

Интервью руководителя Росохранкультуры А.В.Кибовского газете "Культура"

Распространившаяся в СМИ информация о реорганизации Росохранкультуры стала едва ли не самой обсуждаемой темой августа. Подготовленные Минкультуры предложения по передаче функций службы министерству действительно, как утверждают источники, имели место быть.

Но Администрация Президента не подтвердила грядущую реформу. Мы встретились с главой Росохранкультуры Александром КИБОВСКИМ для того, чтобы выяснить, как сегодня работает его ведомство.



- Александр Владимирович, на недавно завершившейся сессии Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО было дано заключение относительно строительства "Охта-центра". В итоге осенью в Петербург приедут международные эксперты и займутся обсуждением этого вопроса с питерскими властями. Какова позиция Росохранкультуры относительно "Охты"?

- Мы свою позицию уже давно изложили. Как положено, она была направлена в прокуратуру Санкт-Петербурга. Действия прокуратуры я не комментирую, поскольку каждый должен заниматься своим делом. Что касается визита международных экспертов, то внимание ЮНЕСКО к нашим памятникам можно только приветствовать. Но не надо строить иллюзий - "вот приедет барин, барин нас рассудит". Существующие проблемы решать придется все равно нам самим. А проблем с комплексными объектами Всемирного наследия хватает. О них предметно говорилось еще год назад - 18 сентября 2009 года на совместном заседании в Новгороде президиума Государственного совета и президиума Совета при Президенте по культуре и искусству.

- В последнее время и в Петербурге, и в Москве наблюдается все более активное противостояние властям общественных организаций.

- Граждане вправе открыто отстаивать свою позицию, в том числе и в судебных инстанциях. В свое время именно общественность заставила государство заняться сохранением культурного наследия. Напомню, что первой действительно, а не номинально, общественной организацией в СССР было Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры, действующее и поныне. Оно появилось еще в 1965 году

на волне послехрущевских перемен. Как известно, Хрущев был принципиальным противником охраны памятников. Когда в июне 1963 года на пленуме ЦК КПСС ему подали письмо деятелей культуры о создании такого общества - а сделал это, кстати, Сергей Михалков, - Хрущев демонстративно порвал его со словами: "Вот ответ! Запомнили!" Надо сказать, что Сергей Владимирович проявил большое гражданское мужество. Зная категоричную позицию и характер Хрущева, он тем не менее подал коллективную просьбу прямо на пленуме, при всех.

Сегодня административных препятствий для формирования общественных сил нет. Они занимают все более активную позицию не только в столичных городах, но и в регионах. Пока, правда, доминирует протестная форма деятельности. Это вполне объяснимо естественной реакцией на тот лихой разгул строительства, больше похожего на самострой, который еще недавно беззастенчиво вторгся в старинные кварталы. Печальные примеры вычурного тяп-ляпа есть во многих городах. В некоторых уже безвозвратно утрачены главные видовые панорамы. К сожалению, идущая на спад волна строительного волонтаризма пока еще не улеглась и время от времени вспенивается очередными беззастенчивыми проектами. Тем более понятно желание общественности уберечь то, что еще осталось, от тех, кто не заметил произошедших за последние годы перемен. Ведь когда мы говорим об инновационном развитии, это касается не только новых технологий и достижений. В сознании многих людей, привыкших зарабатывать любой ценой и по-свойски "решать дела", должны произойти инновационные изменения, связанные в том числе с осознанием того, что 44-я статья Конституции - "каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры" - ничуть не менее значима, чем 35-я, гарантирующая право частной собственности.

Но повышение роли общественности, внимание средств массовой информации накладывает и дополнительную ответственность. Сейчас общественное движение набирает силу. Множится число организаций, их деятельность охватывает все новые города, использование Интернета повышает их эффективность. Все это хорошо. Но нельзя ни в коем случае допустить, чтобы благородное движение превратилось в борьбу ради самой борьбы, а потом, как это уже у нас бывало, выродилось в инструмент давления на власть собственников, инвесторов и строителей в весьма прозаических целях.

