

Дмитрий Воробьёв

**Управление объектами всемирного культурного наследия в европейских городах
Рабочие тетради Центра изучения Германии и Европы, 2011¹.**

Оглавление

Ведение.....	1
Исторические города – объекты всемирного наследия	2
Табл. 1. Крупные европейские исторические города - Объекты всемирного наследия	4
Табл. 2. Основные характеристики европейских исторических городов - объектов всемирного наследия.....	5
Управление объектами культурного наследия	6
Табл. 3. Организации, ответственные за управление объектами всемирного наследия.....	7
Табл. 4 Примеры систем управления объектами всемирного наследия.....	8
Порядок изменения основных документов объектов всемирного наследия	9
Табл. 5. Примеры значительных изменений характеристик объектов всемирного наследия.....	11
Ситуация в Санкт-Петербурге.....	12
Международные сети исторических городов	13
Заключение.....	14

Ведение

В этом кратком обзоре мы рассмотрим европейскую ситуацию с управлением крупными историческими городами – объектами культурного наследия ЮНЕСКО. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия была принята ЮНЕСКО в 1972 году. К настоящему времени этот статус является значимым как для сохранения исторического и природного наследия, так и для развития туризма и популяризации культурных ценностей. Объекты расположены в 151 государствах. 187 стран ратифицировали конвенцию ЮНЕСКО. Процесс имплементации Декларации о всемирном наследии продолжается, и это такой же сложный процесс, как внедрение Киото-протокола и других всемирных конвенций. Дискуссии по теме исторического наследия не менее жаркие, чем вопрос о глобальном потеплении, которое, кстати, не признают многие российские учёные. Так же происходит и с ситуации по охране исторического наследия.

Санкт-Петербург должен определиться со статусом Объекта культурного наследия ЮНЕСКО. Но в этой ситуации мы не одиноки. Нам придётся решать проблемы, с которыми уже столкнулись другие исторические города. Кроме того, если нам необходимо взаимодействовать с ЮНЕСКО, то надо чётко знать правила принятия решений в этой организации. С этой точки зрения, европейский опыт может оказаться чрезвычайно полезным для нашего города. Предварительный опрос российских экспертов показал, что не хватает информации по конкретным примерам и процедурам уточнения границ объектов всемирного культурного наследия. Эксперты отмечают дефицит информации о том, как именно управляются объекты культурного наследия – есть ли специальные центры в городах, каков их статус, это общественные организации или подразделения городской администрации. Не смотря на большую известность тех случаев когда города попадали в список объектов под угрозой, как Дрезден, нет анализа того, как развивалась ситуация в правовом поле. Анализ серии частных случаев из европейской практики позволит выявить закономерности и показать возможные тренды развития ситуации в Петербурге.

¹ Dmitry Vorobyev (2011). «UNESCO World Cultural Heritage Site Management in European Cities». Centre for German and European Studies (CGES) Working Papers. WP 2011-11. Bielefeld / St. Petersburg.
http://www.zdes.spbu.ru/assets/files/wp/2011/wp_2011_11%20vorobyev.pdf

Исторические города – объекты всемирного наследия

Из всего многообразия объектов всемирного наследия для данного обзора выбраны крупные исторические города, в которых объектом культурного наследия является именно исторический центр или его значительная часть². Мы рассмотрим их основные характеристики, в первую очередь – систему управления объектом всемирного наследия и то, какие требования выдвигает к ним Комитет всемирного наследия. Источники данного обзора – документы и отчёты Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО, а также материалы международного семинара «Управление объектами всемирного культурного наследия в европейских городах», который прошёл 17-18 декабря 2010 в Санкт-Петербурге (Центр исследования Германии и Европы). Наш интерес к проведению данного семинара был вызван исключительной актуальностью вопросов сохранения и развития крупных исторических городов в настоящее время.

Предмет анализа – управление историческими городами – довольно специфичный, междисциплинарный. В базе данных литературы ИКОМОС можно найти множество описательных статей³. С этой точки зрения очень полезны сравнительные исследования механизмов управления конкретными объектами всемирного наследия⁴. Важное исследование, которое продолжается с 2009 до 2011 года – "Исторические города в развитии – ключи для понимания и действий"⁵, в рамках которого исследуется подборка частных случаев⁶. Также перспективен проект исследователя Дениса Боке из Института Франции в Дрездене⁷. На семинаре "Общественные дебаты о городской реконструкции в России и Европе", который прошёл в ЦИГЕ в сентябре 2009 года он рассматривал концепции охраны памятников и исторического наследия городов (см. обзор на www.cogita.ru)⁸.

