

# Проверка использования в 2014 году средств на сохранение объектов культурного наследия (в том числе на консервацию)

Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии с планом работы Счетной палаты Красноярского края.

## 1. Исходные данные о контрольном мероприятии.

**1.1. Наименование контрольного мероприятия:** «Проверка использования в 2014 году средств на сохранение объектов культурного наследия (в том числе на консервацию)».

**1.2. Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 2.4.3. годового плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2015 год, предложение Законодательного Собрания Красноярского края от 08.07.2014 № 1773-и-ЗС.

**1.3. Объекты контрольного мероприятия:** министерство культуры Красноярского края (далее – Министерство культуры), министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Красноярского края (далее – Министерство строительства и ЖКХ), краевое государственное казенное учреждение «Управление капитального строительства» (далее – КГКУ «УКС»).

**1.4. Период проведения контрольного мероприятия:** 01.04.2015 – 29.05.2015.

**1.5. Проверяемый период:** 2014 год.

## 2. Основные выводы по результатам контрольного мероприятия

1. В Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Законодательством краевого уровня для органов государственной власти края установлено 53 полномочия в проверяемых сферах, из которых 38 вменено Правительству края и краевому органу исполнительной власти в области охраны объектов культурного наследия. На уровень края переданы 2 полномочия Российской Федерации - государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, федеральный государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия.

С принятием в октябре 2014 года Федерального закона № 315-ФЗ увеличилось число полномочий органов государственной власти края. На 01.07.2015 не внесены соответствующие изменения в Закон края № 8-3166, не определено точное число нормативных правовых актов, подлежащих корректировке, а также принятию новых.

Потребуется актуализация Основных направлений стратегии культурной политики края на 2009 – 2020 годы, принятие новой концепции сохранения, использования и популяризации, государственной охраны объектов культурного наследия края.

2. В программных документах краевого уровня не отражены перспективы использования объектов культурного наследия; не определен общий объем потребности в средствах на реализацию полномочий по сохранению, популяризации, использованию и государственной охране объектов культурного наследия; не обозначено в качестве приоритетов привлечение средств на сохранение объектов культурного наследия за счет внебюджетных источников.

Не нашли своего развития задачи государственной культурной политики по созданию условий для развития культурно-познавательного туризма, формирования системы духовного и патриотического воспитания молодежи на базе изучения материального культурного наследия края, развитию инициатив граждан по сохранению объектов культурного наследия.

3. Система государственного управления сформирована в крае в соответствии с положениями законодательства.

В 2014 году функции органа исполнительной власти в области охраны объектов культурного наследия осуществляло Министерство культуры. Реализацию мероприятий подпрограммы «Сохранение культурного наследия» госпрограммы «Развитие культуры и туризма» выполняли Министерство культуры, Министерство строительства и ЖКХ, КГКУ «УКС».

Кроме того, по объектам культурного наследия, находящимся на балансе управления делами Губернатора и Правительства края (Управление), функции государственного заказчика работ по сохранению и главного распорядителя средств выполняет само Управление, являющееся органом исполнительной власти края с правом юридического лица.

С изменением федерального законодательства в 2015 году вносятся изменения в систему государственного управления: образован новый орган исполнительной власти края - служба по государственной охране объектов культурного наследия (Служба), согласовано создание КГКУ «Центр по сохранению культурного наследия края». В этой связи штатная численность Министерства культуры сокращена на 23 единицы.

4. Основными недостатками системы государственного управления являются:

- необеспеченность соблюдения положений Федерального закона «Об объектах культурного наследия» в части паспортизации объектов, утверждения границ территории, установления охранной зоны памятников, границ охранных зон и зон регулирования застройки и хозяйственной деятельности;
- недостаточная работа по популяризации объектов культурного наследия, в том числе по повышению культурного и туристического имиджа края.
- отнесение к функциям Службы двух видов государственных работ, а также ведомственная подчиненность Службы Министерству культуры;
- отсутствие в КГКУ «УКС» внутреннего финансового контроля в процессе оплаты фактически выполненных подрядных работ;
- в государственную программу края «Развитие культуры и туризма» не включены меры по сохранению объектов культурного наследия, работы по сохранению которых осуществляет Управление, что не обеспечивает комплексный подход к решению задач, обозначенных государственной программой.

На качество бюджетного планирования оказывают влияние:

- недостаточная согласованность собственников (пользователей) объектов культурного наследия, Министерства культуры и действующих при нем общественных организаций, а также Министерства строительства и ЖКХ при согласованию выбора работ по сохранению, видов консервационных работ;
- распыление бюджетных средств по объектам без достижения значимого эффекта.

5. В 2014 году бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий по сохранению объектов культурного наследия предусмотрены в сумме 544,2 млн. рублей, из которых профинансировано 389,8 млн. рублей или 71,6%.

