

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 декабря 2005 года № 49 (466) «О результатах проверки полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, расположенными на территории Северо-Западного федерального округа, в Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и ее Управлении по Северо-Западному федеральному округу (г. Санкт-Петербург) и Беломорском территориальном управлении (г. Архангельск), Федеральном агентстве по культуре и кинематографии, Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом и его территориальных органах, а также в органах исполнительной власти по культуре, охране памятников и управлению государственным имуществом субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа (кроме г. Санкт-Петербурга) и об исполнении представления Счетной палаты Российской Федерации от 4 апреля 2005 года № 01-395/04-3»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Председателю Правительства Российской Федерации, Министру культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, руководителю Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, руководителю Федерального агентства кадастра объектов недвижимости.

Направить информационное письмо полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

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

ОТЧЕТ

о результатах проверки полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, расположенными на территории Северо-Западного федерального округа, в Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и ее Управлении по Северо-Западному федеральному округу и Беломорском территориальном управлении, Федеральном агентстве по культуре и кинематографии, Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом и его территориальных органах, а также в органах исполнительной власти по культуре, охране памятников и управлению государственным имуществом субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа

Основание проверки: План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год (пункт 4.2.8).

Предмет проверки

Документы по организации учета, использованию и распоряжению объектами исторического и культурного наследия (памятниками истории и культуры) федерально-

го (общероссийского) значения, расположенными на территории Северо-Западного федерального округа.

Цель проверки

Проверить деятельность Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и ее Управления по Северо-Западному федеральному округу и Беломорского территориального управления, Федерального агентства по культуре и кинематографии, Федерального агентства по управлению федеральным имуществом и его территориального управления по Ленинградской области, а также комитетов по культуре Архангельской и Ленинградской областей в части обеспечения полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении недвижимыми объектами исторического и культурного наследия (памятниками истории и культуры) федерального (общероссийского) значения.

Объекты проверки

Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия и ее территориальные органы в Северо-Западном федеральном округе, Федеральное агентство по культуре и кинематографии, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом и его территориальные органы в Северо-Западном федеральном округе, Комитет по культуре Архангельской области, Комитет по культуре Ленинградской области, органы исполнительной власти по культуре и охране культурного наследия субъектов Российской Федерации на территории Северо-Западного федерального округа.

Сроки проведения проверки: с 25 августа по 30 ноября 2005 года.

По результатам проверки составлены следующие акты

1. Акт проверки деятельности Управления Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия по Северо-Западному федеральному округу по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 2002-2005 годов от 2 октября 2005 года (вх. № КМ-1248/04-2 от 6 октября 2005 года). С актом ознакомлен руководитель Управления Росохранкультуры по Северо-Западному федеральному округу В. А. Калинин. Замечания по акту в Счетную палату Российской Федерации не поступали.

2. Акт проверки деятельности Комитета по культуре по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 2002-2004 годов от 3 октября 2005 года (вх. № КМ-1249/04-2 от 6 октября 2005 года). С актом ознакомлен председатель Комитета по культуре Ленинградской области В. Б. Богуш. Замечания по акту получены от 24 октября 2005 года № А-3250, рассмотрены и частично учтены.

3. Акт проверки деятельности Территориального управления Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по Ленинградской области в части обеспечения полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 2002-2004 годов от 4 октября 2005 года

(вх. № КМ-1247/04-2 от 6 октября 2005 года). С актом ознакомлен руководитель Территориального управления Росимущества по Ленинградской области М. А. Блинов. Замечания по акту получены 10 октября 2005 года № А-3119, рассмотрены и частично учтены.

4. Акт проверки деятельности Комитета по культуре Архангельской области по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 2002-2004 годов от 7 ноября 2005 года (вх. № КМ-1401/04-2 от 14 ноября 2005 года). С актом ознакомлен председатель Комитета по культуре Архангельской области И. В. Губина. Замечания по акту в Счетную палату Российской Федерации не поступали.

5. Акт проверки деятельности Беломорского управления Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения в период 2002-2005 годов от 10 ноября 2005 года (вх. № КМ-1402/04-2 от 14 ноября 2005 года). С актом ознакомлен руководитель Беломорского управления Росохранкультуры В. М. Денисов. Замечания по акту в Счетную палату Российской Федерации не поступали.

6. Акт проверки деятельности Федерального агентства по управлению федеральным имуществом Российской Федерации по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, расположенными на территории Северо-Западного федерального округа, от 30 ноября 2005 года (вх. № КМ-1474/04-2 от 1 декабря 2005 года). С актом ознакомлен руководитель Федерального агентства по управлению федеральным имуществом В. Л. Назаров письмом от 29 ноября 2005 года № 04-692/04-2. Замечания по акту в Счетную палату не поступали.

7. Акт проверки деятельности Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, расположенными на территории Северо-Западного федерального округа, от 30 ноября 2005 года (вх. № КМ-1478/04-2 от 1 декабря 2005 года). С актом ознакомлен Министр культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации А. С. Соколов письмом от 29 ноября 2005 года № 04-691/04-2. Замечания по акту в Счетную палату не поступали.

8. Акт проверки деятельности Федерального агентства по культуре и кинематографии по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, расположенными на территории Северо-Западного федерального округа, от 30 ноября 2005 года (вх. № КМ-1479/04-2 от 1 декабря 2005 года). С актом ознакомлен руководитель Федерального агентства по культуре и кинематографии М. Е. Швыдкой письмом от 1 декабря 2005 года № 04-694/04-2. Замечания по акту в Счетную палату не поступали.

9. Акт проверки деятельности Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, расположенными на территории Северо-Западного федерального округа, от 30 ноября 2005 года (вх. № КМ-1490/04-2 от 5 де-

кабря 2005 года). С актом ознакомлен руководитель Росохранкультуры письмом от 2 декабря 2005 года № 04-711/04-2. Замечания по акту в Счетную палату не поступали.

Проверкой установлено

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

Согласно Конституции Российской Федерации (статья 11), государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (пункт 2). Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий

Конституция Российской Федерации определяет, во-первых, предметы ведения Российской Федерации, то есть те сферы общественных отношений, регулирование которых находится в исключительной компетенции Российской Федерации; во-вторых, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то есть сферы общественных отношений, регулирование которых находится и в компетенции Российской Федерации, и в компетенции ее субъектов. Сферы же общественных отношений, которые не отнесены ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению, находятся в исключительном ведении субъектов Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется также Федеративным договором от 31 марта 1992 года. Однако поскольку основные положения указанного договора нашли свое отражение в настоящей Конституции, то он действует в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

По вопросам разграничения предметов ведения и полномочий между указанными выше органами государственной власти могут заключаться также иные договоры, которые, однако, лишь вправе конкретизировать предметы совместного ведения с учетом экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов Российской Федерации. Сторонами договора являются федеральные органы государственной власти и уполномоченные законом соответствующего субъекта Российской Федерации органы государственной власти.

Федеральный закон от 6 октября 1999 года в редакции от 4 июля 2003 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает основные принципы и порядок заключения указанных выше договоров. Данный Закон предусматривает также возможность заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче друг другу осуществления части своих полномочий.

Согласно статье 71 в ведении Российской Федерации находятся: федеральная государственная собственность и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы, в том числе в области культурного развития Российской Федерации.

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: разграничение государственной собственности; охрана памятников истории и культуры.

Согласно статье 76 по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Статьей 114 установлено, что Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры и осуществляет управление федеральной собственностью.

1.1. Законодательное регулирование деятельности органов государственной власти в области охраны объектов культурного наследия

В соответствии с действовавшим до июля 2002 года Законом РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры» Министерство культуры РСФСР (в дальнейшем - Российской Федерации) являлось специально уполномоченным государственным органом охраны памятников.

С июля 2002 года деятельность федеральных органов государственной власти и управления Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия регламентировалась статьей 37 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (далее - Основы законодательства о культуре), а также статьями 9, 10 и 11 действующего Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

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

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.

Под государственной охраной объектов культурного наследия понимается система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия.

В соответствии с названными нормами Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к полномочиям Российской Федерации в области сохранения, популяризации и государ-

ственной охраны объектов культурного наследия, в том числе в части организации учета, использования и распоряжения данными объектами относятся:

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

- установление порядка проведения государственной историко-культурной экспертизы;
- установление порядка проведения статистического учета в области охраны объектов культурного наследия;
- установление порядка использования информации, содержащейся в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, при формировании иных государственных реестров и подготовке нормативных правовых актов.

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

Законом также 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 (статья 72).

В частности в совместном ведении в соответствии со статьей 9 названного Закона находится следующее: формирование и ведение совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, единого государственного реестра объектов культурного наследия народов Российской Федерации; осуществление государственного контроля за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

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 (статья 11).

Согласно подпункту 15 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органам государственной власти субъектов Российской Федерации переданы полномочия по решению вопросов охраны и сохранения только объектов культурного наследия регионального значения, а согласно подпункту «т» пункта 2 статьи 26.11 этого Федерального закона в собственности субъекта Российской Федерации могут находиться только объекты культурного наследия регионального значения.

1.2. Структура федеральных органов исполнительной власти в области охраны объектов культурного наследия и наделение этих органов соответствующими полномочиями

На начало 2002 года согласно действовавшему законодательству Российской Федерации Министерство культуры Российской Федерации являлось специально упол-

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

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

На момент ликвидации Министерства культуры Российской Федерации в его структуре действовал отдел (инспекция) охраны недвижимых памятников истории и культуры, образованный приказом Минкультуры России от 30 июня 2000 года № 426 «О структуре центрального аппарата Министерства культуры Российской Федерации» в целях совершенствования структуры центрального аппарата Министерства культуры Российской Федерации и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2000 года № 453 «Вопросы Министерства культуры Российской Федерации».

Штатная численность отдела (инспекции) на момент ликвидации Министерства составляла 14 человек, руководство отделом (инспекцией) осуществлялось начальником инспекции А. В. Работкевичем.

Указами Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 и от 20 мая 2004 года № 649 были образованы Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее - Минкультуры России, Министерство), Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия (далее - Росохранкультура, Служба) и Федеральное агентство по культуре и кинематографии (далее - Роскультура, Агентство). Все указанные федеральные органы власти были наделены отдельными полномочиями в сфере государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия.

Полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом объектов культурного наследия федерального значения в полном объеме на общих основаниях отнесены к компетенции Федерального агентства по управлению федеральным имуществом (далее - Росимущество), несмотря на предусмотренные главой VIII Федерального закона № 73-ФЗ особенности владения, пользования и распоряжения этим имуществом.

1.2.1. Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации

Согласно Положению о Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 289 (с изменениями от 26 января 2005 года), Минкультуры России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия и кинематографии, средств массовой информации и массовых коммуникаций, архивного дела.

Минкультуры России осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федерального архивного агентства, Федерального агентства по культуре и кинематографии, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям.

Минкультуры России в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации возглавляет А. С. Соколов, назначенный на должность Министра Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года № 637.

Приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 8 июля 2004 года № 18 «О реорганизации центрального аппарата Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации» в структуре Минкультуры России предусмотрено наличие Правового департамента, а приказом Министерства от 8 июля 2004 года № 16 утверждено Положение о правовом департаменте Минкультуры России. В действительности в структуре Министерства указанный департамент отсутствует, хотя фигурирует во внутренних документах Министерства (план работы Минкультуры России на I полугодие 2005 года). Фактически же, правовые отделы введены в структуры административно-правового департамента, департамента культуры и департамента массовых коммуникаций.

Представляется, что отсутствие единого юридического органа в структуре Министерства препятствует не только выработке единых подходов к формированию нормативно-правового обеспечения сферы культуры и массовых коммуникаций, определению приоритетов в разработке проектов нормативных и правовых актов всех уровней утверждения, повышению профессионализма и развитию универсальности юристов Министерства, но и полноте, тщательности и детальности проработки подготавливаемой Министерством нормативно-правовой и иной документации.

Как показывает опыт работы различных федеральных органов исполнительной власти, эффективность работы объединенного и подчиненного непосредственно руководителю органа власти правового подразделения, предъявляющего к его деятельности единообразные требования, значительно выше, чем деятельность не связанных между собой правовых служб в составе отдельных подразделений того же органа.

Подтверждением этому является состояние вопроса о подготовке Минкультуры России и внесении в Правительство Российской Федерации проектов нормативных правовых актов, предусмотренных Федеральным законом № 73-ФЗ, а также переписка Министерства по вопросу согласования этих нормативных правовых актов с Минэкономразвития России и Минфином России.

1.2.2. Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия

Согласно Положению о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 301, к ведению Росохранкультуры отнесены:

- государственный контроль за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия федерального значения, включая контроль за состоянием таких объектов;

- контроль за разработкой градостроительной и проектной документации, градостроительных регламентов, обеспечивающих содержание и использование объектов культурного наследия федерального значения в соответствии с требованиями закона;
- выдача лицензий (разрешения) на право деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований, а также ведение реестра лицензий в установленных сферах лицензирования;
- выдача разрешения и заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия федерального значения;
- согласование в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации, проектов зон охраны объектов культурного наследия федерального значения, землеустроительной, градостроительной и проектной документации по сохранению объектов культурного наследия федерального значения, градостроительных регламентов, проектирования и проведения землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ;
- выдача в порядке и на основаниях, установленных законодательством Российской Федерации, письменных предписаний о приостановлении земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия, нарушить его целостность и сохранность, а также выдача письменных разрешений на возобновление приостановленных работ;
- выдача предписаний о привлечении к ответственности за повреждение, разрушение, уничтожение или перемещение объекта культурного наследия, а также изменение его облика и интерьера;
- осуществление в установленном порядке проверки деятельности юридических и физических лиц по выполнению требований законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности Службы.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 1024-р Росохранкультуре переданы территориальные управления Минкультуры России по сохранению культурных ценностей и окружные межрегиональные территориальные управления, межрегиональные территориальные управления Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовой информации, которые были преобразованы в территориальные управления Росохранкультуры.

Служба имеет территориальные управления по федеральным округам: Центральное (г. Москва), Северо-Западное (г. Санкт-Петербург), Приволжское (г. Нижний Новгород), Южное (г. Ростов-на-Дону), Уральское (г. Екатеринбург), Сибирское (г. Новосибирск), Дальневосточное (г. Хабаровск). А также управления: Верхне-Волжское (г. Тверь), Центрально-Черноземное (г. Воронеж), Балтийское (г. Калининград), Беломорское (г. Архангельск), Поволжское (г. Самара), Средне-Волжское (г. Саратов), Кубанское (г. Краснодар), Нижне-Волжское (г. Волгоград), в Чеченской Республике (г. Грозный), Западно-Сибирское (г. Тюмень), Восточно-Сибирское (г. Иркутск), Средне-Сибирское (г. Красноярск), Приморское (г. Владивосток). Всего 20 территориальных органов.

В структуре Службы образован отдел (инспекция) охраны объектов культурного наследия, положение об отделе (инспекции) охраны объектов культурного наследия утверждено приказом Росохранкультуры от 1 декабря 2004 года № 78.

Согласно положению отдел (инспекция) охраны объектов культурного наследия является самостоятельным структурным подразделением Росохранкультуры, обеспечивающим осуществление ее полномочий в сфере государственной охраны объектов культурного наследия.

1.2.3. Федеральное агентство по культуре и кинематографии

Согласно Положению о Федеральном агентстве по культуре и кинематографии, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 291, к ведению Агентства отнесено:

- проведение в установленном порядке конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;
- осуществление в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочий собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций Агентства в установленной сфере деятельности;
- организует проведение государственной историко-культурной экспертизы в отношении объектов культурного наследия;
- осуществляет ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, Государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации (является его депозитарием);
- осуществляет выдачу заключений об отнесении имущества религиозного назначения к памятникам истории и культуры федерального значения;
- осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Агентства;
- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Агентства и реализацию возложенных на Агентство функций;
- осуществляет иные функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Роскультура имеет в своем составе (в части полномочий по сохранению и охране объектов культурного наследия) Управление культурного наследия, художественного образования и науки, состоящее из отдела музеев - 6 штатных единиц, отдела библиотек - 6 штатных единиц, отдела недвижимых памятников истории и культуры - 6 штатных единиц, отдела образования и науки - 8 штатных единиц и отдела культурных ценностей - 5 штатных единиц.

В соответствии с положением об Управлении культурного наследия, художественного образования и науки, утвержденным приказом Роскультуры от 18 июля 2004 года № 164/1-лс, к сфере деятельности Управления относится обеспечение реализации Роскультурой полномочий в следующих областях:

- государственная охрана, сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия народов Российской Федерации;
- проведение в установленном порядке конкурсов и заключение государственных контрактов;
- проведение государственной историко-культурной экспертизы в отношении объектов культурного наследия;
- реализация мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия;
- организация проведения мониторинга состояния, сохранности и использования памятников истории и культуры, являющихся объектами федеральной собственности;

- согласование, в установленном порядке, проектов зон охраны объектов культурного наследия, землеустроительной, градостроительной и проектной документации, а также решений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления об отводе земель и изменении их правового режима в отношении объектов культурного наследия, являющихся федеральной собственностью;

- обеспечение разработки и представления в Минкультуры России реставрационных норм и правил;

- организация определения границ историко-культурных заповедников федерального значения, разработка порядка организации историко-культурного заповедника и представление его в Минкультуры России;

- обеспечение ведения единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, Государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации (является его депозитарием);

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

- обеспечение функций государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Агентства, в том числе в сфере охраны объектов культурного наследия.