- И как, по вашему мнению, должны решаться спорные ситуации?

- Единственный способ цивилизованного разрешения споров, придуманный человечеством, - это ясное законодательство и объективный суд. Именно долгое отсутствие внятной нормативной базы в области охраны памятников породило массу проблем, которые мы пытаемся решить сегодня. Напомню, что 13 октября 2008 года на заседании Президиума Правительства Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" был признан самым провальным из-за отсутствия необходимых подзаконных актов. Страна продолжала жить по советским правилам, которые противоречили Гражданскому, Градостроительному и Земельному кодексам, другим новым актам. В результате

"хозяева жизни" смотрели на охрану памятников, как на досадный архаизм. Выискивались любые лазейки, чтобы воспользоваться неразберихой и преодолеть установленные ограничения. Поскольку в охране памятников издавна очень многое делалось без должной юридической проработки, то в некоторых случаях ловким адвокатам удавалось добиться успехов. Например, в 2006 году администрация Читы через суд лишила 252 памятника регионального значения их статуса на том формальном основании, что в 1993 году список этих объектов был утвержден не исполкомом, а Советом народных депутатов Читинской области. Как следствие, два мешавших застройщику дома в центре Читы были снесены.

Ввиду столь сложной правовой ситуации Росохранкультура с момента своего создания была вынуждена сосредоточиться на юридической работе. Хотя правовое регулирование не относится к функциям по контролю и надзору, служба взяла на себя разработку необходимых актов, поскольку без них наша деятельность априори не могла стать эффективной. Все поставленные задачи в 2009 году мы выполнили. Службой принято, а также подготовлено и доведено до принятия 15 актов, создавших правовой каркас отрасли. Следует отметить, что разработка и согласование новых актов дались очень сложно. Все они фактически разрабатывались и утверждались впервые. Старые советские документы не могли быть взяты за основу, все приходилось делать заново. К этому еще добавьте невнятность Федерального закона. Ведь подзаконные акты должны точно следовать ему, и чтобы сделать нормальный документ, приходилось избегать его промахов, дыр и неудачных формулировок.

- Росохранкультура действительно показывает себя довольно активным игроком на законодательном поле. Несмотря на то, что у вашей службы нет права законодательной инициативы, в конце июля в Госдуму был внесен законопроект о лицензировании отдельных видов деятельности, и в этот список не попала реставрация - сфера, система регулирования которой крайне волнует общественность уже много лет. Почему вы предлагаете отменить лицензирование и заменить его механизмом саморегулируемых организаций, который прописан в законопроекте с масштабными поправками в 73-ФЗ (его рассмотрение Госдумой во втором чтении намечено на 20 октября)?

- В современном своем виде лицензирование реставрации является неэффективной мерой. Ведь оно имеет смысл лишь тогда, когда лицензирующий орган обладает широкими полномочиями в отношении лицензиатов. А у нас в законодательство постоянно вносились изменения, которые в итоге свели роль лицензирующего органа к жестко регламентированной выдаче документов. Если раньше лицензирующий орган имел право самостоятельно приостанавливать лицензию, что являлось эффективным методом борьбы с бракоделами, то с 1 июня 2006 года приостановить лицензию можно только после решения суда об административном приостановлении деятельности лицензиата. Однако соответствующая статья 3.12 КоАП не содержит положений, позволяющих применять ее к нарушениям реставрационных работ. При этом само приостановление деятельности рассматривается судами как исключительная мера и

повсеместно заменяется штрафом. За грубое нарушение лицензионных требований и условий предусмотрен штраф от 40 до 50 тысяч рублей. Дела о таких нарушениях рассматриваются судами по протоколам, составляемым в том числе должностными лицами Росохранкультуры. Однако, согласно статье 4.5 КоАП, срок привлечения к административной ответственности не может превышать два месяца со дня совершения правонарушения. По истечении этого срока дело не может быть возбуждено, а начатое дело, безусловно, подлежит прекращению. Таким образом, с учетом установленных процедур от лицензирующего органа требуется почти моментальное реагирование. Но и с проверками теперь все непросто, поскольку лицензионный контроль осуществляется в соответствии с новым Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного надзора (контроля) и муниципального контроля". Согласно ему, плановые проверки лицензиатов могут проводиться не чаще, чем один раз в три года. Учитывая, что лицензия выдается на 5 лет, фактически за все это время лицензиат может быть планово проверен лишь один раз.