Исторические города составляют малую часть объектов мирового культурного наследия (среди семи сотен объектов культурного наследия ЮНЕСКО только несколько десятков центров крупных городов, заложенных в новое время). Остальные города получили охранный статус как античные либо малые исторические поселения. В других же городах охраняется только один или несколько отдельных памятников (как в крепость в Казани, Красная площадь Москвы или Париж, в котором номинирована только часть берега реки Сена). Это не только подчёркивает ценность исторических городов, но и отражает то, насколько им сложно соответствовать критериям уникального всемирного наследия.

В Западной Европе это исторические центры австрийских городов Зальцбург (номинирован в 1996 году), Грац (1999, 2010) и Вена (2001); итальянские Венеция (1987), Флоренция (1982), Неаполь (1995), а также Рим и Ватикан (1980, 1990). В Швейцарии - Берн (1983); В Англии - Ливерпуль (2004) и Эдинбург (1995); во Франции - Лион (1988) и Страсбург (1988). В список также вошли старинные кварталы и укрепления Люксембурга (1994). В многих городах номинированы только некоторые архитектурные ансамбли и парки, например, как в Берлине, Потсдаме и Авиньоне (1995).

Из постсоветских городов статус объекта всемирного наследия получили преимущественно столичные города: Будапешт (1987, 2002), Варшава (1980), Прага (1992), Львов (1998), все три столицы Прибалтики: Рига (1997), Вильнюс (1994) и Таллинн (1997). Также получили статус

² См. список всех объектов мирового наследия Европы: http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_World_Heritage_Sites_in_Europe

³ <http://databases.unesco.org/icomos/>

⁴ Harrison David and Michael Hitchcock (2005). The Politics of World Heritage: Negotiating Tourism and Conservation. <http://books.google.co.uk/books?id=xPcaVQzso58C>; Aa, Bart J.M. van der. (2005) Preserving the heritage of humanity? Obtaining world heritage status and the impacts of listing. <http://dissertations.ub.rug.nl/faculties/rw/2005/b.j.m.van.der.aa>; Sarah Russeil (2006). Transnational Space, Resource or Constraint for the International Action of the Cities at the end of the XXth Century? Comparative Analysis of the Fabric and the Management of World Heritage in Lyon and in Québec, the doctoral thesis in political science. http://theses.univ-lyon2.fr/documents/lyon2/2006/russeil_s#p=0&a=top; Ismail Serageldin, Ephim Shluger, Joan Martin-Brown. Historic cities and sacred sites: cultural roots for urban futures. UNESCO 2001. http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=122311&set=4D00D1C1_3_153&gp=1&mode=e&lin=1&ll=4.

⁵ "Historic Cities in Development: Keys to Understanding and Taking Action", <http://www.ovpm.org/index.php?module=ovpm&func=news&pid=75>

⁶ "Interim report: Compilation of Case Studies for the Conservation and Management of Historic Cities". http://www.ovpm.org/en/news/interim_report_compilation_case_studies_conservation_and_management_historic_cities

⁷ Denis Bocquet, Institut français de Dresde. "Historic Cities and the Unesco: Concepts and Evolutions", http://latts.cnrs.fr/site/p_lattsperso.php?Id=1457&style=&col=

⁸ <http://www.cogita.ru/analitika/istoricheskie-goroda-v-epohu-globalizacii-peterburg-v-sravnitelnoi-perspektive>

культурного наследия Краков (1978) и Дубровник (1979, 1994). В Российской Федерации историческими городами стали только Ярославль (2005) и Санкт-Петербург (1990). Новгород (1992) получил статус объекта исторического наследия как группа памятников. Во Владимире и Суздале охраняются белокаменные памятники, а в Москве – Кремль и Красная площадь. В приложениях, в таблицах 1 и 2 представлены основные характеристики этих городов как объектов всемирного наследия ЮНЕСКО.

Однако, если включить в этот список и небольшие города, то он получится довольно длинным. В одном из обзоров ЮНЕСКО приводится информация почти по сотне подобных объектов⁹. Большинство из объектов ЮНЕСКО – городских центров находится в Средиземной (39) и Западной Европе (27). 18 подобных городов в Центральной и Юго-восточной Европе, 8 в Северной Европе и странах Балтики и только 5 в Восточной Европе, включая РФ.