1.2.4. Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 правоприменительные функции, функции по оказанию государственных услуг и по управлению федеральным имуществом переданы образованному Федеральному агентству по управлению федеральным имуществом.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2004 года № 200 Федеральному агентству по управлению федеральным имуществом переданы следующие вопросы:

- проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;

- осуществление полномочий собственника в пределах и в порядке, определенных федеральным законодательством, в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений (за исключением полномочий собственника, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные агентства), акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, составляющего казну Российской Федерации, а также полномочий по изъятию у учреждений и казенных предприятий излишнего, неиспользуемого либо используемого не по назначению федерального недвижимого имущества, передаче федерального имущества физическим и юридическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества;

- разграничение государственной собственности (в том числе на землю) на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований;

- осуществление полномочий собственника имущества должника - федерального государственного унитарного предприятия - при проведении процедур банкротства;

- защита имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом;

- осуществление учета федерального имущества и ведение реестра федерального имущества.

В соответствии с Положением о Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2004 года № 691:

- Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений;

- Росимущество находится в ведении Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В части управления федеральным имуществом Росимущество наделено следующими полномочиями:

- осуществляет полномочия собственника в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных учреждений, акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, в том числе составляющего государственную казну Российской Федерации, а также полномочия собственника по передаче федерального имущества юридическим и физическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества;

- осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности и в государственной собственности (до разграничения государственной собственности на землю), а также иного федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или в оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, а также переданного в установленном порядке иным лицам, и при выявлении нарушений принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации необходимые меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности;

- проводит в пределах своей компетенции проверку использования имущества, находящегося в федеральной собственности, назначает и проводит документальные и иные проверки, в том числе организует проведение ревизий и принимает решение о проведении аудиторских проверок федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, в том числе включенных в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества, а также иных юридических лиц по эффективному использованию и сохранности федерального имущества;

- организует оценку имущества в целях осуществления имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации, определяет условия договоров о проведении оценки федерального имущества;

- выступает от имени Российской Федерации при государственной регистрации права собственности Российской Федерации на недвижимое имущество, составляющее государственную казну Российской Федерации, и сделок с ним, а также права собственности Российской Федерации на земельные участки, которое признается (возникает) в соответствии с федеральными законами.

1.3. Структура государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия и наделение этих органов соответствующими полномочиями в отношении памятников федерального значения

До июля 2003 года практически все функции по учету, использованию и охране объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Северо-Западного федерального округа, выполнялись органами исполнительной власти и подведомственными им организациями субъектов Российской Федерации.

Состав указанных органов исполнительной власти приведен в таблице:

Субъект Российской Федерации	Орган охраны культурного наследия	Орган управления имуществом памятников
Архангельская область	Комитет по культуре Архангельской области	Комитет по управлению имуществом Архангельской области (до декабря 2003 г.)
Вологодская область	Департамент культуры администрации Вологодской области	Комитет по управлению имуществом Вологодской области (до ноября 2003 г.)
Калининградская область	Комитет по культуре Калининградской области	Комитет по управлению государственным имуществом Калининградской области (до 2003 г.)
Республика Карелия	Министерство культуры Республики Карелия	Министерство государственной собственности Республики Карелия (до декабря 2003 г.)
Ленинградская область	Комитет по культуре Ленинградской области	Комитет по управлению государственным имуществом Ленинградской области (до декабря 2003 г.)
Новгородская область	Комитет культуры, кино и туризма администрации Новгородской области	Комитет по управлению государственным имуществом Новгородской области (до 2004 г.)
Псковская область	Государственный комитет по культуре Псковской области	Комитет по управлению государственным имуществом Псковской области (до 2004 г.)

Ни в одном из субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа не созданы самостоятельные государственные органы охраны культурного наследия, в большинстве субъектов Российской Федерации на территории Северо-Западного федерального округа полномочия органов охраны памятников исполняют государственные органы управления культурой.

Только в Псковской области при наличии у Государственный комитет по культуре Псковской области полномочия государственного органа по осуществлению мероприятий по охране, использованию и реставрации памятников истории и культуры, установленные статьей 8 закона Псковской области «О государственной охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры Псковской области», были возложены на государственное учреждение культуры «Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры».

Наделение государственного учреждения полномочиями государственного органа охраны объектов культурного наследия не соответствует требованиям пункта 3 статьи 7 Закона РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», согласно которым запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации. При этом в соответствии со статьей 4 данного Закона хозяйствующими субъектами являются и российские некоммерческие организации.

В большинстве остальных областей созданы подведомственные государственным органам управления культурой государственные организации в форме государственных

учреждений, выполняющие отдельные мероприятия по использованию и сохранению памятников истории и культуры.

Так, в Архангельской области было создано областное государственное учреждение культуры «Научно-производственный центр по охране памятников истории и культуры», на балансовый учет которого поставлены 83 объекта недвижимости, относящиеся к объектам культурного наследия федерального значения.

В Новгородской области в 1994 году было создано государственное учреждение культуры «Управление государственного контроля, охраны и использования памятников истории и культуры».

В Вологодской области в 1990 году было создано государственное учреждение культуры «Дирекция по реставрации и использованию памятников истории и культуры в Вологодской области» (далее - ГУК «Дирекция»), на балансовом учете которого состоят более 120 объектов недвижимости памятников истории и культуры федерального значения.

Согласно положениям об этих государственных учреждениях к их функциям были отнесены следующие:

- организация и выполнение работ по выявлению, обследованию и научному документированию памятников истории и культуры;
- организация разработки, согласования и утверждения в установленном порядке списков памятников, историко-архитектурных, археологических опорных планов, проектов охранных зон, зон регулирования застройки и зон охраняемого природного ландшафта, проектов реставрации, приспособления, использования и музеефикации памятников;
- постановка на баланс памятников истории и культуры с последующей передачей их в аренду предприятиям, учреждениям и организациям и взиманием арендной платы в установленном порядке;
- осуществление контроля за соблюдением предприятиями и организациями независимо от ведомственной подчиненности и гражданами правил охраны, реставрации и использования памятников, находящихся в их пользовании или собственности, а также за выполнением мероприятий по обеспечению сохранности памятников при производстве строительных, мелиоративных и других работ;
- подготовка Свода памятников истории и культуры;
- осуществление технического надзора за направленностью, методикой и качеством ремонтно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры.

Положением были определены и источники доходов этих учреждений - арендная плата, поступления за выполненные работы (услуги) по договорам с государственными, кооперативными и общественными организациями, предприятиями и учреждениями, суммы отчислений от сметной стоимости ремонтно-реставрационных работ за осуществление технического надзора (государственный контроль за установленным порядком, направленностью, методикой и качеством производства), а также средства за экспертизу проектной и иной документации.

Причем, полномочия государственных органов охраны объектов культурного наследия и, соответственно, функции их подведомственных организаций распространялись на памятники истории и культуры как регионального, так и федерального значения.

После введения в действие Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации были лишены полномочий по решению вопросов охраны и сохранения объектов культурного наследия федерального значения.

При этом федеральные органы власти, наделенные полномочиями по охране объектов культурного наследия федерального значения, но не имеющие в субъектах Российской Федерации достаточно развитой и укомплектованной специалистами структуры территориальных органов и подведомственных организаций, были поставлены перед выбором - развивать собственную структуру территориальных органов либо делегировать свои полномочия государственным органам субъектов Российской Федерации.

Вопросы установления и делегирования полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом объектов культурного наследия федерального значения, являющихся федеральной собственностью, должны быть определены законодательно. Организация структуры и системы взаимодействия между органами охраны объектов культурного наследия разных уровней, а также их взаимодействия с органами градостроительства и архитектуры, органами управления имущественных и земельных отношений, органами технической инвентаризации и органами охраны окружающей среды позволит устранить противоречивость отдельных положений действующего законодательства и исключить случаи несанкционированного использования имущества и земель охраняемых объектов культурного наследия.

1.4. Реализация законодательно установленных полномочий в области государственной охраны объектов культурного наследия

Анализ деятельности указанных выше федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по охране, сохранению, восстановлению и использованию объектов культурного наследия, позволяет сделать вывод о серьезных просчетах, допущенных в ходе реформирования системы этих федеральных органов исполнительной власти, о радикальном сокращении реально выполняемых ими функций в указанной области, приводящему к фактическому неисполнению действующего законодательства в области охраны культурного наследия России.

Деление отдельных полномочий, закрепленных законодательно за федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным в области государственной охраны объектов культурного наследия, между четырьмя государственными органами исполнительной власти концептуально противоречит основному принципу Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» - единства и взаимосвязанности всех элементов, входящих в понятие государственной охраны объектов культурного наследия.

Согласно статьям 32 и 33 Федерального закона № 73-ФЗ государственная охрана объектов культурного наследия представляет собой единый процесс, основой которого является государственный учет объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, а заключение государственной историко-культурной экспертизы является основанием для принятия решений, входящих в компетенцию федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного в области государственной охраны объектов культурного наследия.

При существующей структуре федеральных органов исполнительной власти фактически исчезло само понятие федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного в области государственной охраны объектов культурного наследия, как контрольного органа, предназначенного для осуществления государственного контроля в области его деятельности в соответствии со статьей 11 Федерального закона № 73-ФЗ.

Наделение полномочиями по осуществлению государственного контроля Росохранкультуры - органа, являющегося подведомственным по отношению к отраслевому

Министерству, девальвирует само понятие государственного контроля, сводя его к ведомственному контролю.

Этот вывод подтверждается и анализом Положения о Росохранкультуре, которым не предусмотрены основополагающие полномочия по контролю и надзору, определенные Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Речь идет о полномочиях «по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения, а также издание индивидуальных правовых актов».

Отдельные функции федерального органа охраны памятников сами по себе являются инструментом государственного учета и контроля, а их нормативное и методическое обеспечение должно быть полномочиями самого контрольно-надзорного органа, а не специалистов отраслевого министерства, не обремененных опытом практической работы в рассматриваемой сфере.

Комплекс основополагающих полномочий и функций, закрепленных соответствующими федеральными законами за федеральным органом охраны культурного наследия, оказался искусственно размыт между Министерством, Службой, Росимуществом и Роскультурой, отдельные полномочия вообще не предусмотрены в положениях об указанных органах, другие полномочия закреплены за несколькими федеральными органами, а часть полномочий органа охраны памятников, закрепленных за одним из федеральных органов исполнительной власти, не может быть реализована в полном объеме без исполнения полномочий, закрепленных за другими федеральными органами исполнительной власти.

В частности, наиболее существенные для осуществления контрольных полномочий функции по формированию и ведению государственного реестра объектов культурного наследия, проведению государственной историко-культурной экспертизы, организации и проведению мониторинга данных об объектах культурного наследия, включенных в государственный реестр, оказались закрепленными за Федеральным агентством по культуре и кинематографии, а не за органом, уполномоченным осуществлять государственный контроль.

Полномочиями по осуществлению контроля за состоянием объектов культурного наследия наделены все указанные федеральные органы исполнительной власти, кроме Минкультуры России. В то же время не предусмотрены положениями об указанных федеральных органах исполнительной власти полномочия по заключению охранных обязательств с владельцами и пользователями имущества объектов культурного наследия, а также полномочия по государственной регистрации требований к сохранению объекта культурного наследия, установленные пунктом 3 статьи 63 Федерального закона № 73-ФЗ.

Вместе с тем отсутствие в системе федеральной исполнительной власти федерального органа, предусмотренного действующим законодательством и осуществляющего контрольные полномочия в сфере охраны объектов культурного наследия, является основанием для нарушения этого законодательства государственными органами власти субъектов Российской Федерации. Практика показывает, что одной из главных причин неудовлетворительного положения дел в сфере сохранения культурного наследия является неумение субъектов Российской Федерации осмыслить и обеспечить реализацию собственных полномочий, уже закрепленных за ними законодательством.

подавляющее большинство субъектов Российской Федерации не имеет и не создает предусмотренные законодательством органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять государственный контроль в области сохранения объектов культурного

наследия регионального значения. Зачастую функции государственного органа охраны возлагаются на государственные учреждения, научно-производственные центры, реставрационные мастерские.

Десятилетиями не разрабатываются и не утверждаются зоны охраны объектов культурного наследия, градостроительные регламенты, правила застройки в исторических поселениях, утверждение которых отнесено к полномочиям субъектов Российской Федерации, не ведется выявление и учет объектов, представляющих историко-культурную ценность.

Все это создает условия, способствующие безнаказанному уничтожению памятников истории и культуры, многочисленным нарушениям при проведении реставрационных работ и археологических раскопок. Так, в Республике Башкортостан именно по указанным причинам произошло целенаправленное уничтожение более 20 памятников регионального значения. Критическая ситуация складывается в зонах археологических раскопок в Краснодарском и Приморском краях, Владимирской, Московской и Псковской областях.

Следует отметить, что неумение субъектов Российской Федерации реализовать собственные полномочия, уже предоставленные им законодательством, порождает необоснованные претензии на полномочия федеральных ведомств, включая дополнительное финансирование и штатную численность за счет средств федерального бюджета. Подобные претензии подрывают верховенство федеральных законов и грозят целостности федеративного устройства.

Таким образом, Росохранкультура, наделенная полномочиями по осуществлению государственного контроля, не имеет механизмов воздействия на органы государственной власти и местного самоуправления, а также на их должностных лиц за ненадлежащее исполнение законодательства в части охраны культурно-исторического наследия Российской Федерации.

Вместе с тем полномочия по контролю в сфере сохранения культурно-исторического наследия, распространяются как по вертикали, так и по горизонтали государственной власти.

Это подразумевает наличие соответствующих механизмов воздействия Росохранкультуры как на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так и на федеральные органы исполнительной власти, в чьем ведении находятся объекты культурного наследия и государственные хранилища музейных, библиотечных и архивных фондов Российской Федерации. Однако такие механизмы и полномочия также не определены.

Таким образом, разделение функций, предусмотренных законодательством для одного органа власти, специально уполномоченного в области государственной охраны объектов культурного наследия, между четырьмя органами государственной власти не только является нарушением требований и предписаний Федерального закона № 73-ФЗ, но и нецелесообразно с позиций практической деятельности государственных органов исполнительной власти в сфере государственной охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации.

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

Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, и муниципальную собственность» определены перечни объектов, относящихся исключительно к федеральной собственности, объектов, относящихся к федеральной собственности, которые могут передаваться в собственность субъектам 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 Северо-Западного федерального округа, осуществлялось в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР» с изменениями и дополнениями согласно постановлениям Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624 и от 7 сентября 1976 года № 495.

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

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

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

зация объектов (статья 63 пункт 2) культурного наследия федерального значения, а также приостановлена регистрация права федеральной собственности и права собственности субъектов Российской Федерации на объекты культурного наследия, находящиеся в государственной собственности.

До принятия соответствующего федерального закона, регламентирующего порядок разграничения государственной собственности в отношении объектов культурного наследия, сохраняет свою силу постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, Гражданскому кодексу Российской Федерации в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 30 ноября 1994 года № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», и Федеральному закону от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

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» (далее - Закон о памятниках) 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).

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

2. Деятельность государственных органов исполнительной власти по исполнению законодательно установленных полномочий в области государственной охраны объектов культурного наследия

2.1. Формирование государственной политики в области государственной охраны объектов культурного наследия

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 года № 157 «Вопросы Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации» (с изменениями от 17 июня 2004 года и 26 января 2005 года) на Минкультуры России возложены функции по выработке государственной политики в сфере культуры, в частности, в области сохранения и содержания объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

По сведениям, представленным Министерством, целостная концепция государственной охраны объектов культурного наследия (далее - Концепция), выработанная с участием подведомственных Минкультуры России федеральных органов исполнительной власти, творческой и научной общественности Российской Федерации, была представлена на обсуждение III Всероссийского съезда органов охраны памятников (г. Саратов, сентябрь 2004 года) и обсуждена на заседании коллегии Минкультуры России 29 сентября 2005 года.

