Макаров С.В.

Итоги 10-летнего опыта применения Положения о государственной историко-культурной экспертизе

*Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi: 10.18411/lj-06-2020-68

ids: lj-06-2020-68

Аннотация

В статье анализируется опыт применения порядка проведения государственной историко-культурной экспертизы. Особое внимание уделяется существующей процедуре аттестации экспертов и их ответственности за качество подготавливаемых заключений. Автор приходит к выводу о непрозрачности как процедуры формирования комиссии по аттестации экспертов, так и самой процедуры их аттестации. Недостаточный уровень квалификации экспертов влияет на качество проводимых историко-культурных экспертиз. Для иллюстрации рассматривается судебное дело, прошедшее все судебные инстанции, в котором три эксперта сделали различные выводы относительно объекта экспертизы. В целях решения изложенных в статье проблем сформулированы конкретные предложения по совершенствованию федерального законодательства.

Ключевые слова: государственная историко-культурная экспертиза, аттестация экспертов, оценка заключений экспертиз, объекты культурного наследия.

Abstract

The article analyzes the experience of applying the procedure for conducting state historical and cultural expert examination. Main attention is paid to the procedure in force for certification of experts and their responsibility for the quality of their reports. The author concludes that both the procedure for the formation of a commission for certification of experts and the procedure for their certification are non-transparent. Insufficient level of expert qualification affects the quality of historical and cultural expert examinations. To illustrate it the author gave the example of legal case which passed all judicial instances and where three experts made different conclusions about historical monument. In order to solve the problems described in the article and improve federal legislation specific proposals have been formulated.

Key words: state historical and cultural expert examination, certification of experts, assessment of expert conclusion, expert examination, cultural heritage site.

Для специалистов в области охраны объектов культурного наследия 2009 год ознаменовался вступлением в силу Положения о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2009 № 569 (далее – Положение о ГИКЭ), - одного из основополагающих подзаконных правовых актов, принятие которого было предусмотрено еще в 2002 году Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

Спустя 10 лет уже можно подвести первые итоги применения нового правового института и указать его слабые стороны, которые требуют незамедлительного правового «апгрейда».

Зачем нужна государственная историко-культурная экспертиза?

Советское законодательство о памятниках истории и культуры базировалось на презумпции компетентности сотрудников органов охраны памятников: для

согласования проектов, выдачи разрешений и прочих документов «совета» третьих лиц не требовалось. Конечно, существовали различные общественные организации, которые могли содействовать органам охраны, но их влияние на принятие каждодневных решений не стоит преувеличивать.

Впервые экспертные заключения появились в 1986 году в Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденной приказом Минкультуры СССР от 13.05.1986 № 203, которая устанавливала, что для выявления объектов культурного наследия органы охраны памятников организуют проведение экспертизы по установлению культурной ценности обнаруженных объектов силами «специалистов научно-исследовательских и проектных организаций, обществ охраны памятников истории и культуры и других специализированных организаций».

Федеральный закон в новых политических и правовых реалиях исходит из необходимости создания механизмов противодействия коррупции и взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом.

Как следствие - принятие практически любых решений органом охраны должно быть обосновано неким научным трудом, выполненным независимым экспертом, т.е. заключением государственной историко-культурной экспертизы.

А судьи кто?

Учитывая роль эксперта в принятии решений по государственной охране и сохранению объектов культурного наследия, логично было бы предположить, что законодатель должен позаботиться о создании максимально прозрачной системы отбора эталонных специалистов, готовых профессионально «усматривать истину».

И здесь важно понимать, кто отбирает, каким образом и из кого?

К сожалению, Положение о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы, утвержденное приказом Минкультуры России от 26.08.2010 № 563 (далее – Положение), предельно лаконично.

Согласно Положению статус аттестованного эксперта в отношении лиц, соответствующих установленным квалификационным требованиям, присваивается решением аттестационной комиссии и оформляется протоколом.

При этом порядок формирования аттестационной комиссии фактически не установлен [1], более того, сведения об актуальном составе такой комиссии на официальном сайте Минкультуры России в разделе, посвященном аттестации экспертов, также отсутствует [2].

Анализ имеющегося на сайте приказа Минкультуры России от 12.12.2014 № 2157 [3], которым был утвержден один из последних составов аттестационной комиссии, позволяет сделать выводы о системе ее формирования: все 9 членов комиссии являются должностными лицами Минкультуры России под председательством заместителя Министра культуры России (на тот момент -Пирумова Г.У.).

Допустим, даже если фигура главного экзаменатора вызывает большие вопросы, при продуманной системе оценивания, количество ошибок при отборе экспертов можно было бы минимизировать.