Историческому городу попасть в список объектов культурного наследия не просто. Во многих случаях заявки отклоняются по разным причинам. Так произошло в Варшаве, где заявка 1978 года была отклонена и центр города получил статус объекта всемирного наследия только через два года. Если заявка города принята ЮНЕСКО, то выбранный объект заносится в лист ожидания (tentative list). Рига ожидала шесть лет после первой попытки 1991 года, а Вильнюс – четыре года после неудачи 1990-го года. В апреле 2010 года попал в лист ожидания Дублин. В Польше город Гданьск номинируется как «Город памяти и свободы», заявка была подана в 2005 году, после того, как была отклонена в 1998. На Украине ожидают решения украинские Одесса (2009) и Чернигов (1989), а также архитектурные ансамбли Киева (2009). Из российских исторических городов в списке ожидания находятся Псков (2002), Енисейск (2000) и Иркутск (1998)¹⁰.

Также ожидают решения множество центров небольших городов. Итальянские местечки наиболее многочисленны. В 2006 году Италия подала 37 заявок, включая исторические города Bergamo¹¹, Lucca¹², Parma¹³, Pavia и Chartreuse¹⁴, а в следующие 4 года – ещё четыре заявки¹⁵, притом, что Италия лидирует по числу номинированных объектов – 45 единиц. В Латвии ждёт с 2005 года Юрмала¹⁶. В Португалии с 1996 года ожидает включения в список исторический центр города Сантарем¹⁷.

Если сохранность исторического центра вызывает угрозу и перестаёт соответствовать тем критериям, по которым он был номинирован, то объект может быть исключён из списка объектов культурного наследия. Перед этим он заносится в так называемый «чёрный список»¹⁸. Помещение объекта в данный список считается крайней, но чрезвычайно действенной мерой¹⁹. Но подобных примеров не много. В списке «под угрозой» находится около 30 разного рода объектов. Из европейских городов в списке «объекты в опасности» побывали хорватский Дубровник (1991–1998), малые города Котор и Монтенегро (1979–2003), а также город Бутринт в Албании (1997–2005). Кафедральный собор Кёльна был включён в этот список, так как известный вид на него мог быть потерян после постройки высотных зданий на набережной Рейна. Экспертизы, переговоры с администрацией города, длительное обсуждение и отказ от планов застройки набережной – всё это привело к отказу от этих планов. Собор был исключён из "чёрного списка" в 2006 году²⁰.

Однако за всё время только два объекта, как в случае с Дрезденом, исключили из охранного списка ЮНЕСКО. Гораздо чаще на ежегодных конгрессах ЮНЕСКО выражается только возможность включения того или иного города в «чёрный список». К примеру, в испанской Севилье не смотря на

⁹ Periodic Report and Action Plan. Europe 2005-2006. World Heritage Centre UNESCO. Paris. 2007. p. 122-123

¹⁰ <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/state=ru>

¹¹ <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/331/>

¹² <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/340/>

¹³ <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/1148/>

¹⁴ <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/327/>

¹⁵ <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/state=it>

¹⁶ <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/395/>

¹⁷ <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/562/>

¹⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Former_UNESCO_World_Heritage_Sites.

¹⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_World_Heritage_Sites_in_danger

¹⁹ Turtinen 2000, с. 15

²⁰ <http://whc.unesco.org/archive/periodicreporting/EUR/cycle01/section2/292-summary.pdf>

протесты ЮНЕСКО, планируется строительство 178 метрового небоскрёба. Ситуация похожа на Петербург тем, что руководство проекта долгое время отказывалось передать в ЮНЕСКО материалы о влиянии небоскрёба на исторический городской ландшафт²¹. Автор проекта – аргентинский архитектор Сезар Пелли (Cesar Pelli). Организатор конкурса – местная компания «Puerta Triana», владелица «Bank Cajazol». Севилья получила статус объекта всемирного наследия в 1987 году за Севильский собор, Севильский Алькасар и Архив Индий²².

В России Санкт-Петербург, Ярославль и Новгород могут потерять статус объекта культурного наследия. В Ярославле в настоящее время в охраняемой зоне ЮНЕСКО идёт строительство нового моста и развязки²³. На Украине конфликты идут в Киеве. Они связаны с возможной высотной застройкой территории вокруг национального заповедника "София Киевская"²⁴.