В составе Концепции определены основные инструменты реализации государственной политики по обеспечению сохранности объектов культурного наследия:

- оперативное и адекватное ситуации правовое регулирование вопросов государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия;

- разграничение полномочий по обеспечению сохранности объектов культурного наследия между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, позволяющее, с одной стороны, оперативно и эффективно обеспечивать сохранность объектов культурного наследия, а, с другой стороны, осуществлять государственный контроль за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов культурного наследия;

- организация и проведение государственной историко-культурной экспертизы как основы для принятия решений в сфере государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия;

- государственный учет объектов культурного наследия, формирование и ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

- принятие федерального закона, разграничивающего объекты культурного наследия, находящиеся в государственной собственности, на государственную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность (далее - законодательное разграничение прав собственности на объекты культурного наследия);

- определение перечней объектов культурного наследия, которые должны находиться исключительно в федеральной собственности, в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности;

- внедрение наиболее эффективных на современном этапе форм обеспечения сохранности объектов культурного наследия и способов их включения в социально-экономическое развитие общества, в том числе путем приватизации объектов культурного наследия;

- определение и совершенствование основных источников и способов финансирования мероприятий по обеспечению сохранности объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности и в собственности субъектов Российской Федерации, в том числе целевых бюджетных фондов и внебюджетных поступлений;

- обеспечение эффективного взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, общественными и религиозными организациями, иными физическими и юридическими лицами по вопросам обеспечения сохранности объектов культурного наследия.

Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации сформирован план мероприятий по реализации государственной политики обеспечения сохранности объектов культурного наследия на ближайшую (2005-2007 годы) и среднесрочную (до 2010 года) перспективы.

Положения Концепции государственной охраны объектов культурного наследия были изложены Министром культуры и массовых коммуникаций Российской Феде-

рации А. С. Соколовым в рамках «правительственного часа» в Совете Федерации в ноябре 2004 года и на парламентских слушаниях в Государственной Думе в декабре 2004 года и уточнены в связи с рассмотрением этого вопроса на заседании Правительства Российской Федерации 21 октября 2004 года.

По результатам заседания по вопросу о сохранении объектов культурного наследия народов Российской Федерации Правительством Российской Федерации была дана оценка деятельности федеральных органов исполнительной власти в части формирования нормативно-правовой базы по реализации Федерального закона № 73-ФЗ и даны соответствующие поручения (поручение Правительства Российской Федерации от 21 октября 2004 года № 40):

1. Отметить, что заинтересованными федеральными органами исполнительной власти не приняты меры по подготовке в установленном порядке нормативных правовых актов, необходимых для реализации Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

2. Минкультуры России (А. С. Соколову) совместно с Минэкономразвития России, Минфином России, МПР России, Минюстом России с участием заинтересованных органов исполнительной власти и Российской академии наук поручено завершить разработку проектов нормативных правовых актов в целях реализации Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и внести их в IV квартале 2005 года в Правительство Российской Федерации в установленном порядке. При необходимости внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» с учетом состоявшегося обсуждения внести соответствующие предложения в указанные сроки в Правительство Российской Федерации в установленном порядке.

3. Минфину России (А. Л. Кудрину), Минэкономразвития России (Г. О. Грефу), Минкультуры России (А. С. Соколову) с участием заинтересованных органов исполнительной власти поручено проработать вопрос о финансировании сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Соответствующие предложения до 15 декабря 2004 года внести в Правительство Российской Федерации в установленном порядке.

4. Минкультуры России (А. С. Соколову), Минэкономразвития (Г. О. Грефу) с участием заинтересованных органов исполнительной власти провести работу по проверке и уточнению перечней объектов культурного наследия народов Российской Федерации федерального значения и в I квартале 2005 года доложить Правительству Российской Федерации.

5. Минэкономразвития России (Г. О. Грефу), Минкультуры России (А. С. Соколову) поручено рассмотреть вопрос об особенностях оценки объектов культурного наследия народов Российской Федерации и доложить Правительству Российской Федерации.

Вопрос «Об основных направлениях государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации и плане действий по их реализации» был заслушан на заседании Правительства Российской Федерации 15 сентября 2005 года.

Доклад Министра культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации А. С. Соколова принят к сведению и по результатам обсуждения доклада Правительством Российской Федерации даны поручения федеральным органам исполнительной власти.

Пунктом 2 отмечено, что представленные Минкультуры России материалы не в полной мере соответствуют решениям Правительства Российской Федерации по вопросам сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) на-

родов Российской Федерации, законодательного обеспечения сферы культуры и массовых коммуникаций, материального обеспечения работников культуры.

Минкультуры России (А. С. Соколову) поручено принять исчерпывающие меры по выполнению ранее данных поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и до 1 ноября 2005 года о результатах доложить в Правительство Российской Федерации.

Пунктом 3 предложения, представленные Минкультуры России, об основных направлениях государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации приняты за основу.

Минкультуры России (А. С. Соколову) с участием заинтересованных органов исполнительной власти с учетом состоявшегося обсуждения, ранее данных поручений и представленных предложений, поручено разработать проект основных направлений государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации до 2015 года.

Указанный проект основных направлений с соответствующим планом действий по их реализации внести до 15 апреля 2006 года в Правительство Российской Федерации в установленном порядке.

2.2. Совершенствование действующего законодательства

На согласительных совещаниях представителями федеральных органов исполнительной власти, принимающими участие в разработке данных проектов, прошедших в Минкультуры России (протокол от 13 июля 2005 года № 05-09-ПРОЗ) и в Минэкономразвития России (22 июля 2005 года), было принято решение о необходимости разработки проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», предусмотрев исключение из Закона пункта 4 статьи 2 и пункта 2 статьи 63.

Минкультуры России при участии Роскультуры, Росохранкультуры и Российской академии наук был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Этим проектом предусматривается внесение необходимых изменений в федеральное законодательство, предполагающих отмену моратория на приватизацию объектов культурного наследия федерального значения и регистрацию права федеральной собственности, права собственности субъектов Российской Федерации либо органа местного самоуправления на объекты культурного наследия, находящиеся в государственной собственности.

Также проект предусматривает исключение из Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» пункта 4 статьи 2, согласно которому разграничение собственности на объекты культурного наследия, находящиеся в государственной собственности, осуществляется федеральным законом, регулирующим отнесение объектов культурного наследия к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности.

Исключение из Федерального закона № 73-ФЗ нормы о приостановлении приватизации на ближайшую перспективу (2006-2007 годы) представляется несвоевременным и нецелесообразным по следующим причинам.

Несвоевременно проведенная и не достаточно подготовленная приватизация может привести к непоправимым результатам. Все основные положения действующего зако-

нодательства, в том числе и положения, касающиеся выдачи охранных обязательств, распространяются на объекты культурного наследия, внесенные в единый государственный реестр объектов культурного наследия, сроки создания которого в настоящее время даже не определены. Также не определен орган государственной власти, уполномоченный и отвечающий за принятие охранных обязательств. Поэтому объекты культурного наследия, переданные в частную собственность без обременения охранными обязательствами, подвергнутся разграблению и окажутся утраченными навсегда и безвозвратно. К нашим потомкам они могут придти только в виде новоделов или изобразжений на этикетках потребительских товаров.

Принимая решение об отмене моратория на приватизацию объектов культурного наследия необходимо учесть положения Концепции государственной охраны объектов культурного наследия, разработанной Минкультуры России. Согласно этой Концепции приватизация объектов культурного наследия возможна только при выполнении следующих условий:

- регистрация объектов культурного наследия в едином государственном реестре объектов культурного наследия с указанием предмета охраны, границ территорий и собственников этих объектов;

- утверждение перечней объектов культурного наследия федерального значения, которые находятся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности и не подлежат отчуждению в частную собственность;

- оформление паспортов объектов культурного наследия;

- государственная регистрация прав собственности на объекты культурного наследия и ограничений (обременений), связанных с государственной охраной данных объектов;

- утверждение методик оценки стоимости и страховой стоимости объектов культурного наследия.

Согласно плану мероприятий Минкультуры России по реализации государственной политики обеспечения сохранности объектов культурного наследия сроки окончания мероприятий по формированию единого государственного реестра объектов культурного наследия и организации и проведению государственной историко-культурной экспертизы определены в 2010 году. Поэтому отмена моратория на приватизацию в настоящее время представляется преждевременной, а позиция Минкультуры России по этому вопросу - непоследовательной.

Необходимость соблюдения перечисленных выше условий для отмены моратория на приватизацию объектов культурного наследия подтверждается материалами IV Всероссийского съезда органов охраны памятников истории и культуры, проведенного с 13 по 15 сентября 2005 года в г. Твери Росохранкультуры совместно с администрацией Тверской области.

В резолюции съезда, принятой единогласно, говорится о необходимости обратиться к Правительству Российской Федерации с предложением о том, что до реализации поручения Президента Российской Федерации об отмене моратория на приватизацию необходимо принять соответствующие правовые, экономические и организационные меры для соблюдения указанных условий.

Минкультуры России не были приняты меры по реализации предложений Счетной палаты Российской Федерации, изложенные в представлении от 4 апреля 2005 года № 01-395/04-3, о рассмотрении вопроса о необходимости законодательного регулирования имущественных отношений в сфере государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения в части отнесения имущества объектов культур-

ного наследия к имуществу казны Российской Федерации и определения критериев и условий отчуждения указанного имущества из государственной собственности.

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

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

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

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

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

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

2.3. Состояние нормативно-правовой базы государственной охраны объектов культурного наследия

Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусмотрено введение в действие Правительством Российской Федерации следующих нормативно-правовых документов:

- порядок осуществления государственного контроля в области государственной охраны объектов культурного наследия (статья 11);

- положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (пункт 4 статьи 15);
- положение о форме паспорта объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия ((памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (пункт 1 статьи 21);
- порядок внесения предложений и подготовки документации о включении объектов культурного наследия федерального значения в Список всемирного наследия (пункт 2 статьи 25);
- порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения (пункт 1 статьи 27);
- порядок проведения государственной историко-культурной экспертизы и порядок определения размера оплаты историко-культурной экспертизы (пункт 3 статьи 31);
- порядок разработки проектов зон охраны объекта культурного наследия, требования к режиму использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон (пункт 4 статьи 34);
- порядок выдачи разрешения (открытого листа) на право проведения работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия (пункт 8 статьи 45);
- порядок организации историко-культурных заповедников федерального значения (пункт 3 статьи 58);
- порядок подготовки градостроительной документации, разрабатываемой для исторических поселений, и градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, включаемых в правила застройки муниципальных образований, и их согласование с федеральным органом охраны объектов культурного наследия (пункт 4 статьи 60).

В рамках реализации указанного Федерального закона Минкультуры России разработало следующие проекты постановлений Правительства Российской Федерации: «Об утверждении Положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»; «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной историко-культурной экспертизы»; «Об утверждении Порядка выдачи разрешений (открытых листов) на право проведения работ на объектах археологического наследия»; «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»; «Об утверждении Порядка организации историко-культурных заповедников федерального значения»; «Об утверждении Порядка предоставления льгот физическим или юридическим лицам, вложившим свои средства в работы по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

Данные проекты нормативных правовых актов в соответствии с регламентом Правительства Российской Федерации были направлены на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.

На согласительных совещаниях с представителями федеральных органов исполнительной власти, принимающими участие в разработке данных проектов, прошедших в Минкультуры России (протокол от 13 июля 2005 года № 05-09-ПРОЗ) и в Минэкономразвития России (22 июля 2005 года), обсуждались вопросы по проектам вышеуказанных нормативных правовых актов.

По результатам согласительных совещаний большинство разногласий с федеральными органами исполнительной власти были урегулированы.

В результате было принято решение о нецелесообразности разработки и принятия постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка орга-

низации историко-культурных заповедников федерального значения» и «Об утверждении Порядка предоставления льгот физическим или юридическим лицам, вложившим свои средства в работы по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

На момент проведения проверки Минкультуры России доработаны и в установленном порядке направлены в Правительство Российской Федерации проекты постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия» (письмо от 21 октября 2005 года № 2469-01-36-АС) и «Об утверждении Порядка выдачи разрешений (открытых листов) на право проведения работ на объектах археологического наследия» (письмо от 28 октября 2005 года № 2524-01-36-АС).

Определенные разногласия у согласующих эти документы федеральных органов исполнительной власти возникли при доработке проектов постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» и «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе».

Обусловлены эти разногласия, прежде всего, тем, что Федеральный закон № 73-ФЗ предусматривает формирование единого по Российской Федерации государственного реестра объектов культурного наследия, включающего в полном объеме пообъектный состав недвижимых памятников истории и культуры федерального, регионального и местного (муниципального) значения (далее - Реестр).

Проектом же предполагается, что формирование и внесение в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации надлежащих сведений будет осуществляться на основе ежегодного обмена соответствующей информацией между федеральным органом охраны памятников и органами охраны объектов культурного наследия субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с проектом осуществляют формирование и ведение «территориальных подсистем» Реестра, не предусмотренных действующим законодательством.

Для реализации такого проекта Положения необходимо предусмотреть в законодательном порядке передачу субъектам Российской Федерации полномочий по ведению единого государственного реестра объектов культурного наследия, в связи с чем Минкультуры России обратилось в Правительство Российской Федерации с предложением о соотношении сроков подготовки проектов указанных документов с принятием соответствующих законодательных актов.

В соответствии с предложенным вариантом Положения в Российской Федерации будет сформировано, как минимум, 89 (по числу субъектов Российской Федерации) государственных реестров объектов культурного наследия, не скоординированных между собой по характеру и объему содержащейся в них информации, а также отдельный реестр объектов культурного наследия федерального значения, состоящий из территориальных подсистем.

Такой подход к формированию и ведению Реестра вызвал естественные возражения со стороны Минэкономразвития России и Минфина России.

Кроме того, на совещании было констатировано, что разграничение государственной собственности на объекты культурного наследия состоялось на основании постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Россий-

ской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность».

Таким образом, на момент проведения проверки из 10 нормативно-правовых документов, предусмотренных Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, проекты двух документов в установленном порядке согласованы и переданы для утверждения в Правительство Российской Федерации, по двум документам принято решение о нецелесообразности их разработки и принятия, по двум документам направлено в Правительство Российской Федерации предложение о соотношении сроков их подготовки с принятием законодательных актов, остальные проекты документов находятся в различных стадиях разработки и доработки.

В итоге на момент проведения проверки не введено в действие ни одного подзаконного акта, предусмотренного действующим законом.

Основным препятствием на пути своевременного создания нормативно-правовой базы в сфере охраны объектов культурного наследия является утрата централизованного руководства деятельностью государственного аппарата в области охраны объектов культурного наследия.

Из-за отсутствия нормативных документов, предусмотренных Федеральным законом, органы охраны объектов культурного наследия вынуждены руководствоваться в своей деятельности Положением об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865, и Инструкцией о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденной приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 года № 203, которые не соответствуют сложившемуся к настоящему времени правовому полю в сфере гражданского права и могут применяться постольку, поскольку их нормы и правила не противоречат действующему Федеральному закону.

2.4. Учет объектов культурного наследия федерального значения и недвижимого имущества, являющегося или входящего в состав охраняемых объектов

Федеральным законом № 73-ФЗ (статья 63) установлено, что впредь до вступления в силу 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, изданной в развитие этого Положения Инструкцией о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденной приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 года № 203, и Методическими рекомендациями «Первичная учетная документация на памятники градостроительства и архитектуры», утвержденными Министерством культуры РСФСР 14 июня 1989 года.

В соответствии с указанными документами все права и обязанности по учету объектов культурного наследия народов Российской Федерации были переданы государственным органам охраны памятников.

По информации Роскультуры (письмо от 9 ноября 2005 года № 01-09-933пр) в связи с отсутствием Положения о ведении единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, формы и порядка оформления акта заключения историко-культурной экспертизы, утвержденных Правительством Российской Федерации, Агентство не ведет единый го-

сударственный реестр объектов культурного наследия, а занимается лишь учетом первичной документации на эти объекты (паспорта и учетные карточки).

Роскультуры проводит работы по учету совместно с секцией государственного учета культурного наследия и экономико-правового обеспечения Научно-методического совета по охране и сохранению культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации при Минкультуры России, созданного приказом Минкультуры России от 27 января 2005 года.

Электронной копией реестра первичной документации Роскультура не располагает.

В настоящее время учет памятников федерального значения ведется на основе сводных списков всех памятников, категория историко-культурного значения которых определялась на основании ранее издававшихся постановлений Совета Министров СССР и РСФСР, а также указов Президента Российской Федерации за период с 1935 по 2001 год.

Согласно сведениям, представленным органами охраны памятников истории и культуры субъектов Российской Федерации, на территории Северо-Западного федерального округа расположены и поставлены на учет 699 объектов культурного наследия федерального значения, в составе которых 2327 объектов недвижимости, которые могут быть использованы тем или иным хозяйственным способом.

Наибольшее количество объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения или входящих в их состав, расположено в Ленинградской области - 800 объектов, Архангельской области - 513 объектов и в Псковской области - 373 объекта.

Ведение учета объектов культурного наследия областными органами охраны памятников рассмотрено на примере Ленинградской и Архангельской областей.