Однако и система оценивания экспертов также не дает надежды на объективный отбор.

Так, согласно Положению в нем должны быть установлены формы проверки квалификации претендента на получение статуса эксперта (устный экзамен, тестирование, собеседование).

Но Положение ограничивается лишь констатацией того, что для обеспечения проведения аттестации должен осуществляться комплекс мероприятий, включающих в

себя разработку и актуализацию перечней вопросов для устных экзаменов, перечней вопросов и вариантов ответов для тестирования.

При этом ни последовательность проведения заявленных форм проверки квалификации, ни порядок их осуществления Положением не установлен.

Согласно отзывам соискателей весь процесс проверки квалификации на практике сводится к изучению комиссией представленных претендентом документов и собеседованию с ним.

Квалификационные требования, предъявляемые к экспертам, также нельзя назвать совершенными. Всего их установлено четыре (пунктом 7 Положения о ГИКЭ и разделом II Положения), из которых два требования (знание правовых актов и умение проводить исследования) являются субъективными, учитывая неполноту процедуры оценки квалификации. Два «объективных» критерия звучат так:

а) высшее и (или) послевузовское профессиональное образование по направлению (специальности), соответствующему профилю экспертной деятельности, допускается среднее профессиональное или дополнительное образование по профилю экспертной деятельности;

б) предшествующий стаж практической работы по профилю экспертной деятельности не менее 10 лет.

При анализе данных критериев возникает несколько вопросов: что такое профиль экспертной деятельности, учитывая, что аттестация проводится по объектам государственной историко-культурной экспертизы, поименованных в Федеральном законе (статья 30), а не по профилю экспертной деятельности, и как оценивать «исключительные случаи», позволяющие выступать экспертом лицу, которое не имеет высшего профессионального образования?

Негосударственная «государственная» экспертиза

Как ни странно, но «государственная» историко-культурная экспертиза проводится силами негосударственных экспертов, которые работают на основании договора между заказчиком и экспертом, заключенного в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон содержит декларативные фразы относительно организации проведения экспертиз федеральными и региональными органами охраны объектов культурного наследия, однако вся организация сводится к инициированию государственной закупки при необходимости выполнения экспертиз за счет бюджетных средств.

Таким образом, проведение экспертиз полностью подчинено законам рынка и единственное, что теоретически гарантирует государство - это качество аттестованных экспертов.

Кроме того, на практике высокая стоимость экспертиз становится одним из условий, способствующих совершению правонарушений, поскольку лишь небольшое число граждан способно оплатить работу по подготовке заключения, например на проектную документацию по перепланировке помещений. Как итог – большое число мелких нарушений законодательства о порядке проведения работ по сохранению памятников.

В настоящее время размер оплаты устанавливается договором и определяется исходя из объема и сложности выполняемых экспертом работ и общей суммы следующих расходов: оплата труда эксперта; оплата документов, материалов, техники, средств и услуг, необходимых для проведения экспертизы (за исключением расходов, связанных с оформлением электронной подписи); оплата транспортных и командировочных расходов, связанных с проведением экспертизы (пункт 35 Положения о ГИКЭ).

Как видно, приведенные требования являются общими и никак не нормируют величину оплаты труда эксперта.

Иммунитет эксперта

Согласно Положению о ГИКЭ в заключении экспертизы в обязательном порядке подлежит указанию информация о том, что в соответствии с законодательством Российской Федерации эксперт (эксперты) несет ответственность за достоверность сведений, изложенных в заключении.

Однако, какая ответственность имеется в виду, не конкретизировано.

Не предусмотрено законодательством об охране объектов культурного наследия и процедуры лишения статуса аттестованного эксперта до истечения срока аттестации, который составляет три года.

Безусловно, перед заказчиком эксперты несут гражданско-правовую ответственность за ненадлежащее выполнение экспертизы. Нужно, правда, отметить, что обычно заказчика волнует не столько качество экспертизы, сколько итоговый вывод заключения.

В этой связи весьма показательным арбитражное дело № А31-11100/2014 по взысканию задолженности и нестойки по договору о выполнении государственной историко-культурной экспертизы. Как установил Арбитражный суд Волго-Вятского округа в своем постановлении от 13.08.2015 № Ф01-3030/2015, основным мотивом отказа заказчика от подписания актов приемки выполненных работ стало то обстоятельство, что результатом выполнения работ по договору явилось отрицательное заключение государственной историко-культурной экспертизы. Суд указал, что само по себе несогласие заказчика, заинтересованного в получении положительного заключения, с выводами экспертной комиссии не свидетельствует о некачественном выполнении работ. Таким образом, выдача отрицательного заключения не является основанием для отказа в приемке выполненных работ.