В следующей части мы рассмотрим систему управления историческими городами – объектами Всемирного наследия ЮНЕСКО.

Табл. 1. Крупные европейские исторические города - Объекты всемирного наследия

Полное название объекта культурного наследия	Дата включения и изменения статуса
Исторический центр Зальцбурга	1996
Грац – исторический центр и крепость Эггенберг	1999
Исторический центр Вены	2001
Венеция и её лагуна	1987
Исторический центр Флоренции	1982
Исторический центр Неаполя	1995
Исторический центр Рима и владения Ватикана, пользующиеся правами экстерриториальности, включая церковь Сан-Паоло-Фуори-ле-Мура	1980/1990
Старый город Берна	1983
Ливерпуль – город мореходов и торговцев	2004
Старый и новый города Эдинбурга	1995
Исторический центр Лиона	1988
Гранд-Иль – исторический центр Страсбурга	1988
Будапешт: берега Дуная, Крепостная гора в Буде и проспект Андрашши	1987/2002
Исторический центр Варшавы	1980
Исторический центр Праги	1992
Исторический центр Кракова	1978
Старый город в Дубровнике	1979/1994
Ансамбль исторического центра Львова	1998
Исторический центр Риги	1997
Исторический центр Вильнюса	1994
Исторический центр (Старый город) Таллинна	1997/2008
Исторический центр Ярославля	2005
Исторические памятники Великого Новгорода и окрестностей	1992
Исторический центр Санкт-Петербурга и связанная с ним группа памятников	1990

²¹ <http://www.vokrugsveta.ru/news/9460/>

²² http://www.archi.ru/foreign/news/news_current.html?nid=3465&fl=1

²³ <http://kp.ru/daily/24401/577822/>

²⁴ <http://www.segodnya.ua/news/14136750.html>

Табл. 2. Основные характеристики европейских исторических городов - объектов всемирного наследия.

Объект (город)	Дата включения	Критерии	Площадь объекта, га	Буферная зона, га
Зальцбург	1996	(ii)(iv)(vi)	236	467
Грац	1999	(ii)(iv)		
Вена	2001	(ii)(iv)(vi)	371	462
Венеция	1987	(i)(ii)(iii)(iv)(v)(vi)		
Флоренция	1982	(i)(ii)(iii)(iv)(vi)	505	
Неаполь	1995	(ii)(iv)		
Рим	1980/1990	(i)(ii)(iii)(iv)(vi)	1485	
Берн	1983	(iii)	84	
Ливерпуль	2004	(ii)(iii)(iv)	136	751
Эдинбург	1995	(ii)(iv)		
Лион	1988	(ii)(iv)	427	324
Страсбург	1988	(i)(ii)(iv)	94	
Будапешт	1987/2002	(ii)(iv)	473	494
Варшава	1980	(ii)(vi)	26	
Прага	1992	(ii)(iv)(vi)	866	8963
Краков	1978	(iv)	150	1057
Дубровник	1979/1994	(i)(iii)(iv)	97	54
Львов	1998	(ii)(v)	120	2441
Рига	1997	(i)(ii)	438	1574
Вильнюс	1994	(ii)(iv)		
Таллинн	1997/2008	(ii)(iv)	113	2253
Ярославль	2005	(ii)(iv)	110	580
Новгород	1992	(ii)(iv)(vi)		
Санкт-Петербург	1990	(i)(ii)(iv)(vi)	4021 ²⁵	

²⁵ Общая площадь объекта всемирного наследия составляла 45811 га, в том числе: исторический центр Ленинграда (Санкт-Петербурга) – 4021 га. В 2003-2009 гг. общая площадь ОВН «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» составляла 11180 га, в т.ч. в исторически сложившемся центре Санкт-Петербурга – 1727 га. Буферная зона включала территории общей площадью – 15741 га. Источник: АСН-инфо <http://asninfo.ru/asn/57/45972>

Управление объектами культурного наследия

Объекты всемирного наследия требуют соответствующих структур по их управлению. В разных странах сложились свои практики управления подобными объектами. К примеру, органы власти национального уровня наиболее часто ответственны за управление объектами всемирного наследия. В средиземноморье практически все объекты управляются на национальном уровне. Ситуация в западной Европе отличается, в ней преобладают именно местные власти (85%) с примерно равным участием администрации национального и регионального уровней (65% и 62%). В ряде случаев в систему управления объектами входят разного рода религиозные общества, частные организации, фонды и общества (Голландия, Германия, Англия). Некоторые объекты, или их части, управляются независимыми, некоммерческими организациями²⁶.