В соответствии с положением о Комитете по культуре Ленинградской области, утвержденным постановлением губернатора Ленинградской области от 28 апреля 2000 года № 182-пг (пункт 8.7), на Комитет по культуре были возложены функции по организации и ведению государственного учета, инвентаризации и мониторингу состояния объектов культурного наследия.

На момент проверки на государственную охрану в Ленинградской области поставлено 3917 объектов культурного наследия, из них 2396 - вновь выявленные объекты, 1342 - памятники регионального значения и 179 объектов культурного наследия федерального значения.

В проверяемом периоде Комитетом по культуре Ленинградской области проводилась работа по ведению и корректировке государственных списков памятников, в том числе объектов культурного наследия федерального значения. Данная работа проводилась по двум основным направлениям:

- уточнение историко-культурной значимости объектов культурного наследия и определение пообъектного состава (локализация строений) комплексов и ансамблей, ранее принятых под государственную охрану списками без детальной проработки предметов охраны;

- разработка и ведение базы данных, содержащей сведения обо всех объектах культурного наследия, расположенных на территории Ленинградской области.

На основании паспортов, исторических справок, специальных изданий, архивных материалов осуществлялся сбор поправок и внесение исправлений в уточненный список - атрибутов, уточнение адресов, внесение исправлений в официальный список, внесение изменений в оба списка на основании новых постановлений федеральных и региональных органов власти.

Исключение из списка и включение в список объектов культурного наследия федерального значения, а также постановка на региональный учет объектов культурного на-

следия, утративших категорию федерального значения, за отчетный период производилось на основании действующих правовых актов.

В настоящее время учет памятников федерального значения ведется на основе «Государственного списка памятников истории и культуры, расположенных на территории Ленинградской области и состоящих на государственной охране». Данный сводный перечень содержит информацию обо всех объектах культурного наследия федерального значения, категория историко-культурного значения которых определялась на основании ранее издававшихся постановлений Совета Министров СССР и РСФСР, а также указов Президента Российской Федерации за период с 1935 по 2001 год.

Из 179 памятников истории и культуры, расположенных на территории Ленинградской области, два объекта культурного наследия находятся в ведении Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга и переданы в пользование музеем Санкт-Петербурга: Гатчинский дворцово-парковый ансамбль и крепость «Орешек» (Шлиссельбургская крепость-тюрьма).

На учете в Комитете по культуре Ленинградской области состоит 40 памятников военной истории, в основном памятники Великой Отечественной войны. Практически все указанные памятники не состоят на балансовом учете, то есть являются бесхозными, не внесены в реестр федеральной собственности, на них отсутствуют технические паспорта, не проведена экспертиза для определения территории памятника и предмета охраны. Основной причиной такого положения дел является отсутствие финансирования указанных работ из средств федерального бюджета.

На территории Ленинградской области расположены 3 памятника археологии - Земляное городище в с. Старая Ладога, Тиверский городок в Приозерском районе и крепость Ям в г. Кингисеппе.

Кроме того, на учете Комитета по культуре Ленинградской области состоит более 30 объектов культурного наследия, использование которых может осуществляться только по их первоначальному назначению без извлечения выгоды, то есть не в коммерческих целях. Это ворота, столбы, памятники-бюсты, монументы, памятные места и знаки, могилы - захоронения известных людей.

Подробный анализ учета и использования недвижимого имущества вышеуказанных объектов культурного наследия не имеет практического значения для достижения целей настоящей проверки. Для целей настоящей проверки все статистические сведения приводятся для объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры или входящих в их состав, которые в той или иной мере могут быть использованы в хозяйственных (коммерческих) целях.

Согласно данным, представленным Комитетом по культуре Ленинградской области, на территории области расположены 103 памятника истории и культуры, являющихся или имеющих в своем составе объекты недвижимости, отвечающих описанным выше условиям, в их числе:

- 34 объекта культового назначения (7 монастырей, недвижимое имущество большинства из которых используется по назначению; 17 объектов используются религиозными организациями и 10 объектов - не используются);
- 23 усадебных комплекса;
- 31 административное и жилое здание;
- 7 памятников крепостной архитектуры;
- 7 почтовых станций.

Комитетом по культуре Ленинградской области ведется разработка электронной базы данных памятников и выявленных объектов культурного наследия Ленинградской области. База содержит полный «Перечень объектов культурного наследия Ле-

нинградской области», в который включены все объекты культурного наследия Ленинградской области - выявленные, регионального и федерального значения. Их наименования и атрибуты даны в редакции, соответствующей юридическим документам, на основании которых они были взяты под государственную охрану. Адреса объектов в перечне приведены в соответствие с современными названиями мест расположения объектов.

В сводный перечень включены все недвижимые объекты культурного наследия Ленинградской области - выявленные, регионального и федерального значения. Их наименования и атрибуты даны в редакции, исправленной и дополненной на основании новых научных данных, полученных в процессе историко-архивных и библиографических изысканий. Кроме того, в сводный перечень вносятся структурные изменения по объектному составу архитектурных комплексов и ансамблей в ходе их уточнения. Адреса объектов в своде также приведены в соответствие с современным названием мест расположения объектов. Всего в сводный перечень включена информация о 845 объектах недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения или входящих в их состав.

Аналогичный список ведется Комитетом по культуре Архангельской области и содержит информацию о 1594 охраняемых объектах культурного наследия, в том числе о 513 объектах недвижимости, входящих в состав 82 памятников истории и культуры федерального значения, категория историко-культурного значения которых определялась на основании ранее издававшихся постановлений Совета Министров СССР и РСФСР, а также указов Президента Российской Федерации за период с 1935 по 2001 год.

Комитетом по культуре Архангельской области организована разработка электронной базы данных памятников и выявленных объектов культурного наследия Архангельской области. База ведется специалистами ГУК «Научно-производственный центр по охране памятников истории и культуры» (далее - ГУК «НПЦ») и содержит полный «Перечень объектов культурного наследия Архангельской области», а также «Свод банка данных по культурному наследию Архангельской области».

Всего в перечень включено 513 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, 1092 объекта недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры регионального значения, и 377 объектов недвижимости, входящих в состав вновь выявленных объектов.

2.4.1. Деятельность федеральных органов исполнительной власти по определению полного имущественного состава объектов культурного наследия

Правительству Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 было предписано, в шестимесячный срок уточнить состав объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, на которые распространялось действие постановления № 1327, то есть реализовать комплекс мер, позволяющий уточнить перечень имущественных объектов, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения.

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

Приказом Минкультуры России и Минэкономразвития России от 1 февраля 2005 года № 15/16 образована Межведомственная комиссия по организации проверки и уточнению перечней объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации федерального значения. В состав комиссии вошли представители Минкультуры России, Минэкономразвития России, Росимущества, Роскультуры, Росохранкультуры, а также ведущие специалисты-эксперты в области охраны и сохранения объектов культурного наследия.

По запросам Минкультуры России субъектами Российской Федерации были представлены актуальные сведения по объектам культурного наследия федерального значения, необходимые для подготовки уточненного перечня объектов культурного наследия.

В настоящее время по 43 субъектам Российской Федерации подготовлены рабочие материалы, которые будут использованы специалистами-экспертами при подготовке экспертных заключений, после чего Минкультуры России будут разработаны проекты нормативных правовых актов по утверждению данных перечней в соответствии с регламентом Правительства Российской Федерации.

На период проведения проверки указанные выше нормы действующих правовых документов в отношении объектов недвижимости памятников истории и культуры, расположенных в субъектах Российской Федерации на территории Северо-Западного федерального округа, фактически не выполнены. Уточненный состав объектов исторического и культурного наследия федерального значения Правительством Российской Федерации не утверждался, сведения о полном имущественном составе каждого объекта исторического и культурного наследия федерального значения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных в области охраны объектов культурного наследия, отсутствуют.

2.4.2. Деятельность по организации мониторинга состояния и использования, а также паспортизации объектов культурного наследия

Основанием для проведения мониторинга являются постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2001 года № 504 «Об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда» и приказ Минкультуры России от 28 мая 2002 года № 848 «Об утверждении Порядка проведения общероссийского мониторинга состояния и использования памятников истории и культуры». Цель - формирование и ведение единого государственного реестра памятников истории и культуры народов Российской Федерации и обновление базы данных «Памятники России».

По данным Роскультуры, Агентство не располагает материалами по проведению мониторинга (инвентаризации) объектов культурного наследия в 2002 и 2003 годах. Полученные в указанные годы данные не заведены в единую базу учета, не переданы на хранение в бывший архив Минкультуры России. В настоящее время отдел запрашивает у регионов повторно копии работ по мониторингу.

По данным Комитета по культуре Архангельской области, в 2003 и 2004 годах им были организованы работы по проведению мониторинга состояния и использования объектов культурного наследия, которые были проведены работниками ГУК «НПЦ».

При проведении мониторинга было обследовано более 1,5 тыс. недвижимых объектов культурного наследия, расположенных на территории Архангельской области, были составлены карты обследования с указанием индивидуальных особенностей памятника истории и культуры, позволяющие однозначно отличить его от других объектов. К карте обследования прилагаются цветные фотографии объекта культурного наследия,

схемы фотофиксации, обмерные чертежи и планы, а также файл на электронном носителе, содержащий точную копию данных на бумажном носителе.

Составлено более 80 актов технического состояния объектов культурного наследия в Каргопольском, Приморском, Онежском, Холмогорском, Соловецком районах, г. Архангельске. Проведена фотофиксация на 510 памятниках истории и культуры, в том числе на 19 объектах археологического наследия. Внесены изменения и новые данные в паспорта по 2300 объектам культурного наследия.

В 2004 году в рамках финансирования федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» по подпрограмме «Культурное наследие России (недвижимые памятники истории и культуры)» были выполнены работы по мониторингу памятников истории и культуры Республики Карелия, Архангельской и Вологодской областей. Сведения о финансировании этих работ приведены в таблице:

Пер. №	Наименование мероприятия	Бюджетополучатель	Сумма договора, тыс. руб.
14-2У8	Мониторинг состояния и использования объектов культурного наследия (памятников архитектуры) федерального значения на территории Республики Карелия	ГУ «Республиканский центр по государственной охране объектов культурного наследия» МКР Карелия»	200
14-2У19	Проведение мониторинга объектов культурного наследия «памятники архитектуры»	Национальный парк «Кенозерский», г. Архангельск	200
14-2У20	Проведение паспортизации объектов культурного наследия «объекты археологического наследия»	Национальный парк «Кенозерский», г. Архангельск	70
14-2У59	Мониторинг памятников истории и культуры (археологии) Псковской области	Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры Псковской области	100
14-2У58	Мониторинг памятников истории и культуры (архитектуры) Псковской области	Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры Псковской области	100

В 2005 году мониторинг проводился на объектах республик Адыгея, Татарстан и Карачаево-Черкесской Республики, Ханты-Мансийского автономного округа, Алтайского и Приморского краев, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Иркутской, Курганской, Курской, Псковской, Рязанской, Ростовской, Саратовской, Тульской, Челябинской, Ярославской областей, а также по Северо-Западному федеральному округу в рамках федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» в Республике Карелия, Архангельской и Псковской областях.

Мониторинг состояния и использования объектов культурного наследия (памятников архитектуры) федерального значения на объектах, расположенных на территории Республики Карелия проводился на основании приказа Федерального агентства по культуре и кинематографии № 423 от 30 декабря 2004 года «Об утверждении плана мероприятий по реализации федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» на 2005 год».

Государственным заказчиком работ выступало Федеральное агентство по культуре и кинематографии, исполнителем - Государственное учреждение «Республиканский центр по государственной охране объектов культурного наследия» Министерства культуры и по связям с общественностью Республики Карелия.

Работы по проведению мониторинга включали в себя:

- натурные исследования объектов (обследование технического состояния и уточнение состава объектов (комплекс, ансамбль), сбор сведений об использовании и форме собственности, указание наличия (либо отсутствия) первичной учетной документации (паспорт на объект культурного наследия) и фотофиксация;

- камеральную обработку материалов (составление актов технического состояния, схем генпланов с указанием точек фотофиксации, поэтажных планов).

Отчет о результатах мониторинга, включающий в себя типовые табличные формы утвержденного Минкультуры России образца и материалы фотофиксации объектов, составляется в 4 экземплярах (2 экземпляра на бумажных носителях, 2 экземпляра - на электронных носителях).

На проведение мониторинга в 2005 году из средств федерального бюджета затрачено 4750 тыс. рублей, в том числе 600 тыс. рублей - на проведение мониторинга объектов культурного наследия Северо-Западного федерального округа.

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

Паспорта должны выполняться по имеющейся форме в соответствии в письмом Министерства культуры Российской Федерации от 5 марта 2003 года № 212-17-14 до утверждения положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия, которое разрабатывается в соответствии с новым Федеральным законом.

Роскультура не имеет сведений о работах по паспортизации объектов культурного наследия за период 2002-2003 годов. За 2004 и 2005 годы Роскультурой профинансированы работы по паспортизации 35 объектов культурного наследия в Псковской области и 1 объекта в Вологодской области. В 2005 году также проводится паспортизация объектов культурного наследия (объектов археологического наследия) на территории ФГУ «Национальный парк «Кенозерский».

В проверяемом периоде учет памятников истории и культуры федерального значения проводился в основном на основе паспортов, составленных и утвержденных Министерством культуры СССР до 1990 года.

Например, в архиве Комитета по культуре Ленинградской области хранятся все имеющиеся паспорта на памятники истории и культуры федерального значения, расположенные на территории Ленинградской области, государственная охрана которых осуществлялась в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР» с изменениями и дополнениями согласно постановлениям Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624 и от 7 сентября 1976 года № 495.

Общее количество паспортов на недвижимые объекты исторического и культурного наследия федерального значения, выполненных и утвержденных Минкультуры России, составляет 311, или менее 40 % от общего числа объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения или входящих в их состав.

На момент проведения проверки не проводились работы по паспортизации таких крупных объектов культурного наследия федерального значения, находящихся в федеральной собственности, как комплекс крепостных сооружений в г. Приозерске «Крепость Корела» и «Новая крепость», «Коневецкий (Рождественский) монастырь», ансамбль Усадьбы Зиновьева «Богословка» во Всеволожском районе, комплекс усадебных домов и парковых сооружений (парк «Монрепо») в г. Выборге, ансамбли парков «Сильвия», «Зверинец» и «Приорат» в г. Гатчине, крепость «Копорье» в Ломоносовском районе.

В архиве Комитета по культуре Архангельской области хранятся научные паспорта практически на все памятники истории и культуры федерального значения, расположенные на территории Архангельской области, государственная охрана которых осуществлялась в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников в РСФСР» с изменениями и дополнениями согласно постановлениям Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 года № 624 и от 7 сентября 1976 года № 495.

В проверяемом периоде работы по паспортизации объектов культурного наследия федерального значения практически не проводились в связи с отсутствием финансирования из средств федерального бюджета.

В соответствии с новым Федеральным законом паспорт должен включать новые сведения о памятнике, в частности, перечень предметов охраны и схемы исторических и современных границ памятника, сведения о собственнике земельного участка и др. Стоимость составления одного паспорта на крупные историко-архитектурные комплексы составляет в среднем 30-40 тыс. рублей.

За 2002-2004 годы Комитетом по культуре Ленинградской области были поданы заявки на финансирование из средств федерального бюджета работ по паспортизации объектов культурного наследия на сумму 1850 тыс. рублей. Министерством культуры Российской Федерации на финансирование указанных работ по Ленинградской области было выделено только 100 тыс. рублей (на паспортизацию дворцово-паркового ансамбля «Гостилицы», Ломоносовский район): в 2002 году - 30 тыс. рублей, в 2003 году - 70 тыс. рублей.

Для справки: из 26 объектов недвижимости, входящих в состав дворцово-паркового ансамбля «Гостилицы», 6 объектов не сохранились (руинированы или сгорели), 8 объектов находятся в аварийном состоянии, 10 объектов - в неудовлетворительном состоянии и только состояние 2 объектов признано удовлетворительным.

Причем, владельцем имущества 10 объектов недвижимости, входящих в состав дворцово-паркового ансамбля «Гостилицы», является ЗАО «Племзавод «Красная Балтика», которое в соответствии с действующим законодательством несет полную ответственность за содержание и сохранность принадлежащих ему объектов культурного наследия и обязано было оплатить выполнение работ по паспортизации для осуществления государственной регистрации своих прав на имущество объекта культурного наследия.

2.4.3. Учет объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, в реестре федерального имущества

Росимуществом учет недвижимого имущества, относящегося к объектам исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696 «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества».

Ведение реестра федерального имущества осуществляется в программе «Реестр федерального имущества (СИОД)». При учете объектов исторического и культурного наследия в программе делается отметка в поле «Памятник культуры».

