул., д. 9, стр. 4 и 5;
- Дом Серептского евангелического общества (кон. XVIII века) - Спартаковская ул., д. 11, стр. 1;
- Флигели городской усадьбы (1802-1812 годы, 1870 год) - Столешников пер., д. 6, стр. 1, 4 и 5.

И в дальнейшем приватизация памятников истории и культуры федерального значения осуществлялась в плановом порядке. Например, постановлением Правительства Москвы от 4 февраля 2003 года № 55-ПП был утвержден перечень объектов, находящихся в собственности г. Москвы, подлежащих приватизации в 2003 году (приложение к постановлению № 3), согласно которому приватизации подлежали памятники истории и культуры федерального значения (позиции 4, 5, 121).

При осуществлении продажи здания флигеля “Усадьбы Цурикова И. О. - Нарышкиных (дом Удельного ведомства)”, расположенного по адресу: Гоголевский бульвар 12, стр.2 были допущены следующие нарушения действующего законодательства:

1. Распоряжение ДИГМ о продаже здания-памятника выпущено в нарушение положений статьи 44 “Основ законодательства Российской Федерации о культуре”.

2. Основанием для продажи государственного имущества являются арендные отношения между ГУОП г. Москвы и ООО “Глоуренс” в отношении продаваемого здания. Однако каких-либо сведений о заключении охранно-арендного договора на указанное здание представлено не было. Государственная регистрация права аренды указанного здания не осуществлялась и не могла быть осуществлена до регистрации права оперативного управления ГУОП г. Москвы (17 августа 2001 года), то есть на дату опубликования распоряжения ДГМИ от 1 августа 2001 года действующего охранно-арендного договора указанного здания не было, поскольку договор аренды действует с даты его государственной регистрации.

При продаже помещений в Доме-музее А. Н. Толстого (М. Никитская ул., д. 6/2, стр. 4 или ул. Спиридоновка, д. 2, стр. 1) были выявлены следующие нарушения:

1. В нарушение статьи 9 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года “Об охране и использовании памятников истории и культуры” и Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” (пункт 11 статьи 9) государственная охрана объекта культурного наследия федерального значения фактически не осуществлялась. Все указанные выше сделки совершались без учета специфики помещений, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения, при этом все участники заключенных сделок не могли не знать об этом факте, так как на здании висит соответствующая мемориальная доска.

2. Распоряжение ДГМИ от 23 мая 2000 года № 1783-р является незаконным, так как в нем предписано сдать в аренду имущество, находящееся у законного владельца и используемое этим владельцем, другому юридическому лицу, не имеющему намерений

владеть этим имуществом и использовать его, то есть совершить мнимую сделку без намерения создать соответствующие ей правовые последствия. В соответствии со статьей 170 Гражданского кодекса Российской Федерации мнимые сделки могут быть признаны ничтожными.

3. Договор аренды от 28 июля 2000 года № 1-1236/2000 заключен в нарушение требований статьи 55 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и постановления Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865.

4. Продажа осуществлена в нарушение положений статьи 44 Основ законодательства Российской Федерации о культуре” и пункта 2 статьи 63 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”

5. Сведения о перечислении средств от продажи федерального имущества в федеральный бюджет в соответствии со статьей 43 Бюджетного кодекса Российской Федерации Департаментом имущество г. Москвы не представлены.

В то же время Правительство Москвы считает, что поспешная приватизация объектов культурного наследия в условиях существования проблемы разграничения права собственности на них, а также отсутствия утвержденных в установленном порядке предмета охраны объектов культурного наследия, границ и режимов их территорий, неизбежно повлечет за собой многочисленные невозполнимые утраты культурного наследия народов Российской Федерации.

4.2.6. Решения по сохранению, реставрации и восстановлению объектов культуры федерального значения

При том, что в соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации (пункт “д” статьи 72), а также Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” (пункт 11 статьи 9) охрана памятников истории и культуры и осуществление контроля за сохранением, использованием и государственной охраной объектов культурного наследия, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, ГУОП г. Москвы, выступая как специально уполномоченный орган охраны памятников, обращал внимание мэра Москвы на нецелесообразность представления федеральным органам власти и управления информации об объектах культурного наследия федерального значения из имеющихся источников, находящихся в распоряжении органов власти и управления г. Москвы.

Кроме того, органами власти и управления г. Москвы самостоятельно - без учета мнения Министерства культуры Российской Федерации - в отношении зданий - памятников федерального значения принимались решения, влекущие за собой производство работ и осуществление хозяйственной деятельности, что является невыполнением норм действующего законодательства об охране и использовании памятников истории и культуры.