Обычно это не одна, а несколько организаций, которые образуют координационные советы и выполняют функции информирования, обсуждения и собственно координации между различными группами интересов. Такие структуры есть только у половины объектов всемирного наследия. Лидируют страны Северо-балтийского региона, где они есть в 71% случаев. Совместная деятельность требует особых навыков по согласованию позиций участников процесса, поэтому часто звучит мнение о том, что должен быть уточнён статус и права подобных советов²⁷.

В таблице 1 представлена информация по ответственным за управления некоторыми объектами исторического наследия в Европе. В большинстве случаев ответственная за управление только одна структура — либо администрация городов, как в случае Зальцбурга, Ливерпуля, Варшавы, Риги, Вильнюса и Ярославля, либо профильные комитеты – подразделения администрации города (Таллинн, Новгород, Санкт-Петербург, Берн). Отдельное место занимают Эдинбург, где действует местный фонд мирового наследия. На национальном уровне объект управляется только в Праге, где создан национальный институт сохранения памятников.

Менее распространено совместное управление объектами. В итальянских городах администрация города действует исключительно совместно с другими институтами. Наиболее сложная система принята в Риме, где объектом всемирного наследия управляют не только представители двух государств – Италия и Ватикан, но и несколько других комитетов и организаций, включая специальное подразделение Министерства по культурному наследию по вопросам объектов, включённых в список ЮНЕСКО.

²⁶ Periodic Report... 2007, с. 60

²⁷ Periodic Report... 2007, с. 60

Табл. 3. Организации, ответственные за управление объектами всемирного наследия

Объект (город)	Организация
Зальцбург	Magistrat Salzburg
Венеция	Municipality of Venezia Central Direction for territory development and mobility Office for Urban Transformation
Флоренция	Municipality of Florence Assessorato di Cultura Direzione Ufficio Tematico e di Progetto “Cultura”
Неаполь	Municipality of Naples Manager of the Service Valorisation of the historical city
Рим	<i>Italy:</i> Municipality of Rome Councilorship for Tourism “Ufficio Extradipartimentale per le Politiche e la Promozione Internazionale del Turismo e della Moda-Eventi” Ministry of Cultural Heritage – Office for the World Heritage List UNESCO <i>Vatican:</i> Secretariat of State Apostolic Palace V – Vatican City State
Берн	<i>Bureau des Monuments historiques de la ville de Berne – M. le Conservateur de la ville</i>
Ливерпуль	Liverpool City Council
Эдинбург	<i>Edinburgh World Heritage Trust</i>
Будапешт	Budapest Főpolgármesteri Hivatal/ The Municipality of Budapest
Варшава	Warsaw City Hall
Прага	<i>National Institute for the Protection and Conservation of Monuments and Sites</i>
Рига	Riga City Council
Вильнюс	Vilnius City Municipality
Таллинн	<i>Tallinn Cultural Heritage Department</i>
Краков	Cracow City Hal
Новгород	<i>The Novgorod Regional Committee for Culture, Cinema and Tourism Department of State Control, Protection and Use of Monuments of History and Culture</i>
Санкт-Петербург	<i>The Committee of State Control, Use and Protection of Historic and Cultural Monuments of the St-Petersburg Government</i>