При таком ведении учета выявить какому именно памятнику истории и культуры федерального значения принадлежит имущество не всегда представляется возможным. Осложняется это и тем, что в реестре федерального имущества не определен статус памятника, поэтому сделать выборку по памятникам федерального значения или регионального значения нельзя. При представлении организациями, за которыми закреплены объекты исторического и культурного наследия, обновленных карт учета федерального имущества

сотрудниками Росимущества должна осуществляться сверка сведений об указанном имуществе с ранее представленными картами и данными реестра федерального имущества.

Ведение реестра федерального имущества по принципу закрепления его за балансодержателем не позволяло Росимуществу в полном объеме вести учет федерального имущества, не закрепленного за государственными учреждениями и предприятиями, то есть имущества, относящегося согласно статье 214 Гражданского кодекса Российской Федерации к имуществу казны Российской Федерации. Отсутствие на уровне федерального законодательства регулирования отношений, связанных с особенностями учета, порядка поступления и выбытия, порядка принятия решений об использовании и распоряжении казенным имуществом, не давало возможности Росимуществу объективно и оперативно оценивать состав незакрепленного, а, следовательно, не приносящего доход казенного имущества, а также принимать решения о его наиболее эффективном и рациональном использовании.

Территориальное управление Росимущества по Ленинградской области письмом от 26 ноября 2004 года № 3540-3 со ссылкой на нормы действующего законодательства сообщило в Росимущество о существующих проблемах учета имущества казны Российской Федерации и обратилось с просьбой дать разъяснения о порядке учета имущества казны Российской Федерации, включая процедуру ведения соответствующего реестра, постановки недвижимости на учет, снятия с учета и предоставления информации об этих объектах.

В разъяснениях Росимущества от 20 сентября 2005 года № 09-1099 и от 15 июня 2005 года № ДА-09/13087 Территориальному управлению Росимущества по Ленинградской области сообщалось, что для учета имущества, составляющего казну Российской Федерации, территориальный орган в субъекте Российской Федерации, на территории которого находится такое имущество, в рамках возложенных на него полномочий по осуществлению прав собственника закрепляет указанное имущество за государственными предприятиями или учреждениями либо передает его на соответствующем основании иному юридическому лицу в установленном порядке. Одновременно территориальный орган устанавливает юридическому лицу срок предоставления федерального имущества к учету в реестре в порядке определенном Положением.

В случае если исчерпаны все возможности указанного выше распоряжения иным имуществом, составляющим имущество казны Российской Федерации, территориальный орган собирает сведения о нем и осуществляет учет самостоятельно. Соответственно, в реестре в качестве заявителя указывается территориальный орган.

Письмом Росимущества от 9 сентября 2005 года № ВН-09/20318 в Минэкономразвития России направлены предложения по внесению изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696, предусматривающие совершенствование системы учета федерального имущества.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «О совершенствовании учета федерального имущества» (далее - проект) разработан во исполнение абзаца 3 пункта 4 протокола заседания Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2003 года № 44 о совершенствовании порядка ведения реестра федерального имущества и содержащейся в нем информации.

В соответствии с письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 17 марта 2004 года № 1633п-П6 проект доработан с учетом Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В нем также учтены решения, принятые на заседании Правительства Российской Федерации 17 марта 2005 года (пункт 3 раздела II протокола № 12) и влияющие на учет федерального имущества изменения, произошедшие в зако-

нодательстве Российской Федерации за истекший период. В частности, отнесение к недвижимым вещам объектов незавершенного строительства (Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Проектом изменена действующая структура реестра для упорядочения и систематизации содержащихся в нем сведений, состав которых расширяется. В частности, в реестр включаются сведения о земельном участке, регистраторе (держателе реестра акционеров) акционерного общества, программах деятельности правообладателя и эмитента, об ограничении (обременении) федерального имущества и лицах, обладающих правами (за исключением права собственности) на федеральное имущество и иными сведениями о нем.

Кроме того, проектом предусматривается размещение на Интернет-сайте Росимущества информации реестра, за исключением составляющих государственную тайну сведений, в объеме устанавливаемых им и используемых в нем из иных реестров, регистров и кадастров для идентификации федерального имущества сведений. Тем самым обеспечивается равный и свободный доступ широкого круга лиц к информации о федеральном имуществе, в том числе о его использовании.

Как показал анализ сведений о памятниках, представленных Росимуществом, и сведений, представленных органами культуры субъектов Российской Федерации и Управлением Росохранкультуры Северо-Западного федерального округа, составленных на основе приложений к постановлениям Совета Министров РСФСР № 1327 от 30 августа 1960 года и № 624 от 4 декабря 1974 года и Указу Президента Российской Федерации № 176 от 20 февраля 1995 года, в реестре федеральной собственности по тем или иным основаниям отсутствуют 920 объектов недвижимости, являющихся памятниками федерального значения или входящих в их состав на территории Северо-Западного федерального округа, что составляет 39,5 % от общего количества.

Анализ данных о количественном составе памятников истории и культуры федерального значения, полученных от Территориального управления Росимущества по Ленинградской области, Комитета по культуре Ленинградской области и Управления Росохранкультуры Северо-Западного федерального округа, показал, что 131 объект недвижимости, входящий в состав памятников федерального значения, не состоит на балансовом учете и не внесен в реестр федерального имущества как имущество казны Российской Федерации.

По сведениям, представленным министерством культуры Новгородской области, на государственную охрану поставлено 309 объектов недвижимости, входящих в состав 68 памятников истории и культуры федерального значения, анализ данных из реестра федерального имущества, представленных Территориальным управлением Росимущества Новгородской области, показал, что 139 объектов, входящих в состав указанных памятников, не включены в реестр федеральной собственности.

По данным минкультуры Псковской области, на государственную охрану поставлены 373 объекта, входящих в состав 177 памятников культуры и архитектуры (без объектов археологического наследия), анализ данных из реестра федерального имущества, представленных Территориальным управлением Росимущества Псковской области, показал, что у 15 памятников не определен или не полностью определен имущественный состав, и около 100 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, не состоят на учете в реестре федеральной собственности.

Сравнительный анализ данных минкультуры Вологодской области и данных Территориального управления Росимущества по Вологодской области показал, что в иму-

ществленный состав ансамбля Кирилло-Белозерского монастыря (XV-XVIII вв.) не внесены 17 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения.

Анализ общих сведений об учете показал, что:

- по 185 памятникам (235 объектов недвижимости), отсутствующим в реестре федеральной собственности, нет сведений у органов охраны памятников и регистрационной палаты Ленинградской области о собственниках этих памятников;

- по Вологодской области - 16 памятников федерального значения (21 объект недвижимости);

- по Ленинградской области - 3 памятника федерального значения (3 объекта недвижимости);

- по Псковской области - 52 памятника федерального значения (70 объектов недвижимости). Один памятник «Усадьба кн. Гагарина» в д. Холомки (5 построек), включенный в перечень Указом Президента Российской Федерации № 176 от 20 февраля 1995 года, удален из перечня памятников федерального значения распоряжением КУГИ Псковской области от 26 июля 2001 года № 452-р. Три памятника, по данным минкультуры Псковской области, состоящие на балансовом учете ГУК «НПЦ» по охране памятников, не поставлены на учет в реестр федерального имущества;

- по Республике Карелия статус 32 объектов недвижимости, являющихся памятниками федерального значения или входящих в их состав, не определен, их нет в реестре федеральной собственности и в реестре собственности субъекта Российской Федерации;

- по Архангельской области не внесены в реестр федерального имущества 106 объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения или входящих в их состав. Это имущество числится неразграниченным, хотя действующим законодательством, как было показано выше, отнесено исключительно к федеральной собственности. В основном это объекты культового назначения, не состоящие на балансовом учете и расположенные в отдаленных районах и малонаселенных местностях.

Наряду с бесхозными объектами культового назначения, не состоящими на балансовом учете, расположенными в отдаленных районах и малонаселенных местностях и числящимися не разграниченными, в реестр федерального имущества не внесены и объекты, переданные пользователям, в частности, религиозным и общественным организациям. Например, не учтены в реестре федерального имущества переданные религиозным организациям Троицкая церковь и церковь Зосимы и Савватия в г. Архангельске, причем церковь Зосимы и Савватия входит в состав памятника федерального значения «Подворье Соловецкого монастыря», остальные объекты недвижимости которого, переданные в пользование областным учреждениям, в реестре федерального имущества учтены.

Не учтены в реестре федерального имущества памятник федерального значения «Дом коммерческого собрания», занимаемый Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры, и объекты недвижимости ансамбля Кийского Кресто-Онежского монастыря, используемые домом отдыха «Кийский», ансамбли Веркольского и Антониево-Сийского монастырей, комплекс религиозных сооружений в с. Холмогоры и церковь Михаила Архангела в с. Заостровье, переданные в безвозмездное пользование религиозным организациям.

Не учтены в реестре федерального имущества объекты памятника федерального значения «Памятные места, связанные с жизнью М. В. Ломоносова» в с. Ломоносово.

По данным, полученным из Территориального управления Росимущества Вологодской области, основная часть памятников истории и культуры, расположенных на территории Вологодской области, закреплена на праве оперативного управления за

государственным учреждением культуры «Дирекция по реставрации и использованию памятников истории и культуры в Вологодской области».

ГУК «Дирекция» создана на основании приказа Министерства культуры РСФСР от 26 января 1990 года № 33 и приказа управления культуры исполнительного комитета Вологодского областного Совета народных депутатов от 8 февраля 1990 года № 29. Устав ГУК «Дирекция» в новой редакции утвержден приказом департамента культуры Вологодской области от 29 июля 2002 года № 51 и зарегистрирован в ФНС России по г. Вологде. Согласно уставу одним из основных видов деятельности ГУК «Дирекция» является организация работы по выявлению и научному документированию памятников истории и культуры.

По состоянию на 16 августа 2005 года на балансе ГУК «Дирекция» находились 52 памятника (58 объектов недвижимости) с категорией охраны федерального значения.

Памятники истории и культуры с категорией охраны федерального значения, находящиеся на балансе ГУК «Дирекция», до настоящего времени не внесены в реестр федерального имущества.

Документы, представленные в 1999 году, о включении в реестр федерального имущества были возвращены на доработку в связи с их ненадлежащим оформлением.

Комитетом по управлению имуществом Вологодской области, а затем - департаментом имущественных отношений Вологодской области в адрес ГУК «Дирекция» неоднократно направлялись письма (от 8 июля 1999 года № 1997, от 20 октября 1999 года № 3096, от 11 мая 2000 года № 1638, от 16 июня 2000 года № 2028, от 20 октября 2003 года № 5342, от 25 ноября 2003 года № 6101) о предоставлении пакета документов в полном объеме с учетом разграничения имущества по уровням государственной собственности.

Комитет по управлению имуществом Вологодской области информировал первого заместителя губернатора Вологодской области И. А. Позднякова (письмо от 8 ноября 2000 года № 3779) и департамент культуры Вологодской области (письмо от 1 сентября 2000 года № 2927) о невыполнении ГУК «Дирекция» постановления Правительства Российской Федерации от 3 июля 1998 года № 696 «Об организации учета федерального имущества и ведения реестра федерального имущества», регулирующего учет федерального имущества и ведение реестра федерального имущества.

По данным Территориального управления Росимущества по Ленинградской области, при проведении проверки использования по назначению и сохранности объектов культурного наследия федерального значения, переданных в оперативное управление Государственному историко-художественному дворцово-парковому музею-заповеднику «Гатчина», было выявлено, что распоряжением Совета Министров - Правительства РСФСР от 22 ноября 1993 года № 2118 по согласованию с Госкомимуществом России, Минкультуры России и администрацией Ленинградской области было принято решение об отнесении музейного фонда и недвижимых памятников Государственного историко-художественного дворцово-паркового музея-заповедника «Гатчина» к федеральной собственности и обеспечении передачи на баланс учреждения всего имущественного состава памятников истории и культуры Дворца-музея и парка г. Гатчины на праве оперативного управления. Однако до настоящего времени не принято на баланс и не внесено в реестр федерального имущества 29 объектов недвижимости из 61.

Таким образом, из полученной информации можно сделать вывод о том, что одной из причин отсутствия в реестре полной информации о федеральном имуществе, является то, что внесение в реестр сведений об имуществе носит заявительный характер и зависит от своевременности предоставления правообладателем данных об имуществе. Этот же принцип внесения сведений об имуществе, находящемся в собственности Российской Федерации заложен в проекте нового Положения о ведении реестра федерального имущества.

На основании представленной Росимуществом и его территориальными органами информации нельзя точно определить количество объектов, являющихся памятниками федерального значения или входящих в их состав, стоящих на учете в реестре федерального имущества, так как, несмотря на то, что Счетной палатой Российской Федерации запрашивалась информация об отражении сведений об указанном имуществе в реестре федеральной собственности, не из всех регионов пришла данная информация.

Так, в сведениях Росимущества (письмо вх. № А-2496 от 19 августа 2005 года) имеются данные об объектах, находящихся в областной и муниципальной собственности, сведения об имуществе, не закрепленном за балансодержателем и не являющимся имуществом казны Российской Федерации, а также сведения об имуществе, не внесенном балансодержателем в реестр федерального имущества.

Таким образом, вычлнить из общих данных имущество, которое стоит на учете в реестре федеральной собственности не представляется возможным. Статистика ведется только по наличию или отсутствию информации об объектах.

2.5. Государственный контроль за исполнением требований законодательства

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

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

Государственный контроль за исполнением требований законодательства по охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации осуществлялся до 2004 года в соответствии с полномочиями, которыми было наделено Министерство культуры Российской Федерации на основании Положения о нем и действующих правовых документов. С июня 2004 года такими полномочиями наделена Росохранкультура.

Согласно Положению об охране и использовании памятников истории и культуры (пункт 59), утвержденному постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865, порядок и условия использования памятников истории и культуры устанавливаются государственными органами охраны памятников и определяются для каждого памятника, находящегося в пользовании или собственности предприятий, учреждений, организаций и граждан, соответствующим охранным документом: охранно-арендным договором, охранным договором или охранным обязательством.

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

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

2.5.1. Оформление охранных обязательств на объекты культурного наследия федерального значения

Согласно сведениям, представленным органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, порядок и условия использования объектов культурного наследия федерального значения установлены только для 753 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, расположенных на территории Северо-Западного федерального округа, что составляет всего 32,3 % всех объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения и расположенных на территории Северо-Западного федерального округа.

Наличие охранных обязательств у объектов недвижимости памятника истории и культуры напрямую зависит от наличия у этого памятника пользователя, который в соответствии с действующим законодательством отвечает за сохранение памятника.

Только в двух областях Северо-Западного федерального округа более половины объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения или входящих в их состав, имеют оформленные охранные документы: в Новгородской области - 205 объектов из 309 (66,3 %) и Калининградской области - 11 объектов из 17 (64,7 процента).

В Вологодской области охранные документы оформлены только на 28 объектов недвижимости из 250 (11,2 %), в Республике Карелия - на 10 объектов недвижимости из 65 (15,4 процента).

На начало 2005 года между пользователями и Комитетом по культуре Ленинградской области заключены и зарегистрированы охранные обязательства на 252 объекта недвижимости, что составляет 31,5 % от общего числа объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения или входящих в их состав.

Причем из этих охранных обязательств 42 заключены до 1990 года, то есть несуществующими в настоящее время организациями с органами охраны памятников несуществующего государства, и практически утратили правовое значение. На момент проведения проверки более 600 объектов недвижимости, охраняемых государством, не имеют со стороны пользователей и владельцев этих объектов гарантий по сохранению и восстановлению переданного им имущества.

Значительная часть (более 30 % от общего числа) объектов недвижимости, не имеющих охранных обязательств, не имеют пользователей и не поставлены на баланс каких-либо организаций, то есть являются по существу бесхозными, и, соответственно, по таким объектам принимать охранные обязательства некому.

В нарушение действующего законодательства не заключаются охранные обязательства при отчуждении из государственной собственности и сдаче в аренду недвижимого имущества памятников истории и культуры федерального значения. Не заключены охранные обязательства с собственниками недвижимого имущества памятников истории и культуры федерального значения «Здание почтовой станции» в дер. Каськово Волосовского района - ОАО «Сельцо», «Здание почтовой станции» в дер. Чирковицы Волосовского района - ЗАО «Труд», «Дом Петрашевского» в дер. Матвеево Волховского района - ОАО «Сясьский ЦБК», с собственниками жилых домов и квартир на улицах Штурма, Островной и Петровской г. Выборга, «Дом С. П. Боткина» в пос. Тарасовское Выборгского района - ОАО «ЛОМО», «Дом Нестерова» по ул. Чкалова, 16, г. Гатчина.