На неудовлетворительный уровень финансирования оказали влияние сложившаяся ситуация с дефицитом бюджетных средств и задержкой сроков проведения конкурсных процедур, качество подрядных работ, в том числе по разработке научно-проектной документации (НПД).

Виды консервационных работ в большей степени определялись объемом бюджетных средств, размер которых позволяет провести противоаварийные работы, обеспечивающие кратковременный эффект. Без одновременного решения вопросов продолжения ремонтно-реставрационных работ, охраны объектов и их дальнейшего использования расходование бюджетных средств не решает проблемы сохранения объекта культурного наследия в целом.

Из 8-ми проверенных объектов культурного наследия, на которых осуществлялись консервационные работы в 2014 году, за проведение производственных работ оплачено от 62,5% до 91% средств, на разработку НПД использовано от 9% до 37,6%.

В составе основных видов работ наиболее дорогостоящими являются: огнезащитная обработка деревянных поверхностей; устройство кровли; устройство полов; демонтажные работы с вывозом мусора. При этом подтвердить фактические объемы выполненных работ по вывозу мусора и огнезащитной обработке деревянных поверхностей в ходе последующего контроля не представляется возможным.

6. С нарушениями и недостатками использовано 4 379,2 тыс. рублей, из них в 2014 году 1 522,3 тыс. рублей или 14,8% от финансирования. В том числе с нарушениями Федерального закона «О контрактной системе» Министерством строительства и ЖКХ, КГКУ «УКС» заключено 10 контрактов на общую сумму 3,5 млн. рублей.

Непроработанность КГКУ «УКС» вопросов применения НДС для оплаты работ и услуг с учетом особенного режима налогообложения отнесена к коррупционным рискам.

7. Ожидаемые результаты, установленные государственной программой края «Развитие культуры и туризма» в отношении мероприятий по сохранению объектов культурного наследия, не отражают заявленной цели «Эффективное использование объектов культурного наследия края».

По итогам 2014 года из 12 показателей результативности не выполнены 7 показателей.

Не предполагает значительных сдвигов в решении проблем с учетной документацией на объекты культурного наследия края динамика целевого индикатора, запланированная государственной программой края «Развитие культуры и туризма».

8. В целом недостатки системы государственного управления, недостаточные объемы бюджетного финансирования, их позднее распределение по мероприятиям и объектам, обуславливающее их ежегодное неосвоение, не способствуют сокращению проблем в проверяемой сфере.

Не решается одна из основных проблем - по поиску лиц, желающих получить объекты культурного наследия для дальнейшего использования и обеспечения сохранения их ценности для будущих поколений.

Принимаемые меры не позволяют предотвратить ухудшение состояния большей части объектов культурного наследия края, общая численность которых составляет 4 824 единиц, и поддерживать их в надлежащем эксплуатационном состоянии.

### **3. Основные нарушения, выявленные в ходе контрольного мероприятия**

В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой отмечено:

1) В Перечне документов, предусмотренных механизмом реализации государственной программы края «Развитие культуры и туризма» для финансирования работ, не предусмотрены лицензии по сохранению объектов культурного наследия. Между тем, деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации лицензируется.

В связи с указанным данные лицензии КГКУ «УКС» с подрядчиков не требовались, соответственно, не подтверждается надлежащее качество выполненных работ.

2) Несоблюдение положений механизма реализации государственной программы края «Развитие культуры и туризма».

В пакете документов, предоставленных КГКУ «УКС» Министерству строительства и ЖКХ для финансирования работ, отсутствуют: заключение государственной историко - культурной экспертизы, положительное заключение государственной экспертизы проектной документации, заключение о достоверности определения сметной стоимости, разрешение на строительство.

Отсутствие требуемых документов поясняется КГКУ «УКС» объективными причинами, в том числе особенностями законодательства.

В то же время ни КГКУ «УКС», ни Министерством строительства и ЖКХ не инициировано внесение изменений в государственную программу края «Развитие культуры и туризма» в части уточнения перечня требуемых документов и оснований их предоставления.

3) Несоответствие оценки выполненных работ, указанной в научно-реставрационном отчете проектировщика ООО «АК-Проект», и указанной в заключении приемочной комиссии Министерства культуры.

Наличие выявленных Министерством культуры нарушений подтверждено в ходе выездной проверки Счетной палаты края. Неправомерные расходы КГКУ «УКС» на оплату невыполненных работ по данному объекту составили 161,5 тыс. рублей.

4) Согласно условиям государственных контрактов, заключенных КГКУ «УКС» с подрядными организациями, стоимость работ, поручаемых подрядчику, не учитывает НДС на основании пп. 15 ч. 2 ст. 149 Налогового кодекса РФ.