Табл. 4 Примеры систем управления объектами всемирного наследия

Объект (город)	Управление объектом/ Ответственная организация	Персонал
Зальцбург	Steering group: the City Mayor for Culture and the head of the Dpt. for Building, Traffic and Urban Planning of the Magistrate of the City of Salzburg as managerial responsible on the other, take care of all kind of questions affecting the World Heritage Site manager on full-time basis.	2
Вена	Fachbeirat für Stadtplanung und Stadtgestaltung, Beirat des Altstadterhaltungsfonds, Amtsführender Stadtrat für Kultur Schutzzonenbeirat, Denkmalbeirat Naturschutzbeirat.	
Венеция	Management by the State Party; under protective legislation. Site manager.	
Флоренция	Intermanagerial group was created (with management representatives from the Municipal Planning Department, the Municipal Police Department, the Mobility Department, the Metropolitan Area and Decentralization Office, Economical Promotions, Strategic Planning, SIT Work Planning and the Department of Economic Development) and a series of periodic meetings has commenced with the Monuments and Fine Arts Offices.	1.156
Неаполь	The responsible national agencies are the Ministry for the Environmental and cultural Heritage (Superintendence for the Archaeological Heritage of Naples and Caserta; Superintendence for the Environmental and Architectural Heritage Of Naples and its Province; Superintendence for the Historic and Artistic Heritage Of Naples and its Province), the Museum of Capodimonte, the Campania Regional Council, the Provincial Council of Naples, and the Town Council of Naples. Collaborating bodies are the Ministries of Environmental Affairs, Education, works, Home Affairs, Foreign Affairs, Tourism and Entertainment, Defence, and Scientific Research, Italia Nostra, Lega Ambiente (Environmental League), and Napoli '99 (Cultural Association for the Promotion Of the Patrimony Of Naples). The management of the city in its complexity involves all the institutions in charge of the protection with some subjects more specifically engaged.	
Рим	Italy: Efforts are being made to identify the organisations that should make up the steering group for the drafting of the management plan of the UNESCO site. This operation is particularly difficult because of the inherent complexity of the site.	
Ливерпуль	Local Planning Authority and the Local Highway Authority. English Heritage, Liverpool Vision, Merseytravel, and others. Most of these public bodies are represented on the Liverpool World Heritage Site Bid Core Steering Group.	
Эдинбург	Steering group set up in 1997. Site manager on full-time basis. Edinburgh World Heritage has a team of eight full-time staff, supported by a part-time finance manager, volunteers and interns.	
Будапешт	Steering group does not exist at this time, but one has been ordered in the 2005 Act of LXXXIX on the Protection of Cultural Heritage. No site manager has been appointed at this time.	20
Варшава	No steering group. No site manager/coordinator, but needed.	9
Прага	Steering group to be established following up with the establishment of the function of the coordinator in 2006. At present its function is fulfilled partially by the Commission of the Board of the Capital of Prague for the monuments care in the territory of the Capital of Prague.	49
Рига	Steering group: The Council for the Preservation and Development of the Historic Centre of Riga is a public advisory body set up in order to facilitate the process of developing and implementing the physical plan of Riga's Historical Centre.	20
Вильнюс	Steering group: Supervision Council of Vilnius Old Town Renewal Agency was set up to suggest on priorities and principles of implementation of Vilnius Old Town Revitalisation Program. No site manager	19
Таллинн	No steering group. Site manager on full-time basis.	3
Краков	No steering group No site manager/coordinator, but is needed	403
Ярославль	The Department of Culture and Tourism of the Yaroslavl Oblast Administration; The board of architecture of the Major's Administration of Yaroslavl.	
Новгород	Steering group has been legally set up in 1992. Site manager on full-time basis.	505
Санкт-Петербург	Steering group has been set up legally in 1997. Site manager on full-time basis.	N/A

Порядок изменения основных документов объектов всемирного наследия

Требования и рекомендации Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО меняются, и их следует рассматривать в динамике. ЮНЕСКО это не статичная организация, особенно если рассматривать вопрос управления крупными историческими городами. Концепции управления объектами исторического наследия меняются, и большую роль для корректировки данных концепций играет регулярный мониторинг.

Первый цикл мониторинга объектов культурного и природного наследия прошёл в 2005-2006 годах. В настоящее время идёт подготовка ко второму циклу мониторинга 2012 года. Комитет также получает обратную связь через регулярные отчёты стран и визиты в города - так называемый «реактивный мониторинг». Эти материалы суммированы в тематических отчётах Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО.

Важно отметить, что отчёты мониторинга пестрят словами «непонимание», «неправильная интерпретация» и пр. К примеру, часто считается что управление объектом – это только контроль и законодательная защита объекта, а не разработка планов менеджмента, развитие туризма, популяризация памятников²⁸. Отметим, что план управления объектом всемирного наследия разработан для Москвы²⁹.

Показательно большое число пожеланий от консультативных советов в группу мониторинга комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО (2006 год, Европа): 15 – критерий включения в список; 10 – декларация о значимости; 88 – новая декларация о значимости; 46 – изменение границ объекта; 65 – изменение буферной зоны³⁰.