Другой причиной, объясняющей неурегулированность имущественных отношений между государством и владельцами объектов культурного наследия, является отсутствие в системе органов государственной власти органа, уполномоченного от лица государства заключать охранные обязательства. В ответе от 23 июня 2005 года на запрос руководителя Территориального управления Росимущества по Ленинградской области

руководитель Федерального агентства по культуре и кинематографии М. Е. Швыдкой признает, что в действующих положениях федеральных органов охраны памятников не предусмотрены полномочия по заключению охранных обязательств. Это создает трудности в обеспечении сохранности объектов культурного наследия.

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

Район	Местоположение	Наименование	№ документа	Пользователь	Количество объектов
1	2	3	4	5	6
Всеволожский район	Пристань «Невский лесопарк»	Усадьба Зиновьева «Богословка»		ФГУП «Лесопарковая зона Санкт-Петербурга»	11
г. Выборг	Крепостной остров	Замок-крепость	пост. СМ РСФСР от 30.08.60 № 1327	ГУК «Музейное агентство»	20
г. Выборг	Рыночная площадь	«Круглая башня» (Воротный комплекс)	пост. СМ РСФСР от 30.08.60 № 1327	ФГУП СКУ «Ингрия»	1
г. Выборг	Лужская ул., д. 1	Бастион «Панцерлак»	пост. СМ РСФСР от 30.08.60 № 1327	ФГУП СКУ «Ингрия», ГУП «Ленграждпроект»	5
г. Выборг	Петровская ул. Островная ул.	Крепость Корона Санкт-Анна	пост. СМ РСФСР от 30.08.60 № 1327	ГУ МО РФ Выборгская КЭЧ КЭУ ЛВО	11
г. Выборг	Петровская ул. Островная ул.	Крепость Корона Санкт-Анна	пост. СМ РСФСР от 30.08.60 № 1327	Колледж гражданской авиации	6
г. Выборг	Петровская ул., Островная ул.	Крепость Корона Санкт-Анна	пост. СМ РСФСР от 30.08.60 № 1327	ФГУП СКУ «Ингрия»	8
г. Выборг	Выборгская ул., д. 8	Дом купеческой гильдии	пост. СМ РСФСР от 30.08.60 № 1327	ФГУП СКУ «Ингрия»	1
г. Выборг	Крепостная ул., д. 8а и д. 13а	Жилые дома	пост. СМ РСФСР от 30.08.60 № 1327	МЖРЭП № 3	2
Выборгский район	пос. «Сосновый бор»	Санаторий «Халила»	пост. СМ РСФСР от 30.08.60 № 1327	Санаторий «Сосновый бор»	6
г. Гатчина	Красная ул., д. 5	Съезжий дом	Указ Президента России от 20.02.95 № 176	УВД Гатчинского р-на ЛО	1
Гатчинский район	дер. Мыза-Ивановка	Дом «Розовая дача»	пост. СМ РСФСР от 04.12.74 № 624	ФГУП СКУ «Ингрия»	5
Гатчинский район	пос. Тайцы	Усадьба Демидова «Большие Тайцы»	пост. СМ РСФСР от 30.08.60 № 1327	ЛОГУП «Недвижимость»	15
Ломоносовский район	пос. Ропша	Дворец со службами и парком «Ропша»	пост. СМ РСФСР от 30.08.60 № 1327	ГУК «Музейное агентство»	39
Кингисеппский район	пос. Котлы	Усадьба Альбрехта	Указ Президента России от 20.02.95 № 176	Администрация Кингисеппского района	13
Всего объектов					144

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

зование и распоряжение имуществом памятников, а также организационной неопределенностью в предоставлении полномочий по заключению охранных обязательств в соответствии с действующим законодательством.

Согласно информации, представленной Комитетом по культуре Архангельской области, 266 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, не имеют охранных обязательств, что составляет 51,9 % от общего числа объектов недвижимости, состоящих на учете.

В нарушение действующего законодательства не заключены охранные обязательства с религиозными организациями, которым передано на правах безвозмездного пользования недвижимое имущество памятников истории и культуры федерального значения, в частности церковь Рождества Богородицы и Иоанно-Предтеченская церковь в г. Каргополе, Покровская церковь в с. Большая Шалга, ансамбль Веркольского монастыря в Пинежском районе, церковь Михаила Архангела в с. Заостровье Приморского района, Воскресенская церковь в дер. Верхние Матигоры Холмогорского района.

Процесс оформления и заключения охранных обязательств после реорганизации федеральных органов охраны памятников практически приостановлен в связи с тем, что полномочиями по оформлению и регистрации охранных документов не наделен ни один из федеральных органов государственной власти, осуществляющих свою деятельность в области охраны объектов культурного наследия.

Последствия, к которым приводит отсутствие охранных документов на объекты культурного наследия, иллюстрируются следующим примером.

Территориальное управление Росимущества по Ленинградской области выступало истцом по делу № А56-25092/2004 о признании права собственности Российской Федерации и о признании недействительной регистрации права муниципальной собственности на объект недвижимого имущества - здание суконной фабрики - по адресу: Ленинградская область, г. Гатчина, ул. Достоевского, д. 2.

Судами первой, апелляционной и кассационной инстанций в исковых требованиях Территориальному управлению Росимущества по Ленинградской области отказано. Подача заявления в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации о пересмотре в порядке надзора вступивших в силу судебных актов по данному делу представляется не имеющей судебной перспективы, исходя из следующего.

В судебных заседаниях истцом не доказано тождество объектов, на которые зарегистрировано право муниципальной собственности, и здания суконной фабрики. Иные доказательства, свидетельствующие о том, что спорный объект является памятником истории и культуры, а именно: паспорт памятника, охранные обязательства либо охранно-арендный договор, карта-схема расположения памятника, его обмерные чертежи, определяющий территорию памятника план земельного участка, отсутствуют.

Ввиду полного отсутствия охранных документов позиция Территориального управления Росимущества по Ленинградской области является заявительной, документальное подтверждение тому, что одноэтажное кирпичное строение со служебными постройками относится к памятнику истории и культуры, отсутствует.

2.5.2. Эффективность государственного контроля, состояние объектов культурного наследия федерального значения

Основным способом осуществления контроля за исполнением требований законодательства является проведение проверок и обследований. Проверки и обследования осуществляются путем выхода проверяющих на объект для проведения технического осмотра и выяснения состояния объекта охраны, выполнения условий охранных договоров, а также определения правомерности проведения реставрационных, ремонтных,

строительных и других видов работ на объекте охраны. Все нарушения, выявленные в результате проверки, должны фиксироваться составлением акта.

Кроме плановых проверок, которые должны осуществляться не реже 1 раза в 5 лет, в период проведения на объекте охраны реставрационных, ремонтных, строительных и других видов работ устанавливается режим регулярных проверок, сроки проведения которых определяются в зависимости от срочности проводимых работ (от ежеквартальных до еженедельных).

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

Организация и проведение инспекционных проверок осуществлялись в соответствии с «Порядком организации и проведения Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия и ее территориальными органами проверок деятельности юридических лиц по выполнению требований законодательства Российской Федерации в сфере охраны культурного наследия», утвержденного приказом Росохранкультуры от 25 февраля 2005 года № 18.

Всего за время деятельности Росохранкультуры проведено 85 инспекционных проверок соблюдения законодательства на объектах культурного наследия, в том числе совместно с территориальными управлениями Росохранкультуры на территории Северо-Западного федерального округа проведено 45 проверок. По результатам проверок составлен 21 акт, вынесено 56 предписаний и одно постановление мирового судьи.

Об эффективности осуществления государственного контроля, проводимого ранее Минкультуры России, свидетельствуют результаты анализа сведений, представленных органами охраны памятников субъектов Российской Федерации по Северо-Западному федеральному округу на 1 января 2005 года, о состоянии объектов недвижимости, относящихся к памятникам истории и культуры федерального значения.

Из общего числа объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения или входящих в их состав и расположенных на территории Северо-Западного федерального округа, техническое состояние только 1265 объектов признано удовлетворительным, что составляет 54,3 %. Неудовлетворительным признано состояние 468 объектов недвижимости (20 %), в аварийном состоянии находятся 223 объекта недвижимости (9,8 %), разрушенных, руинированных или уничтоженных объектов недвижимости числится 255 (10,9 %), о состоянии 116 объектов (5 %) сведения отсутствуют.

Согласно представленным Комитетом по культуре Архангельской области сведениям в удовлетворительном состоянии находятся 202 объекта недвижимости (около 40 % от общего числа объектов, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения), неудовлетворительным признано состояние 173 объектов недвижимости (33,5 %), аварийным признано состояние 54 объектов недвижимости (10,5 %), утрачено (руинировано, разрушено, уничтожено, реконструировано) - 84 объекта недвижимости (16,0 %). Все сведения приведены с учетом вновь выявленных объектов охраны, входящих в состав комплекса зданий, строений, сооружений памятников истории и культуры федерального значения.

Во многих случаях плохое состояние памятников истории и культуры объясняется отдаленностью и малонаселенностью места их расположения и отсутствием у них пользователей и балансодержателей, в частности у памятников, расположенных в Верхнетоемском,

Виноградовском, Красноборском и Онежском районах. На таких объектах практически не ведутся реставрационные работы из-за отсутствия необходимого финансирования, остаются нереализованными планы музейного и туристского освоения, которые могли бы создать экономическую основу использования культурного наследия области.

Процесс разрушения архитектурного наследия, ценнейшей частью которого является деревянное зодчество во всем его многообразии, усиливается с каждым годом, и при существующем состоянии государственной охраны памятников сохраняется реальная угроза утраты традиционной народной деревянной архитектуры.

В проверяемом периоде основными факторами экологического риска для объектов культурного наследия в регионе являлись естественные и антропогенно обусловленные воздействия на памятники истории и культуры: подтопление территории, эрозия, вибрация, загрязнение среды, экологически нерегламентированная застройка, визуальное нарушение ландшафтов.

Характерными примерами разрушения объектов культурного наследия являются: обрушение церквей и хозяйственных построек, расположенных на берегах рек из-за оползней, разливов рек; поджоги и акты вандализма; повышенная вибрация памятников, расположенных вдоль дорог. Так, при проведении мониторинга состояния и использования памятников истории и культуры Архангельской области были установлены факты полной физической утраты в результате обрушения памятников архитектуры федерального значения «Церковь Преображения Господня» в с. Ошевенск Каргопольского района и «Колокольня надвратная Веркольского монастыря» в с. Веркола Пинежского района.

Значительный урон наносят пожары. В августе 2004 года в результате неосторожного обращения с огнем неустановленных лиц произошла полная физическая утрата памятника архитектуры федерального значения «Церковь Пресвятой Богородицы» в с. Челмохта Холмогорского района. В июле 1999 года в результате неосторожного обращения с огнем неустановленных лиц произошла полная физическая утрата памятника архитектуры федерального значения «Часовня Святого Николая» в дер. Никольская Каргопольского района.

В августе 1997 года в результате пожара, возникшего от удара молнии, произошла полная физическая утрата памятника архитектуры федерального значения «Погост «Верхняя Мудьюга» в составе двух церквей и колокольни, расположенных в дер. Верховье Онежского района. В ноябре 1996 года в результате пожара, связанного с поджогом сухой травы, произошла полная физическая потеря памятника архитектуры федерального значения «Часовня Святого Диомидора» в дер. Матвеевка Онежского района.

Однако наличие у памятника пользователя не всегда является гарантией нормального его содержания, 12 государственных и муниципальных организаций, владеющих памятниками истории и культуры федерального значения, не могут обеспечить удовлетворительное содержание переданного им недвижимого имущества. В число указанных организаций входят следующие:

- Учреждение УГ - 42/7 УИН Минюста России - «Новодвинская крепость»;
- ОГУК «Архангельский областной краеведческий музей» - «Гостиный двор»;
- ОГУК «Художественная культура русского севера» - «Гостиный двор», «Подворье Соловецкого монастыря»;
- УВД Архангельской области - «Подворье Соловецкого монастыря», «Здание важни»;
- «Каргопольский историко-архитектурный музей» - «Собор Рождества Христова», «Погост Ошевенский», «Лядинский погост», «Александро-Ошевенский монастырь»;
- санаторий «Сольвычегодский - здание «Введенского монастыря»;
- городская администрация г. Сольвычегодска - «Городские присутственные места»;

- Сольвычегодский историко-художественный музей - «Городские присутственные места», «Комплекс Благовещенского собора», «Спасо-Обыденская церковь»;
- дом отдыха «Кийский» - ансамбль Кийского Кресто-Онежского монастыря;
- ФГУП «Севмашпредприятие» - «Николо-Корельский монастырь».

В неудовлетворительном состоянии находятся отдельные объекты недвижимости, входящие в состав памятников истории и культуры федерального значения, переданных ФГУ «Соловецкий историко-архитектурный и природный музей-заповедник» и ФГУ «Архангельский музей деревянного зодчества и народного искусства «Малые Корелы».

Согласно сведениям, представленным Комитетом по культуре Ленинградской области, в удовлетворительном состоянии находятся 394 объекта недвижимости (46,4 % от общего числа объектов, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения) неудовлетворительным признано состояние 165 объектов недвижимости (19,6 %), аварийным признано состояние 68 объектов недвижимости (8,4 %), утрачено (руинировано, разрушено, уничтожено, реконструировано) 117 объектов недвижимости (13,6 %). Все сведения приведены с учетом вновь выявленных объектов охраны, входящих в состав комплекса зданий, строений, сооружений памятников истории и культуры федерального значения.

В представленной информации отсутствуют сведения о состоянии 101 объекта недвижимости, относящихся к памятникам истории и культуры федерального значения (12 % от общего числа объектов недвижимости), причем в большинстве случаев отсутствие информации о состоянии объекта недвижимости совпадает с отсутствием информации о пользователях и балансодержателях этого объекта недвижимости. 165 объектов недвижимости, являющихся памятниками истории и культуры федерального значения или входящих в их состав, находятся в неудовлетворительном состоянии, из них 83 объекта недвижимости состоят на учете в реестре федеральной собственности, то есть закреплены за государственными организациями.

В частности, неудовлетворительным признано состояние зданий и строений Гатчинского дворцово-паркового комплекса, состоящего на балансовом учете Государственного историко-художественного дворцово-паркового музея заповедника «Гатчина», «Усадьбы Демидова «Большие Тайцы» в Гатчинском районе, состоящего на балансовом учете ЛОГУП «Недвижимость», «Усадьбы Ефремова, Руковишникова» в с. Рождественно Гатчинского района, состоящей на балансовом учете ГУК «Музейное агентство», «Дворца со службами и парком «Ропша» Ломоносовского района, состоящего на балансе ГУК «Музейное агентство», «Здания почтовой станции» в пос. Кипень Ломоносовского района, находящиеся во владении муниципальных органов Кипенской волости, «Ансамбля Ивангородской крепости» в г. Иван-город Кингисеппского района, состоящего на балансовом учете ФГУП СКУ «Ингрия», «Усадьбы Альбрехта» в пос. Котлы Кингисеппского района, находящейся во владении муниципальных органов Котельской волости.

Предложения Комитета по культуре Ленинградской области по передаче бесхозных или не используемых объектов недвижимости памятников истории и культуры федерального значения в пользование областным или муниципальным организациям как правило не находили поддержки в Росимуществе и его территориальном органе. В качестве примера можно указать не рассмотренное по существу обращение в Территориальное управление Росимущества по Ленинградской области начальника Департамента по охране и использованию памятников истории и культуры от 23 августа 2004 года по вопросам использования здания «Костела Гиацинта» в г. Выборге. Одной из причин такого положения дел с использованием недвижимого имущества памятников федерального значения является отсутствие у областного органа охраны памятников полномочий по государственной охране и управлению имуществом указанных памятников.

2.6. Использование объектов культурного наследия

В проверяемом периоде использование объектов культурного наследия должно было осуществляться в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

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

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

Федеральным законом также определены юридические лица, которым могут быть переданы объекты культурного наследия в безвозмездное пользование.

Согласно данным, представленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации по Северо-Западному федеральному округу, из 2327 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, которые можно каким-либо способом использовать, используются 1778 объектов недвижимости, или 76 процентов.

Практически все объекты недвижимости, входящие в состав памятников истории и культуры федерального значения, используются.

В Вологодской области из 250 объектов используются 202, то есть около 80 %, 4 объекта - на реставрации, 7 утрачены, а по 16 объектам нет данных об использовании; в Калининградской области используются все объекты, пригодные для использования в коммерческих и социальных целях; в Республике Карелия 95 % объектов культурного наследия используются музеями и в культовых целях; в Псковской области из 373 используются 250 объектов (67 %), нет данных об использовании 107 объектов, в руинированном состоянии - 16 объектов; в Новгородской области используется 77 % всех объектов, 11 объектов из неиспользуемых находятся в руинированном состоянии и отсутствуют данные об использовании 59 объектов.

Согласно сведениям, представленным Комитетом по культуре Архангельской области, по состоянию на 1 января 2005 года 417 объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, принадлежат государственным и муниципальным организациям (81 % от общего числа объектов недвижимости), 268 объектов недвижимости являются объектами культового назначения (52 %), 64 объекта недвижимости не имеют пользователей и балансодержателей (12 процентов).