Вопрос административной ответственности экспертов остается нерешенным, поскольку специальной нормы КоАП РФ не содержит, а практика применения универсальной статьи 7.13 КоАП РФ («Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации») применительно к эксперту отсутствует, поскольку не ясно, за что именно можно привлечь к административной ответственности эксперта и в каком статусе (является ли он должностным лицом).

Уголовная ответственность к эксперту за заведомо ложное заключение государственной историко-культурной экспертизы может быть применена в единственном случае – если данная экспертиза являлась судебной (статья 307 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Истина где-то рядом

Интересный вывод относительно объективности экспертных заключений можно сделать по результатам изучения судебной практики.

Показательным в этой связи является арбитражное дело № А52-729/2017, прошедшее все инстанции, включая Верховный Суд Российской Федерации.

Суть требований была проста: признать незаконным решение регионального органа охраны памятников об отказе в согласовании проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия «Ансамбль Псковского Кремля», который был мотивирован несогласием с выводами государственных историко-культурных экспертиз проектной документации по причине несоответствия заключений законодательству.

Суд первой инстанции назначил судебную историко-культурную экспертизу, производство которой поручил комиссии экспертов из трех человек. Однако, по результатам проведения судебной экспертизы каждым из экспертов было составлено самостоятельное заключение.

И вот что примечательно: первый эксперт указал, что представленная проектная документация отвечает интересам сохранения ансамбля и служит обоснованием проведения работ по его сохранению; второй эксперт сказал, что документация по своей комплектации проектной документации соответствует условиям государственного контракта и законодательству, но содержание реставрационной части документации не соответствует требованиям законодательства; третий эксперт сделал вывод о том, что документация по объему, составу, содержанию не соответствуют законодательству в области государственной охраны объектов культурного наследия; проектные предложения большей частью не обоснованы, выполнены на недостаточном профессиональном уровне, неубедительны и выполнены без учета понимания исторической и художественной ценности объекта культурного наследия.

В итоге суды с учетом неоднозначной оценки экспертами разработанной проектной документации вынуждены были принять во внимание общественное мнение, высказанное в ходе общественного обсуждения, а также мнение Научно-методического совета по культурному наследию при Министерстве культуры Российской Федерации, и сделали вывод о законности отказа в согласовании проектной документации.

Итак, акцентируем еще раз: 3 судебных эксперта, предупрежденные об уголовной ответственности за заведомо ложное заключение, делают по одному и тому же вопросу 3 разных вывода! Приведенный факт ярко иллюстрирует отсутствие объективных критериев оценки в данной экспертной области и наличие сугубо личностного подхода при производстве историко-культурной экспертизы.

Что делать?

Вопросы, возникающие при применении Положения о ГИКЭ, не ограничиваются изложенной проблематикой, но являются наиболее острыми и требующими своего решения на федеральном уровне.

Отметим лишь основные пути совершенствования этого правового института:

1. Необходимо сделать прозрачной систему аттестации экспертов: расширить состав аттестационной комиссии, включив в нее представителей профессионального сообщества, региональных органов охраны объектов культурного наследия; установить обязательность прохождения письменного экзамена (тестирования) и периодичность его проведения как первого этапа аттестации; изменить квалификационные требования в целях исключения коррупциогенных факторов.
2. Обеспечить нормирование величины оплаты труда эксперта за участие в проведении историко-культурной экспертизы на уровне Правительства Российской Федерации.
3. Ввести в КоАП РФ отдельную статью, устанавливающую ответственность экспертов за ненадлежащее выполнение государственной историко-культурной экспертизы; предусмотреть в Положении нормы, предусматривающие основания для лишения аттестации за допущенные нарушения законодательства.
4. Разработать методические рекомендации по оценке выполненных заключений государственных историко-культурных экспертиз.

1. Приказ Минкультуры РФ от 29.12.2011 № 1276 «Об утверждении Положения об аттестационной комиссии Министерства культуры Российской Федерации по аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы».
2. Ссылка на электронный ресурс: https://www.mkrf.ru/about/departments/departament_gosudarstvennoy_okhrany_kulturnogo_naslediya/activities/409746/?show=def (Дата обращения: 29.08.2019).
3. Ссылка на электронный ресурс: https://www.mkrf.ru/documents/o_vnesenii_izmeneniy_v_sostav_355597/?sphrase_id=2528649 (Дата обращения: 29.08.2019).