По данным, полученным в ходе проверки Министерства культуры Российской Федерации, органы власти и управления г. Москвы в единичных случаях обращались в Минкультуры России для согласования принятых решений, влекущих за собой производство работ и осуществление хозяйственной деятельности в отношении объектов культурного наследия федерального значения. Установлены факты обращений для согласования решений только в отношении двух объектов культурного наследия федерального значения.

По данным Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры (ВООПИиК) органы власти и управления г. Москвы согласования вышеназванных принятых решений не осуществляли вообще.

Вместе с тем в соответствии с нормами действующего в настоящее время Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” объекты федерального значения находятся в сфере полномочий Российской Федерации и федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного в области государственной охраны культурного наследия (пункт 5 статьи 9).

Кроме того, в соответствии с все еще действующими нормами (статья 35) Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года “Об охране и использовании памятников истории и культуры” установлено, что в пределах охранных зон, зон регулирования застройки и зон охраняемого природного ландшафта запрещается производство земляных, строительных и других работ, а также хозяйственная деятельность без разрешения соответствующих органов охраны памятников.

При этом в пределах зон охраны памятников истории и культуры республиканского (то есть федерального) и местного значения производство указанных работ и хозяйственная деятельность запрещаются без разрешения Министерства культуры РСФСР. Разрешение на проведение работ в пределах указанных зон выдается по представлениям Советов Министров автономных республик, исполнительных комитетов краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов.

В отношении процесса согласования с органами охраны памятников проектов планировки, застройки и реконструкции городов и других населенных пунктов, имеющих памятники истории и культуры, названным Законом (статья 40) установлено, что проекты планировки, застройки и реконструкции городов и других населенных пунктов, имеющих памятники истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства, подлежат согласованию с Министерством культуры РСФСР и Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры.

5. Препятствования проведению контрольного мероприятия

В процессе проведения контрольного мероприятия, в нарушение статей 13 и 27 Федерального закона “О Счетной палате Российской Федерации” органами власти и управления г. Москвы, а также ГУ “ТУОП г. Москвы” осуществлялось препятствование проведению контрольного мероприятия, выраженное в умышленном непредставлении имеющихся в их распоряжении информации и документов, необходимых для проведения проверок, а также в представлении недостоверной информации:

В соответствии с запросом от 25 апреля 2003 года № 04-341/04-3 в ГУ “ТУОП г. Москвы” была затребована информация, необходимая для проведения проверки. А именно, был запрошен перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, расположенных на территории г. Москвы, с указанием наименования памятников и входящих в их состав объектов недвижимости, их адреса и площади помещений, основания отнесения к указанной категории памятников, данные о собственниках и владельцах объектов недвижимости.

В ходе проведения проверки 26 мая 2003 года на основании статьи 27 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ “О Счетной палате Российской Федерации” инспекторами Счетной палаты была затребована информация, ранее запрошенная по запросу аудитора Счетной палаты. При этом были внесены уточнения о характере и составе необходимой информации.

Руководителем ГУ «ГУОП г. Москвы» В.И. Соколовским после истечения срока представления информации был направлен ответ аудитору Счетной палаты В.М. Игнатову (исх. № 16-16/1752 от 3 июня 2003 года) без предоставления затребованной информации и не по существу направленного запроса.

В дальнейшем во исполнение письменного указания аудитора В.М. Игнатова был подготовлен и направлен повторный запрос в ГУОП г. Москвы (исх. № 04-473/04-3 от 9 июня 2003 года). Также требования о предоставлении информации и документов в письменной форме были предъявлены к начальнику центра информационного обеспечения и технологий охраны наследия ГУОП г. Москвы В.В. Лукьяненко.

Все письменные обращения, также как и предыдущие, были оставлены без внимания, о чем в соответствии с Регламентом Счетной палаты 10 июня 2003 года были составлены соответствующие акты по факту непредставления информации и документов Счетной палате Российской Федерации.

Кроме того, при проведении проверки в ДИГМ г. Москвы сотрудниками Счетной палаты Российской Федерации был составлен акт об отказе в допуске на проверяемый объект от 16 июля 2003 года на первого заместителя руководителя Департамента имущества г. Москвы А.Н. Илюшенко.

Официальное уведомление о проведении проверки в ДИГМ и СГУП было направлено в адрес руководителя ДИГМ - Первого заместителя мэра Москвы О.М. Толкачева письмом от 3 июля 2003 года № 04-520/04-3, этим же письмом были запрошены документы и информация, необходимая для проведения проверки.