Всего по Северо-Западному федеральному округу 494 объекта недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, используются в культовых целях, или 27,7 % от общего числа используемых (1778), в социальных и культурных целях - 962 объекта недвижимости, или 54 %, в коммерческих целях используются 148 объектов недвижимости, или 8,3 процента.

Как видно из статистических данных из числа используемых памятников процент использования в коммерческих целях очень низкий. Такое положение дел объясняется тем, что Росимуществом до настоящего времени не разработана методика расчета льготной арендной платы при сдаче в аренду федеральной собственности, являющейся памятниками истории и культуры федерального значения, предусмотренной Федеральным законом № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Так, статьей 14 Федерального закона № 73-ФЗ предусмотрено, что 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. Порядок установления льготной арендной платы и ее размеры в отношении объектов культурного наследия, устанавливаются органами исполнительной власти уровня, соответствующего виду собственности на объекты наследия.

В соответствии с законодательством физическое или юридическое лицо, владеющее на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в государственной или муниципальной собственности, должно обеспечивать выполнение работ по сохранению данного объекта.

Так как памятники, в большинстве случаев, находятся в неудовлетворительном или аварийном состоянии, а ремонт памятника в соответствии с законодательством должен происходить под контролем органов охраны памятника и рассматривается как реставрация, то есть производится подрядчиком, получившим лицензию на соответствующий вид деятельности, то значительным образом увеличиваются затраты на ремонт.

Поэтому законодательством предусмотрены льготы, то есть физическое или юридическое лицо, владеющее на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в государственной или муниципальной собственности, 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). Порядок предоставления указанной компенсации и ее размер определяются договором аренды. До настоящего времени Росимуществом не разработана примерная форма договора аренды и безвозмездного пользования федеральным имуществом, являющимся памятниками культуры федерального значения.

Таким образом, одной из причин низкого использования памятников в коммерческих целях является отсутствие нормативных документов, обеспечивающих выполнение норм Федерального закона № 73-ФЗ в части предоставления льгот пользователям указанных объектов.

Как следует из разъяснений Росимущества, порядок установления льготной арендной платы и ее размеры в отношении объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, согласно указанному Закону, определяются Правительством Российской Федерации.

2.6.1. Передача объектов культурного наследия религиозным организациям

На момент проведения проверки порядок передачи объектов культурного наследия религиозным организациям определен Положением о передаче религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2001 года № 490.

В своем докладе на совместном заседании президиума Государственного совета и президиума Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству, посвященном этому вопросу, Министр культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации А. С. Соколов отметил, что согласно Федеральному закону № 73-ФЗ религиозные объединения, как и общественные организации, вправе оказывать содействие федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному в области государственной охраны объектов культурного наследия, в сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия.

Число памятников религиозного назначения, отнесенного в установленном порядке к объектам культурного наследия федерального значения, насчитывает около 6000. В рамках действующего законодательства при передаче возникают значительные трудности. Примерами могут служить длящиеся много лет переговоры по освобождению культовых зданий, занимаемых Всероссийским художественным научно-реставрационным центром имени академика И. Э. Грабаря, объектов Высоко-Петровского монастыря, г. Москва, Саввино-Сторожевского монастыря, вопрос о передаче Костромской епархии объектов Ипатьевского монастыря в г. Костроме и ряда других.

Основные трудности при передаче обусловлены необходимостью предоставления организации, освобождающей помещения, равноценного помещения, необходимого для его функциональной деятельности, как это предусмотрено Законом Российской Федерации от 9 октября 1992 года «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

В частности, на момент проведения проверки не решен вопрос о передаче Спасо-Преображенскому ставропигиальному Соловецкому монастырю всего имущества «Подворья Соловецкого монастыря» в г. Архангельске. Первое обещание по этому вопросу было дано в письме главы администрации Архангельской области Н. П. Балакшина от 11 октября 1993 года. Последнее обещание о решении этого вопроса дано руководителем Федерального агентства по культуре и кинематографии М. Е. Швыдким в июне 2005 года.

За прошедшее время владеющие этим имуществом областные и федеральные организации довели его до аварийного состояния.

В качестве примера сложившейся ситуации с имуществом культового назначения - анализ состояния недвижимого имущества памятника истории и культуры федерального значения «Ансамбль Александро-Свирского монастыря», расположенного в дер. Старая слобода Лодейнопольского района Ленинградской области, поставленного на государственную охрану постановлением Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 года № 1327.

Отсутствие правоустанавливающих документов, оформленных в установленном порядке, не позволяет религиозным организациям осуществить государственную регистрацию прав на переданное имущество и стать полноправными владельцами этого имущества, а также препятствует оформлению прав на земельный участок в границах территории памятника.

К примеру, церковь Зосимы и Савватия с частью келейного корпуса, входящие в состав памятника федерального значения «Подворье Соловецкого монастыря» в г. Архангельске, были переданы в пользование Соловецкому монастырю на основании распоряжения Комитета по управлению государственным имуществом Архангельской области от 31 декабря 1992 года № 348-р. Передача была осуществлена по акту приема-передачи без оформления договора, определяющего права и условия использования передаваемого имущества.

Имеющаяся неопределенность в правовом положении памятников истории и культуры культового назначения приводит к тому, что религиозные организации не стремятся занимать и восстанавливать имеющиеся культовые здания и строения, а вкладывают имеющиеся средства в строительство новых храмов.

Так, по сведениям, представленным Территориальным управлением Росимущества по Архангельской области, с религиозными организациями заключены 12 договоров безвозмездного пользования на 7 памятников культуры федерального значения (88 объектов недвижимости), при этом 13 памятников (71 объект недвижимости) используются без оформления прав пользования. Выполнение условий договора в части обязанности пользователя заключить с органом охраны памятников в течение определенного договором пользования срока охранный договор не контролировалось.

В результате из 12 договоров пользования, только с четырьмя пользователями заключены охранные договоры. Выполнение условий договора в части обязанности пользователей оформить в установленном порядке с Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству документы на пользование земельными участками, закрепленными за зданиями и сооружениями, Территориальным управлением Росимущества по Архангельской области не контролировалось. Земельные отношения оформлены лишь в одном случае.

За период 2002-2004 годов органами управления государственным имуществом в Архангельской области не было заключено ни одного договора о передаче в безвозмездное пользование имущества памятника федерального значения культового назначения религиозным организациям. Неоднократные обращения служителей церкви в областные и федеральные органы власти не привели к изменению сложившейся ситуации.

По инициативе Минкультуры России Правительство Российской Федерации поручило заинтересованным министерствам и ведомствам совместно с религиозными организациями провести работу по реализации рекомендаций Комиссии по вопросам религиозных объединений при Правительстве Российской Федерации (протокол заседания Комиссии от 18 февраля 2005 года № 1 (51), касающихся совершенствования нормативной правовой базы в части регламентации порядка безвозмездной передачи религиозным организациям недвижимого имущества религиозного назначения.

Эта работа предполагает с учетом изменения функций федеральных органов исполнительной власти рассмотреть вопрос о применении норм постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2001 года № 490 «О порядке передачи религиозным организациям находящегося в федеральной собственности имущества религиозного назначения» и при необходимости подготовить и внести в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проекты соответствующих нормативных правовых актов. Также предполагается разработать и утвердить форму примерного договора безвозмездного пользования недвижимым имуществом религиозного назначения, отнесенным к памятникам истории и культуры, находящимся в государственной (муниципальной) собственности.

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

Всего по Северо-Западному федеральному округу согласно сообщениям территориальных управлений Росимущества ими сдаются в аренду 52 объекта, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения, на основании 134 договоров аренды. Всего же сдаются 148 объектов, то есть договоры по 96 объектам заключены областными органами управления имуществом и охраны памятников или их подведомственными организациями, а также муниципальными органами.

Наибольшее количество объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории культуры федерального значения, сдается в аренду в Новгородской области - 21 объект, на которые было заключено 36 договоров аренды, причем 29 из них заключены Территориальным управлением Росимущества Новгородской области, а 7 из них - КУГИ по Новгородской области.

Наибольшее количество договоров аренды заключено Территориальным управлением Росимущества Вологодской области (60 договоров аренды на два объекта, 58 из

них договоры аренды объектов недвижимости Кирилло-Белозерского монастыря в г. Кириллове Вологодской области).

По указанным объектам доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности, поступают на счет Управления Федерального казначейства по Вологодской области 40101810700000010002 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации» по соответствующим кодам бюджетной классификации доходов бюджетов Российской Федерации. В соответствии со статьей 29 Федерального закона от 23 декабря 2004 года №173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в федеральной собственности и переданного в оперативное управление ФГУК «Кирилло-Белозерский историко-архитектурный музей-заповедник» (объект охраны - Кирилло-Белозерский монастырь в г. Кириллове Вологодской области), перечисляются арендаторами в доход федерального бюджета на счет УФК по Вологодской области 40101810700000010002 «Доходы, распределяемые органами Федерального казначейства между уровнями бюджетной системы Российской Федерации». Поступившие средства отражаются на лицевом счете балансодержателя, открытого в Отделении по Кирилловскому району УФК по Вологодской области. В 2002 году было поставлено на учет 18 договоров аренды, доходы от арендной платы составили 99,2 тыс. рублей, в 2003 году - 24 договора аренды, доходы - 119,8 тыс. рублей, в 2004 году - 22 договора аренды, доходы - 240,5 тыс. рублей.

Доходы от сдачи в аренду памятника культурного наследия федерального значения по адресу г. Вологда, ул. Орлова, 3б, находящегося на балансе ГОУ СПО «Вологодское музыкальное училище», поступают в доход федерального бюджета на счет УФК по Вологодской области 40101810700000010002. В 2001 году принят на учет 1 договор аренды, доходы от арендной платы составили 145,49 тыс. рублей, в 2002 году - 1 договор аренды, доходы - 230,33 тыс. рублей, в 2003 году - 1 договор аренды (срок аренды с 4 января 2003 года по 31 декабря 2007 года), доходы от арендной платы в 2004 году составили 32,78 тыс. рублей.

Контрольно-ревизионным управлением департамента финансов Вологодской области на основании требования УВД Вологодской области от 15 ноября 2004 года № 9/19-1743 была проведена ревизия финансово-хозяйственной деятельности государственного учреждения культуры «Дирекция по реставрации и использованию памятников истории и культуры в Вологодской области» за 2003 год и январь-ноябрь 2004 года.

Проверка показала, что в нарушение статьи 298 Гражданского кодекса Российской Федерации (соблюдение учреждением запрета на самостоятельное распоряжение имуществом, закрепленным за учреждением на праве оперативного управления), статей 42 и 57 Бюджетного кодекса Российской Федерации (в части обязательного перечисления в федеральный бюджет средств, получаемых в виде арендной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в федеральной собственности), Федерального закона от 24 декабря 2002 года № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год», Федерального закона от 23 декабря 2003 года № 186-ФЗ «О федеральном бюджете на 2004 год» (в части перечисления доходов от использования государственного имущества в федеральный бюджет) государственным учреждением культуры «Дирекция по реставрации и использованию памятников истории и культуры в Вологодской области» заключены договоры аренды на 36 памятников федерального значения.

Несмотря на неоднократные письменные предупреждения о недопустимости самовольного распоряжения имуществом, сдача в аренду государственного имущества осуществляется ГУК «Дирекция» без согласия учредителя, являющегося уполномоченным органом охраны памятников истории и культуры на территории Вологодской области,

и без распоряжения органа, уполномоченного собственником управлять государственным имуществом. При сдаче в аренду объектов недвижимости ставки арендной платы в договорах устанавливаются произвольно.

Основным аргументом ГУК «Дирекция» (бывший директор М. И. Карачев) в оправдание своих действий по самостоятельному распоряжению имуществом, закрепленным за ГУК «Дирекция» на праве оперативного управления, является отсутствие на данный момент разграничения государственной собственности на объекты, относящиеся к памятникам истории и культуры.

Ранее Комитет по управлению имуществом Вологодской области и затем - департамент имущественных отношений Вологодской области, а также департамент культуры Вологодской области неоднократно обращались в адрес ГУК «Дирекция» с предложением урегулировать вопрос имущественно-правовых отношений по указанным объектам до момента разграничения их по уровням собственности с учетом действующих нормативных правовых актов, сложившейся судебной практики и рекомендации Минимущества России (письмо от 23 июня 1999 года № 05-651).

Игнорирование обоснованных предложений указанных выше государственных органов привело к неконтролируемому использованию ГУК «Дирекция» имущества памятников федерального значения и распоряжению им.

За 2001-2004 годы от аренды памятников федерального значения, находящихся на территории Калининградской области, получено средств в размере 15847,1 тыс. рублей, в том числе сумма, учтенная в федеральном бюджете, составила 13415,3 тыс. рублей. На сумму 2431,8 тыс. рублей произведены зачеты затрат арендаторов на проведенные работы по капитальному ремонту и восстановлению памятников в счет арендной платы.

В течение 2004 года доходы от сдачи в аренду недвижимого имущества, относящегося к объектам исторического и культурного наследия федерального значения, расположенным на территории Новгородской области, переданного в оперативное управление государственным учреждениям культуры и искусства, а также учитываемого в казне Российской Федерации, перечислялись на счет 4010181090000001001 в ГРКЦ ГУ Банка России по Новгородской области, БИК 044959001, УФК по Новгородской области, ОКАТО 49401000000, КБК 2010208, с 1 января 2005 года арендные платежи перечисляются на выше указанный счет с указанием нового кода бюджетной классификации (16611105031010600120) и распределяются Управлением Федерального казначейства по Новгородской области в соответствии с требованиями федерального закона о федеральном бюджете на соответствующий год.

По данным Территориального управления Росимущества по Ленинградской области, денежные средства от аренды федерального имущества, относящегося к объектам исторического и культурного наследия федерального значения, перечисляются арендаторами и поступают в федеральный бюджет.

Однако, как показала проверка использования по назначению и сохранности федерального имущества, входящего в состав памятников федерального значения, закрепленного на праве оперативного управления за ГУК «Социально-культурное учреждение «Ингрия» (далее - СКУ «Ингрия») Министерства культуры Российской Федерации, проведенная 21 апреля 2005 года комиссией Территориального управления Росимущества по Ленинградской области, образованной приказом руководителя Территориального управления от 15 апреля 2005 года № 45, ненадлежащим арендодателем - СКУ «Ингрия» - сдавались в аренду следующие объекты: «Круглая башня» (г. Выборг, ул. Пионерская, д. 9 (Рыночная пл.)), Бастион «Панцерлак» (г. Выборг, ул. Лужская, д. 1), здание бывшей кордегардии (Анненкорн) (г. Выборг, ул. Петровская, д. 9), ворота Сортии, здание Сторожевой башни городской Ратуши (ул. Выборгская, д. 15).

По результатам проверки Территориальным управлением Росимущества по Ленинградской области в Арбитражный суд были направлены иски о взыскании неосновательного обогащения и выселения (№ 551-7/11 от 26 июля 2005 года и № 553-7/11 от 26 июля 2005 года) к следующим юридическим лицам:

- ООО «ТС» (объект - «Круглая башня»). Цена иска - 198061,81 рубля. Судебное заседание назначено на 5 декабря 2005 года;

- ООО «Панцерлак» (объект - Бастион «Панцерлак»). Цена иска - 20529,25 рубля. Судебное заседание назначено на 17 октября 2005 года.

В отношении иных объектов иски не были поданы, из-за невозможности установить арендаторов этих помещений. По этому поводу директору СКУ «Ингрия» было направлено письмо с требованием привести договоры аренды в соответствие с законодательством. Письмом от 28 июня 2005 года № 0-67/К директор СКУ «Ингрия» направил в Территориальное управление Росимущества по Ленинградской области на согласование дополнительные соглашения к договорам аренды, по которым арендодателем является СКУ «Ингрия».

Письмом от 29 июля 2005 года № 2407-21 директору СКУ «Ингрия» были направлены разъяснения: Территориальное управление Росимущества по Ленинградской области не может согласовать дополнительные соглашения к договорам аренды, так как данные договоры должны быть приведены в соответствие с действующим законодательством, то есть арендодателем по этим договорам должно выступать Территориальное управление, на одной стороне с которым будет выступать СКУ «Ингрия» в качестве балансодержателя.

Денежные средства от использования объектов недвижимости, расположенных на территории Псковской области, в федеральный бюджет не поступали, так как в аренду переданы объекты, требующие значительных затрат на проведение ремонтно-реставрационных работ. Стоимость выполненных реставрационных работ засчитывается в счет арендных платежей. Контроль за выполнением ремонтных, проектно-сметных работ осуществляет орган по охране памятников - ГУК «Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры Псковской области».