Я специально так подробно рассказываю все эти правовые нюансы, поскольку многие наши граждане о них не знают и требуют: накажите, отберите лицензию и т.д. Между тем совершенно очевидно, что сегодня необходимо от административных рычагов контроля переходить к экономическим механизмам.

В близкой реставрации строительной сфере лицензирование уже отменено с 1 января этого года, и введена система саморегулируемых организаций. Причем все крупные реставрационные фирмы уже являются членами таких СРО, поскольку при капитальном ремонте памятников требуется получение разрешений на строительство. Суть системы СРО, говоря по-простому, "круговая порука". Фирмы создают СРО и коллективно отвечают за своих членов. Если кто-то из участников такой организации "гонит брак" или вовсе исчезает, за него отвечают остальные. А не так, как бывает сейчас: пришла на конкурс фирма-однодневка, предельно снизила цену, выиграла, получила аванс и исчезла. В свое время главная цель введения в реставрации лицензирования была не в том, чтобы штрафовать лицензиатов. Радость от этого сама по себе невелика. Важно было заставить организации качественно выполнять реставрационные работы. Если сегодня мы можем более эффективно этого добиться другим путем, то следует его использовать.

Это, как вы понимаете, лишь самая общая аргументация. Прежде, чем выступить с инициативой отмены лицензирования, Росохранкультура тщательно проанализировала многие факторы. 29 июля проект нового Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" внесен правительством в Государственную думу. Одновременно Службой подготовлены предложения по введению в реставрации механизма СРО. Они учтены в проекте Федерального закона "№" 163864-5, который Государственная дума планирует рассмотреть во втором чтении 20 октября.

- Но ведь не все реставраторы поддерживают инициативу введения саморегулирования. Многие предлагают вернуться к системе аттестации специалистов.

- Новации всегда выглядят непривычными и пугающими. И если десятилетиями люди работали в одной системе, то трудно от них ожидать восторгов по поводу появления новой. Хотя мотивация оппонентов не всегда ясна. Государство предлагает реставраторам самим устанавливать правила, регулировать рынок и, соблюдая корпоративную этику, избавляться от бракоделов. Но неожиданно та самая часть профессионального сообщества, которая постоянно ругает бюрократов, вдруг требует оставить чиновника во главе процесса. Мол, среди самих реставраторов нет желающих организовывать, регулировать, контролировать и разбирать споры. Да и с корпоративным духом не все в порядке. Поэтому пусть все будет, как есть, а еще лучше - как было прежде. Согласитесь, такую позицию нельзя назвать перспективной. На самом деле пессимизм по поводу отсутствия в реставрационной среде необходимых кадров необоснован. Точно так же 20 лет назад не верили в возможность качественной работы частных реставрационных структур. А между тем сегодня лидерами отрасли являются именно такие предприятия.

Что касается аттестации архитекторов-реставраторов, инженеров-реставраторов и инженеров-реставраторов-технологов, существовавшей с 1992 года, то она была отменена по требованию Министерства юстиции еще в 2004 году, поскольку не основывалась на нормах законодательства. Существующая система образования предлагает различные формы подготовки специалистов - среднее профессиональное, высшее и дополнительное образование. Есть соответствующие стандарты, программы, порядок итоговой аттестации и прочее. Если гражданин получил образование, имеет диплом или аттестат государственного образца, то во имя чего он должен еще проходить некую аттестацию с непонятными последствиями в случае отказа?