После неоднократных письменных требований к руководству г. Москвы о предоставлении запрашиваемой информации аудитора В.М. Игнатова и заместителя Председателя Счетной Палаты Российской Федерации А.Н. Семиколенных, только 26 февраля 2004 года в распоряжение Счетной палаты от первого заместителя мэра Москвы Ю.В. Росляка были представлены материалы по запросу Счетной палаты Российской Федерации от 21 января 2004 года № 04-17/04-3.

Однако в представленных материалах отсутствуют следующие документы и сведения:

- общие сведения по организации учета государственного имущества, относящегося к объектам исторического и культурного наследия (памятникам истории и культуры) федерального (общероссийского) значения по г. Москве;

- перечень объектов недвижимости указанной категории, внесенных в реестр государственной собственности г. Москвы;

- сведения о передаче за период с 1992 года федерального имущества указанной выше категории в собственность г. Москвы, как субъекта федерации или о передаче полномочий по управлению и распоряжению этим федеральным имуществом;

- перечень, заключенных Департаментом и его подведомственными учреждениями и предприятиями, начиная с 1992 года, инвестиционных договоров и договоров аренды (безвозмездного пользования) недвижимого имущества, относящегося к объектам исторического и культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального (общероссийского) значения по г. Москве, а также сведения о доходах от аренды и продажи указанного имущества (по годам, начиная с 1992 года);

- сведения о зачислении в доход соответствующего бюджета, а также о направлениях использования средств, полученных в период с 1992 по 2002 год от аренды и продажи недвижимого имущества, относящегося к объектам исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения по г. Москве;

- информация о проведении согласительных процедур с представителями Министерства России и Минкультуры России по вопросам разграничения объектов недви-

жимости указанной выше категории, права на которые в настоящее время зарегистрированы в собственности г. Москвы.

В сведениях об использовании зданий и сооружений также представлена неполная информация об объектах культурного наследия. Информация представлена только по 1492 объектам недвижимости, являющимся объектами культурного наследия федерального значения, из 1761 объекта, представленного в 1997 году Правительством Москвы для постановки на государственную охрану в качестве объектов федерального значения во исполнение Указа Президента Российской Федерации № 176 от 20 февраля 1995 года.

Не представлены сведения по большей части приватизированных памятников истории и культуры федерального значения (около 120 объектов), в частности:

- “Жилой дом”, Новая Басманная ул., д. 13/2, стр.1;
- “Усадьба городская”, Гороховский пер, д.19, стр. 1 и д. 21;
- “Жилой дом”, Большая Грузинская ул., д. 17, стр. 1 (собственник - З. Церетели).

Не представлены сведения по снесенным памятникам истории и культуры федерального значения, в частности по “Главному дому усадьбы Михайлова Ф. М.” по адресу: 1-й Голутвинский пер., д. 4, стр. 1; по “Усадьбе Рябушинского” по адресу: 1-й Казачий пер., д. 6 и другим.

Представлены неверные сведения: по объекту “Дом Московского архитектурного общества” (Ермолаевский пер., д. 17 стр.1) указано, что балансодержателем объекта является ДИГМ, хотя указанный объект является собственностью частного лица - З. Церетели. По главному дому “Усадьбы XIX века” (Гончарная ул., д. 35/5, стр. 1) указано, что он передан в пользование Болгарскому подворью Московской патриархии, а в действительности - сдан в аренду ЗАО “Перспектива-стабильность”. По жилому дому (Старая Басманная ул., д. 18, стр. 3) указано, что отсутствует информация о балансодержателе, хотя часть здания зарегистрирована в собственности г. Москвы в соответствии с распоряжением ДИГМ, а помещения общей площадью 1324 кв. м проданы в собственность ООО “Сосны-2”.

Ничем не обоснована в представленных материалах и информация о том, что из бюджета г. Москвы было направлено на сохранение объектов культурного наследия 4660 млн. рублей. Согласно сведениям руководителя Департамента финансов Правительства Москвы, за период 2000-2002 годов расходы бюджета Москвы на учет и реставрацию только памятников монументального искусства составили около 75 млн. рублей. Другие расходы на содержание объектов культурного наследия в бюджете Москвы не планировались, а внебюджетные фонды в бюджете г. Москвы в указанный период не были предусмотрены.

По фактам непредставления информации по запросу Счетной палаты Российской Федерации и представления неполной и ложной информации был составлен соответствующий акт.

Кроме того, при проведении работ в Мосрегистрации были выявлены нарушения, содержащие в себе признаки состава преступления от 27 апреля 2003 года. По данному факту был составлен соответствующий акт.