При этом как показала проверка, в актах выполненных работ и справках о стоимости выполненных работ по консервации подрядчиками включен НДС на общую сумму 1 892,2 тыс. рублей, из которых КГКУ «УКС» оплачено 849,8 тыс. рублей в нарушение условий государственных контрактов (то есть – неправомерно);

5) на объектах культурного наследия, подлежащих консервации, проводятся ремонтно-реставрационные работы за счет средств внебюджетных источников, не учитываемых в государственной программе края «Развитие культуры и туризма».

Так для объекта культурного наследия «Церковь Вознесения, 1914 г.» (ул. Корнева, 15 «б», г. Минусинск) за счет средств религиозной организации приобретены комплекты окон, установка которых в ходе работ по консервации не учтена и на дату проверки не осуществлялась.

При этом за счет средств краевого бюджета оплачено 306,7 тыс. рублей за работы: по остеклению оконным стеклом окон, заделке оконных проемов из досок, огнезащитной их обработке, установке металлических решеток (неэффективное использование средств – избыточные расходы).

б) К разряду избыточных (неэффективных) средств краевого бюджета в ходе проверки отнесены 146,7 тыс. рублей за повторную разработку НПД на объект культурного наследия «Ольгинская церковь, 1899 г.» (ул. Центральная, 2а, с. Ольгино, Уярский район), а также 2 856,9 тыс. рублей на работы по сохранению объекта культурного наследия

«Усадьба Чернышова, 1912 г. Архитектор Чернышов» (флигель) (ул. Марковского, 21, г. Красноярск).

**4. Требования по устранению выявленных нарушений и недостатков, предотвращению нанесения материального ущерба субъекту РФ или возмещению причиненного вреда, по привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в допущенных нарушениях, а также мер по пресечению, устранению и предупреждению нарушений (согласно внесенным представлениям и предписаниям)**

По результатам контрольного мероприятия Министерству строительства и ЖКХ предложено: принять меры по соблюдению в министерстве требований Федерального закона «О контрактной системе» и совместно с КГКУ «Управление капитального строительства» принять меры по устранению коррупционных рисков, указанных в отчете.

**5. Информация о предложениях Счетной палаты Красноярского края**

По результатам контрольного мероприятия Правительству края предложено:

подготовить корректировку положений Закона края от 23.04.2009 № 8-3166 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ, расположенных на территории Красноярского края» с учетом изменений Федерального закона «Об объектах культурного наследия»;

актуализировать Основные направления стратегии культурной политики края на 2009 – 2020 годы;

рассмотреть вопрос об утверждении Концепции сохранения, использования и популяризации, государственной охраны объектов культурного наследия края на долгосрочную перспективу;

актуализировать нормативные правовые акты по вопросам сохранения, популяризации, использования и государственной охраны объектов культурного наследия, принять порядки, требуемые Федеральным законом «Об объектах культурного наследия»;

рассмотреть вопрос о переподчинении службы по государственной охране объектов культурного наследия края напрямую Правительству края (по примеру службы строительного надзора и жилищного контроля края, осуществляющей несколько видов государственного надзора);

пересмотреть компетенции службы по государственной охране объектов культурного наследия края, исключив выполнение ею государственных работ.

Министерству культуры предложено:

провести работу по актуализации: Основных направлений стратегии культурной политики края на 2009 – 2020 годы; нормативных правовых актов по вопросам сохранения, популяризации, использования и государственной охраны объектов культурного наследия;

разработать порядки, требуемые Федеральным законом «Об объектах культурного наследия»;

доработать проект концепции сохранения, использования и популяризации, государственной охраны объектов культурного наследия края на долгосрочную перспективу; разработать план мероприятий по ее реализации (дорожную карту);

внести изменения в госпрограмму «Развитие культуры и туризма» с учетом замечаний, изложенных в отчете, а также положительного опыта работы Новосибирской и Московской областей в сферах сохранения, использования

и популяризации, государственной охраны объектов культурного наследия, приведенного в отчете;

Службе предложено:

внести изменения в положение о Службе, исключив государственные работы, передав часть функций по выполнению государственных услуг КГКУ «Центр по сохранению объектов культурного наследия края»;

рассмотреть передачу КГКУ «Центр по сохранению объектов культурного наследия Красноярского края» функций единого государственного заказчика работ по сохранению объектов культурного наследия края.

#### **6. Принятые решения и меры по устранению выявленных нарушений и реализации предложений Счетной палаты Красноярского края.**

В настоящее время отчет по результатам контрольного мероприятия направлен министерствам и Службе для принятия мер. По истечении установленного срока будут предоставлены ответы о реализации предложений Счетной палаты Красноярского края. Принимаемые меры по устранению нарушений находятся на контроле Счетной палаты Красноярского края.