Другое дело аттестация реставраторов культурных ценностей, входящих в государственную часть музейного, архивного и библиотечного фондов. Вот здесь могут устанавливаться требования к профессионализму мастеров, допускаемых к работам с теми или иными видами предметов. И то это, скорее, аккредитация, а не аттестация. Ведь речь в данном случае идет не о получении специалистом нового образования, а об его допуске к проведению определенных работ с государственными ценностями.

- В середине сентября Росохранкультура проводит очередной съезд региональных органов охраны памятников. За время с предыдущего съезда ситуация как-то изменилась?

- Конечно, изменилась. Появилось много важных новаций. Только что, 26 июля, постановлением правительства нашей службе добавлен ряд полномочий. Теперь точно определено, что предмет охраны, границы и режимы использования территорий памятников федерального значения утверждает Росохранкультура. Это очень серьезный правовой шаг. Ведь Федеральный закон в 2002 году ввел ключевое понятие "предмет охраны", но никак не прописал, откуда он берется. Точно так же Градостроительным кодексом установлено, что территория памятника не подпадает под действие градостроительных регламентов. Вместо них устанавливается особый правовой режим. Но кто этот режим утверждает - опять-таки нигде не прописано, как и про границы памятника. Теперь появилась правовая ясность. И таких изменений за

прошедший год нами реализовано много. Впервые регионам выделены субвенции - 267 миллионов рублей - на государственную охрану памятников федерального значения. Введена новая подробная форма отчетности, благодаря которой вместо распространенной цифры 23 тысячи памятников впервые можно точно сказать, что сегодня в России на государственной охране числится 18 155 памятников федерального значения. Правда, 476 из них еще нуждаются в уточнении пообъектного состава. Правительством утверждено положение о государственном контроле в области использования, сохранения и государственной охраны памятников, впервые четко разграничившее функции федеральных и региональных властей. На уровне Федерального закона в этом году причинение вреда и угроза причинения вреда объекту культурного наследия признаны основаниями для внеплановых проверок. Заработал новый порядок выдачи открытых листов на проведение археологических работ, которых вручено 863. И т.д., и т.п.

- Но мы, наверное, все-таки не можем не коснуться другой темы. Проверка Счетной палаты, слухи о скорой ликвидации Россохранкультуры...

- Что касается проверки Счетной палаты, то каждый желающий может ознакомиться с подробной информацией о структуре и результатах деятельности Службы на нашем официальном сайте и самостоятельно составить мнение по всем интересующим вопросам. Что касается слухов о ликвидации, то я слухи не комментирую в принципе. Пока никаких указаний по осуществлению реформирования к нам не поступало. Если руководством будут приняты решения, то такие решения в Россохранкультуре принято не обсуждать, а выполнять. Тем более что реформирование в нашей сфере не новость. С 2004 года система управления менялась довольно часто. Полномочия разделялись и перераспределялись между Министерством культуры и массовых коммуникаций, Россохранкультурой первой, Роскультурой, Россвязьохранкультурой. Существующая система появилась в 2008 году, и не факт, что она оптимальна. На мой взгляд, проблема памятников стоит столь остро, что для ее эффективного решения необходима консолидация всех полномочий, ресурсов и, конечно, ответственности. Но в любом случае важно не утратить рабочий темп и уже имеющиеся ключевые позиции. Фактически мы находимся в середине трехлетнего процесса обновления отрасли. В прошлом году Россохранкультурой приняты нормативные акты, выстроены отношения с регионами. В этом году ключевым является принятие поправок к Федеральному закону "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации". Создание качественной в правовом отношении редакции закона позволит, наконец, нормально организовать работу. В случае принятия поправок, в 2011 году необходимо будет доделать соответствующие подзаконные акты. Тогда с 2012 года система государственной охраны и сохранения памятников, наконец, сможет эффективно заработать. Если все запланированное получится, то это станет колоссальным успехом.