По результатам проверки составлены следующие документы:

1. Акт проверки деятельности Комитета по управлению городским имуществом г. Санкт-Петербурга в части полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения по г. Санкт-Петербургу от 30 октября 2003 года (№ КМ-1494/04-3 от 11 ноября 2003 года). С Актом ознакомлен Вице-губернатор Санкт-Петербурга В.Л. Назаров. Замечания по Акту получены, рассмотрены и частично учтены при составлении отчета.

2. Акт проверки деятельности Государственного учреждения по совершению сделок с имуществом “Фонд имущества г. Санкт-Петербурга” в части полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения по г. Санкт-Петербургу от 30 октября 2003 года (№ КМ-1435/04-3 от 3 ноября 2003 года). С Актом ознакомлена Директор ГУ “Фонд имущества г. Санкт-Петербурга” Л.В. Кулешова. Замечания по Акту в Счетную палату не поступали.

3. Акт проверки деятельности Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 1992-2002 годов от 30 октября 2003 года (№ КМ-1446/04-3 от 5 ноября 2003 года). С Актом ознакомлены Председатель Комитета Н.И. Явейн и главный бухгалтер О.Б. Выговский. Замечания по Акту в Счетную палату не поступали.

4. Акт проверки деятельности Государственного учреждения юстиции “Городское бюро регистрации прав на недвижимость” г. Санкт-Петербурга по осуществлению государственной регистрации прав на недвижимое федеральное имущество, относящегося к объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, а также государственной регистрации прав при совершении сделок по использованию и распоряжению этим имуществом от 29 октября 2003 года (№ КМ-1442/04-3 от 4 ноября 2003 года). С Актом ознакомлена Директор ГУ “Городское бюро регистрации прав на недвижимость” Г.А. Волчецкая. Замечания по Акту получены, рассмотрены и частично учтены при составлении отчета.

5. Акт проверки деятельности Комитета по культуре Санкт-Петербурга по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 1992-2002 годов от 28 октября 2003 года (№ 1416/12-4 от 28 октября 2003 года). С Актом ознакомлены и. о. Председателя Комитета по культуре В.А. Воротников и главный бухгалтер Н.В. Шелепень. Замечания по Акту в Счетную палату не поступали.

6. Акт проверки полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения по г. Москве и г. Санкт-Петербургу в Государственном учреждении “Всесоюзный художественно-научно-реставрационный центр имени И.Э. Грабаря” от 6 ноября 2003 года (№ КМ-1499/04-3 от 13 ноября 2003 года). С Актом ознакомлены Директор ВХНРЦ им. И.Э. Грабаря А.П. Владимиров и главный бухгалтер А.Н. Козеева. Замечания по Акту в Счетную палату не поступали.

7. Акт проверки деятельности Государственного учреждения “Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры” Министерства культуры Российской Федерации по обеспечению учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения по г. Москве и г. Санкт-Петербургу от 7 апреля 2004 года (№ КМ-373/04-3 от 8 апреля 2004 года). С Актом ознакомлен руководитель Агентства В.Г. Георг. Замечания по Акту в Счетную палату не поступали.

8. Акт проверки полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия (памятниками истории и культуры) федерального (общероссийского) значения Главным управлением охраны памятников г. Москвы от 13 апреля 2004 года (№ КМ-390/04-3 от 16 апреля

2004 года). С Актом ознакомлен Руководитель ГУОП г. Москвы В.И. Соколовский. Замечания по Акту получены, рассмотрены и частично учтены при составлении отчета.

9. Акт проверки деятельности Департамента имущества г. Москвы и Специализированного государственного унитарного предприятия по продаже государственного и муниципального имущества г. Москвы по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 1992-2002 годов от 23 апреля 2004 года (№ КМ-475/04-3 от 27 апреля 2004 года). С Актом ознакомлен Руководитель ДИГМ В.Н. Силкин. Замечания по Акту получены, рассмотрены и частично учтены при составлении отчета.

10. Акт проверки Министерства культуры Российской Федерации в части полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения по г. Москве и г. Санкт-Петербургу от 27 апреля 2004 года (№ КМ-571/04-3 от 11 мая 2004 года). С Актом ознакомлен Министр культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации А.С. Соколов. Замечания по Акту в Счетную палату не поступали.

11. Акт проверки Министерства имущественных отношений Российской Федерации и его территориальных органов в части полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения от 6 мая 2004 года (№ КМ-567/04-3 от 11 апреля 2004 года). С Актом ознакомлен Руководитель Федерального агентства по управлению федеральным имуществом В.Л. Назаров. Замечания по Акту в Счетную палату не поступали.