Общая сумма средств, полученная от аренды имущества памятников истории и культуры федерального значения, сданного в аренду органами по управлению имуществом, за период 2003-2004 годы составила 244488,18 тыс. рублей. Данных о поступлениях средств от арендной платы по договорам, заключенным другими органами и учреждениями, у Счетной палаты не имеется.

Общая статистика по областям:

Архангельская область - по 6 договорам аренды получено 371,55 тыс. рублей;

Вологодская область - по 60 договорам аренды получено 868,10 тыс. рублей;

Калининградская область - по 8 договорам аренды получено 13415,30 тыс. рублей;

Новгородская область - по 16 договорам аренды получено 221060,97 тыс. рублей;

Псковская область - по 3 договорам аренды получено 173,00 тыс. рублей.

Следует отметить, что в большинстве случаев договоры аренды заключены с нарушением законодательства о памятниках в части обязанности заключения арендатором охранного договора с органами охраны памятников.

Например, в Ленинградской области в 2002-2004 годах охранные обязательства арендаторов в органы охраны не были представлены.

По Вологодской области арендаторы ни по одному из договоров не передавали в органы охраны памятников свои охранные обязательства.

По Новгородской области по договорам аренды 21 памятника охранные договоры заключены только с 9 арендаторами.

По Псковской области все три договора аренды заключены без охранных обязательств со стороны арендодателя.

Причиной отсутствия охранных обязательств у арендатора является то, что не определен государственный орган, уполномоченный заключать охранные договоры. Областным органам охраны памятников не были делегированы полномочия на осуществление действий по охране памятников культурного наследия федерального значения. При этом действующими положениями «О Федеральном агентстве по культуре и кинематографии» и «О Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия» полномочия по заключению охранных обязательств не предусмотрены.

Так, функциями Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия являются контроль за соблюдением условий охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия федерального значения и заключении охранных обязательств с пользователями и собственниками объектов культурного наследия федерального значения, а также за соблюдением условий указанных охранных обязательств, а не обязанность заключения охранных обязательств.

Таким образом, охранные договоры на памятники федерального значения, включенные в реестр федеральной собственности, можно заключать только после решения вопроса о наделении таким полномочием какого-либо государственного органа.

Так как указанное положение дел препятствует осуществлению Росимуществом своих функций по управлению имуществом, Счетной палатой была запрошена в Росимуществе информация о предпринятых руководством действиях, направленных на урегулирование данного вопроса. Письмом заместителя руководителя Росимущества Д. Б. Аратского даны разъяснения, что орган государственной власти, уполномоченный заключать охранные договоры, определяется Правительством Российской Федерации, а не Росимуществом. То есть Росимущество не обращалось в Правительство Российской Федерации с разъяснением необходимости определить государственный орган, уполномоченный заключать охранные договоры с пользователями или собственниками имущества, являющегося памятниками федерального значения.

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

Проверка финансирования работ по сохранению, реставрации и восстановлению памятников истории и культуры федерального значения проводилась исключительно в рамках федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» (подпрограмма «Развитие культуры и сохранение культурного наследия России»).

Финансирование мероприятий Программы осуществляется за счет средств федерального бюджета с привлечением средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

Функции государственного заказчика федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» в части сохранения культурного наследия Российской Федерации, а также на объектах культового назначения, переданных в безвозмездное пользование Русской Православной Церкви и иным конфессиям в 2004 и 2005 году, осуществляло Федеральное агентство по культуре и кинематографии.

Распределение средств федерального бюджета по видам работ согласно подпрограмме «Развитие культуры и сохранение культурного наследия России» (раздел III. Культурное наследие России - недвижимые памятники истории и культуры) показано в таблице:

(млн. руб.)

Мероприятия	Финансирование по годам					
	2003 г.		2004 г.		2005 г.	
	всего	в том числе из федерального бюджета	всего	в том числе из федерального бюджета	всего	в том числе из федерального бюджета
Преодоление кризисного состояния сохранности памятников истории и культуры федерального значения (проведение противоаварийных, консервационных работ)	320	240	390	310	500	420
Восстановление памятников культового зодчества (поддержка реставрационных работ на объектах, переданных религиозным организациям)	280	180	370	270	550	450
Сохранение уникальных памятников деревянного зодчества (консервационные, реставрационные работы)	146	130	276	260	396	380
Возвращение памятников истории и культуры федерального значения в хозяйственный и культурный оборот (осуществление полного комплекса реставрационных работ)	480	250	800	500	995	595
Обеспечение государственного учета и эффективного использования памятников (создание и использования общероссийской системы мониторинга сохранности и использования памятников)	70	30	90	50	120	80

Кроме того, отдельной подпрограммой (раздел VIII. Комплексные целевые проекты) запланированы работы по возрождению и развитию Валаамского архипелага и реставрации памятников ансамбля Троице-Сергиевой лавры на 2001-2005 годы в объемах 55,6 млн. рублей (в том числе из федерального бюджета - 25,6 млн. рублей) и 379,9 млн. рублей (в том числе из федерального бюджета - 80,2 млн. рублей), соответственно.

По данным, представленным федеральным государственным учреждением «Дирекция по строительству, реконструкции и реставрации» в 2003-2005 годах в рамках федеральной целевой программы «Культура России (2001-2005 годы)» было реализовано 342 мероприятия по реставрации памятников истории и культуры на общую сумму 467219,77 тыс. рублей. В приложении № 8 приведены данные о финансировании по годам и субъектам Северо-Западного федерального округа Российской Федерации.

По данным Роскультуры, в 2002-2004 годах на проведение капитального ремонта и реставрацию объектов культурного наследия, находящихся на территории Северо-Западного федерального округа и переданных в пользование учреждениям культуры, подведомственным Роскультуре, в рамках текущего содержания направлены средства федерального бюджета в сумме 220472,9 тыс. рублей.

Распределение средств по годам и учреждениям показано в таблице:

(тыс. руб.)

Наименование объекта	Объемы финансирования по статье 240300			
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	Всего
Соловецкий государственный историко-архитектурный и природный музей-заповедник	15929,9	27150,0	27200,0	70279,9
Архангельский государственный музей деревянного зодчества и народного искусства «Малые Корелы»	4582,4	8855,0	8700,0	22137,4
Кирилло-Белозерский историко-архитектурный и художественный музей-заповедник	14456,1	16502,0	18000,0	48958,1
Музей Мирового океана	4223,2	3462,0	7060,0	14745,2
Государственный историко-архитектурный и этнографический музей-заповедник «Кижы»	-	10000,0	12662,7	22662,7
Новгородский государственный объединенный музей-заповедник	12245,8	10500,0	10000,0	32745,8
Государственный мемориальный историко-литературный и природно-ландшафтный музей-заповедник А. С. Пушкина «Михайловское»	3443,8	2500,0	3000,0	8943,8

Сведения по финансированию в 2004 году реставрационных и восстановительных работ на иных объектах культурного наследия Северо-Западного федерального округа, в рамках ФЦП «Культура России (2001-2005 годы)», в том числе на объектах культурного назначения, переданных в безвозмездное пользование Русской Православной Церкви и иным конфессиям, приведены в приложении № 9.

Положением о Федеральном агентстве по культуре и кинематографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 291 установлено, что Роскультура осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Агентства и реализацию возложенных на него функций.

Согласно статье 269 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ «главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также представления отчетности и внесения платы за пользование бюджетными средствами».

Однако, несмотря на вмененную Законом обязанность, Агентство, по его же собственному сообщению (письмо Роскультуры от 23 ноября 2005 года № 03-10-975пр), не осуществляло в 2004-2005 годах контроль за целевым использованием средств федерального бюджета на объектах исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения по Северо-Западному федеральному округу.

Указанное нарушение уже отмечалось Счетной палатой в представлении от 4 апреля 2005 года № 01-395/04-3 (пункт 4.6) по итогам проверки полноты учета, эффективности и исполнения законодательства при использовании и распоряжении объектами культурного наследия федерального значения по Центральному федеральному округу, направленном в адрес Правительства Российской Федерации.

Как свидетельствуют результаты настоящей проверки, никаких мер по устранению указанного нарушения Правительством Российской Федерации предпринято не было.

Наряду с этим, пунктом 2 той же статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации предписано, что «главные распорядители бюджетных средств проводят проверки подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных учреждений».

Эта же функция закреплена за Агентством пунктом 5.5 Положения о Федеральном агентстве по культуре и кинематографии. Согласно Положению Роскультура «осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса».

На запрос Счетной палаты Агентство сообщило, что проверки порядка использования имущества в подведомственных организациях, расположенных на территории Северо-Западного федерального округа (кроме г. Санкт-Петербурга), в 2004-2005 годах Роскультурой не проводились.

Исполнение указанных выше функций является не правом, а обязанностью Агентства и их выполнение обеспечивается соответствующим финансированием из средств федерального бюджета.

Невыполнение Роскультурой возложенных на него функций свидетельствует об отсутствии соответствующего контроля со стороны Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, в чьем ведении находится Федеральное агентство по культуре и кинематографии, и требует пересмотра объемов бюджетных средств, выделяемых Агентству из федерального бюджета.

Выводы

1. Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» фактически не исполняется.

1.1. Не создан предусмотренный статьей 10 указанного Федерального закона федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Распределение полномочий по государственной охране объектов культурного наследия, а также учету, использованию и распоряжению имуществом этих объектов между четырьмя федеральными органами исполнительной власти привело к тому, что отдельные установленные Федеральным законом полномочия органа охраны памятников оказались не закрепленными ни за одним из федеральных органов исполнительной власти, отдельные полномочия закреплены за несколькими федеральными органами, а часть полномочий органа охраны памятников, закрепленных за одним из федеральных органов исполнительной власти, не может быть реализована в полном объеме без исполнения других полномочий, закрепленных за другими федеральными органами исполнительной власти.

1.2. Не создана единая структура органов государственной власти и подведомственных организаций, осуществляющих мероприятия по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения. Не осуществляется работа по передаче части полномочий по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения органам охраны памятников субъектов Российской Федерации.

1.3. Не осуществляется государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренный статьей 11 указанного Федерального закона. На момент проведения проверки Правительством Российской Федерации не определен порядок осуществления государственного контроля в области государственной охраны объектов культурного наследия (подведомственный орган не может осуществлять вневедомственный контроль).

1.4. Не осуществляется предусмотренный пунктом 2 статьи 33 указанного Федерального закона государственный учет объектов культурного наследия, не ведется и не формируется единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации, предусмотренный главой IV указанного Федерального закона, Правительством Российской Федерации не утверждено положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, предусмотренное пунктом 4 статьи 15 указанного Федерального закона.

1.5. Не введены в действие особенности владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия, установленные главой VIII указанного Федерального закона, поскольку не определен государственный орган исполнительной власти, уполномоченный налагать ограничения права владения, пользования и распоряжения объектом культурного наследия путем заключения охранных обязательств.

2. Правительством Российской Федерации не приняты эффективные меры:

2.1. По созданию нормативно-правовой базы государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренной Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»:

- не установлена форма паспорта объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр памятников истории и культуры народов Российской Федерации (пункт 1 статьи 21);

- не определен порядок внесения предложений и подготовки документации о включении объектов культурного наследия федерального значения в Список всемирного наследия (пункт 2 статьи 25);

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

- не определен порядок проведения государственной историко-культурной экспертизы и порядок определения размера оплаты историко-культурной экспертизы (пункт 3 статьи 31);

- не определен порядок разработки проектов зон охраны объекта культурного наследия, требования к режиму использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон (пункт 4 статьи 34);

- не определен порядок выдачи разрешения (открытого листа) на право проведения работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия (пункт 8 статьи 45);

- не определен порядок подготовки градостроительной документации, разрабатываемой для исторических поселений, и градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, включаемых в правила застройки муниципальных образований, и их согласование с федеральным органом охраны объектов культурного наследия (пункт 4 статьи 60);

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

- не решены вопросы законодательного регулирования имущественных отношений в сфере государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения в части отнесения имущества объектов культурного наследия федерального значения к имуществу казны Российской Федерации, разграничения полномочий по управлению и распоряжению имуществом объектов культурного наследия, формирования перечня не подлежащих отчуждению объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, определения критериев и условий отчуждения имущества объектов культурного наследия из государственной собственности, определения механизма передачи имущества объектов культурного наследия собственником в собственность Российской Федерации и изъятия имущества памятников у собственников в законодательно установленных случаях.

2.2. По исполнению представления Счетной палаты Российской Федерации от 4 апреля 2005 года № 01-395/04-3 в части:

- совершенствования законодательного и нормативно-правового регулирования в сфере государственной охраны объектов культурного наследия;

- создания обоснованной системы долгосрочного планирования финансирования мероприятий по учету, сохранению и использованию объектов культурного наследия федерального значения, проведению восстановительных и реставрационных работ и обеспечению надлежащего контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета и других источников финансирования восстановительных и реставрационных работ на объектах культурного наследия федерального значения;

- определения полного имущественного состава каждого объекта исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, проведения полной инвентаризации недвижимого имущества объектов культурного наследия федерального

значения с составлением региональных перечней, содержащих сведения о наличии и состоянии объектов недвижимости, регистрации прав на эти объекты, наличии балансодержателей, пользователей и охранных обязательств;

- организации проведения работ по паспортизации объектов культурного наследия федерального значения;

- рассмотрения вопроса о законности регистрации прав собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности на объекты культурного наследия федерального значения.

3. Проверка деятельности Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федерального агентства по культуре и кинематографии и Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по обеспечению полноты учета, эффективности и исполнению законодательства при использовании и распоряжении объектами исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, расположенными на территории Северо-Западного федерального округа, показала, что федеральными органами исполнительной власти 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.

3.1. Не осуществлялся в установленном порядке учет объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Северо-Западного федерального округа, не сформирован единый государственный реестр объектов культурного наследия федерального значения, не проводились работы по паспортизации объектов культурного наследия федерального значения.

3.2. В нарушение требований Указа Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 не определен полный имущественный состав каждого объекта исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения на территории Северо-Западного федерального округа, 24 % объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения на территории Северо-Западного федерального округа, не имеют балансодержателя или пользователя.

3.3. Своевременно не были приняты меры по осуществлению учета и государственной регистрации прав Российской Федерации на объекты культурного наследия федерального значения, отнесенные к федеральной собственности в соответствии постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 3020-1, только 60 % недвижимого имущества памятников истории и культуры федерального значения на территории Северо-Западного федерального округа внесено в реестр федеральной собственности.

3.4. Не исполнялись требования законодательства о выполнении владельцами и пользователями объектов культурного наследия федерального значения обязательных условий его использования, установленных охранными обязательствами или охранными договорами, более 65 % объектов недвижимости памятников истории и культуры федерального значения, относящихся к федеральной собственности, использовались без подписания охранных обязательств.

3.5. Не создана система обоснованного планирования восстановительных и реставрационных работ на территории Северо-Западного федерального округа, не обеспечен надлежащий контроль целевого назначения и эффективности использования средств федерального бюджета, направленных на финансирование восстановительных и рес-

таврационных работ на территории Северо-Западного федерального округа. Более 45 % объектов недвижимости, входящих в состав памятников истории и культуры федерального значения на территории Северо-Западного федерального округа, находятся в неудовлетворительном и аварийном состоянии, более 10 % таких объектов находятся в руинированном состоянии или разрушены.

3.6. Не приняты меры направленные на защиту имущественных интересов Российской Федерации по фактам неправомерной регистрации права собственности субъектов федерации органов местного самоуправления на недвижимое имущество памятников истории и культуры федерального значения и по фактам неправомерного отчуждения из государственной собственности недвижимого имущества памятников истории и культуры федерального значения на территории Северо-Западного федерального округа.

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

Предложения

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

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

Обязать федеральные органы охраны объектов культурного наследия совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществить в течение 2006 года подготовку и передачу для утверждения в Правительство Российской Федерации проектов всех нормативных правовых актов в соответствии с требованиями указанного Федерального закона.

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

1.3. Подготовить предложения по приведению структуры государственных органов исполнительной власти в сфере охраны объектов культурного наследия в соответствие с действующим законодательством.

1.4. Поручить федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим полномочия органа охраны объектов культурного наследия и управления федеральным имуществом:

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

- принять меры по созданию обоснованной системы долгосрочного планирования финансирования мероприятий по учету, сохранению и использованию объектов куль-

турного наследия федерального значения, проведению восстановительных и реставрационных работ и обеспечению надлежащего контроля за целевым назначением и эффективностью использования средств федерального бюджета и других источников финансирования восстановительных и реставрационных работ на объектах культурного наследия федерального значения;

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

- провести полную инвентаризацию недвижимого имущества объектов культурного наследия федерального значения с составлением региональных перечней, содержащих сведения о наличии и состоянии объектов недвижимости, регистрации прав на эти объекты, наличии балансодержателей, пользователей и охранных обязательств;

- рассмотреть вопрос о законности регистрации прав на объекты культурного наследия федерального значения в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности.

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

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. С. БЕЛЯКОВ