Выводы

1. Проверка полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения показала, что на момент проведения проверки:

1.1. Не создана нормативно-правовая база государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренная действующим Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”:

- не выполняются требования статьи 2 Закона о том, что разграничение собственности на объекты культурного наследия федерального значения, находящиеся в государственной собственности, осуществляется федеральным законом;

- не определен порядок осуществления государственного контроля в области государственной охраны объектов культурного наследия, устанавливаемый Правительством Российской Федерации и федеральным органом охраны объектов культурного наследия;

- Правительством Российской Федерации не определен порядок установления льготной арендной платы и выплаты компенсации собственникам объектов культурного наследия федерального значения;

- Правительством Российской Федерации не утверждено положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

- не определен порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения;

- требует переработки с учетом действующего законодательства “Положение об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865.

1.2. Не создана единая структура органов государственной власти и подведомственных организаций, осуществляющих мероприятия по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения.

В г. Москве отсутствует специально уполномоченный орган государственной власти, выполняющий в полном объеме полномочия по осуществлению государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения, в результате чего:

- в отношении объектов культурного наследия федерального значения, находящихся в федеральной собственности, не осуществляется их государственный учет, формирование и ведение реестра, государственный контроль за сохранением и использованием объектов, проведение историко-культурной экспертизы, установление ответственности за повреждение, перемещение, разрушение или уничтожение объектов культурного наследия федерального значения;

- в отношении объектов культурного наследия федерального значения, находящихся в собственности Москвы, не осуществляется их государственный учет, формирование и ведение реестра, не в полном объеме осуществляется государственный контроль за сохранением и использованием объектов и установление ответственности за повреждение, перемещение, разрушение или уничтожение объектов культурного наследия федерального значения.

В г. Санкт-Петербурге орган государственной власти (ГИОП) выполняет полномочия по осуществлению государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения не в полном объеме - не выполняет полномочия по использованию объектов культурного наследия федерального значения, что не позволяет осуществлять контроль целевого расходования средств, получаемых от использования и распоряжения объектами культурного наследия.

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

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

2.1. Функции по осуществлению государственного контроля за сохранением, использованием и государственной охраной объектов культурного наследия федерального значения в г. Москве в проверяемом периоде фактически не исполнялись в силу следующих причин:

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

- отсутствие в структуре Минкультуры России подразделения, осуществляющего полномочия по государственному контролю за сохранением, использованием и государственной охраной объектов культурного наследия федерального значения в г. Москве;

- полномочия по осуществлению государственного контроля за сохранением, использованием и государственной охраной объектов культурного наследия федерального

значения в г. Москве не передавались каким-либо другим государственным органам исполнительной власти федерации и г. Москвы.

2.2. Не осуществлялся в установленном порядке учет объектов культурного наследия федерального значения в г. Москве, не сформирован единый государственный реестр объектов культурного наследия федерального значения, в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 не определен полный имущественный состав каждого объекта исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения по г. Москве.

2.3. Не было своевременно завершено разграничение собственности на объекты культурного наследия федерального значения в г. Москве и не определен перечень объектов, подлежащих разграничению в соответствии с действовавшим законодательством.

2.4. Своевременно не были приняты меры по осуществлению государственной регистрации прав Российской Федерации на объекты культурного наследия федерального значения, отнесенные к федеральной собственности в соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1.

2.5. Не выполнялись требования законодательства о выполнении пользователем объектов культурного наследия федерального значения обязательных условий его использования, установленных охранными обязательствами или охранными договорами, большая часть имущества памятников истории и культуры федерального значения по г. Москве, относящихся к федеральной собственности, использовалась без подписания указанных документов.

2.6. Не проводятся работы по паспортизации объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории г. Москвы.

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

3.1. Минимуществом России своевременно не приняты меры, направленные:

- на осуществление государственной регистрации права собственности Российской Федерации на памятники истории и культуры федерального значения;

- на защиту имущественных интересов Российской Федерации по фактам неправомерной регистрации права собственности субъектов федерации на памятники истории и культуры федерального значения;

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

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

3.3. Большая часть федерального недвижимого имущества объектов исторического наследия федерального значения использовалась федеральными органами исполнительной власти и их подведомственными организациями без обязательных условий его использования, установленных охранными обязательствами или охранными договорами.

Предложения

1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации со следующими предложениями:

- представить для рассмотрения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о разграничении собственности на объекты культурного наследия федерального значения, находящиеся в государственной собственности;

- принять меры по созданию и принятию нормативных правовых документов по охране объектов культурного наследия, предусмотренных Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”;

- рассмотреть вопрос о создании специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по государственной охране памятников в соответствии с требованиями статьи 10 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”.

2. Направить отчет о результатах проверки в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. М. ИГНАТОВ

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

М. И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. А. ПИСКУНОВ