Руководство по разработке планов управления объектами было официально принято ЮНЕСКО только в 1993 году. После этого времени разработка плана управления объектом включалась в заявку на номинацию. Однако не все объекты всемирного наследия которые получили статус до 1993 года не обладали подобными планами. На 2006 год только у 40% объектов был план управления³¹.

Проблема заключается и в том, что нет общепринятого понимания о том, что именно должно входить в план управления. Многие планы не соответствуют современным стандартам, к примеру, как у некоторых западноевропейских стран, датированные 1960-1970 годами. Есть путаница в различении понятий план управления и система управления. Во многих случаях под планом управления неправильно понимается генплан, планы землепользования и развития города³². Причины этого – отсутствие конкретных структур управления объектом, недостаток финансовых и людских ресурсов, управление объектами многими инстанциями одновременно, несостыковка местных регламентов и планов управления³³.

При этом эффективность управления объектами часто оценивается на местах как «очень эффективная» и без планов управления, то есть деятельность ведётся, но без требуемой ЮНЕСКО прозрачности и отчётности, основе на разработанных и утверждённых планах. К примеру, в Средиземноморских городах 96% объектов считают систему управления как нормальную и эффективную, притом, что только у 31% объектов есть план управления³⁴. Из других проблем отмечается низкое качество карт³⁵.

²⁸ Periodic Report... 2007, с. 60

²⁹ http://www.ovpm.org/en/news/report_7th_conference_central_and_eastern_europe

³⁰ Periodic Report... 2007, с. 76

³¹ Periodic Report... 2007, с. 63

³² Periodic Report... 2007, с. 63

³³ Periodic Report... 2007, с. 63

³⁴ Periodic Report... 2007, с. 63

³⁵ Periodic Report... 2007, с. 58

Практически в четверти всех европейских объектов всемирного наследия произошли изменения, которые затронули их «подлинность и сохранность». В Центральной и Восточной Европе это связано преимущественно с бесконтрольным развитием территорий, в частности реконструкцией в центре городов и напрямую связано с вопросами сохранения наследия. В средиземноморских странах – проблемы девелопмента территорий, а также изменения в традиционном типе использования объектов и местном укладе жизни. В северных и балтийских странах влияет увеличение или уменьшение населения, развитие туризма, строительство зданий и инфраструктуры. В Западной Европе основная угроза объектам всемирного наследия - это девелопмент.

Другая проблема большинства объектов культурного наследия – столкновение множества законов об охране памятников истории и культуры и местных градостроительных законов, особенно в городской среде. В постсоветских странах отмечается проблемы связанные с приватизацией имущества, уменьшением контроля со стороны государства, делегирование контроля и ответственности на уровень местной власти³⁶. Отмечается, что в решении связанных с этим проблем особенно велика роль общественности и градостроительных планов³⁷.

Другой важный процесс – это уточнение границ исторических городов. Он связан не только с новыми, современными требованиями к картографической информации, но и с новым строительством и с новыми подходами к охране. В частности, введено в практику понятие буферная зона – защитная территория охраняемых объектов. С этим связан выход директивы ЮНЕСКО о необходимости повторной инвентаризации тех объектов ЮНЕСКО, которые вошли в списки до 1990-х годов. В результате многие крупные города корректировали свой статус - расширяли или уточняли границы. Часто процесс занимает значительное время. К примеру, Грац, номинированный в 1999 году, в 2005 году подал заявку на реноминацию и только в 2010 году был расширен замком Еггенберг.

По данным мониторинга, многие города планируют изменить основной документ, который описывает ценность объекта всемирного наследия - Декларацию о значимости³⁸. Также и с границами объектов. По данным мониторинга, в 23% границы считаются «неадекватными». 42% объектов на 2006 год не имели буферных зон. Но большинство запросов на изменение буферных зон предполагают их расширение и включение новых объектов³⁹. Отметим, что часто вопрос о буферной зоне возникает только в случаях нового строительства и развития территорий, когда ожидается негативное влияние на визуальный облик объектов⁴⁰.

Важным документом для объектов всемирного наследия является Декларация о выдающейся универсальной ценности (the Statement of Outstanding Universal Value, SOUV). Этот документ введён в 2005 году и призван заменить Декларации о значимости (Statement of Significance), которые, соответственно, были введены в 1998 году. До этого действовало Обоснование включения в список (Justification for Inscription). Согласно параграфу 155 Руководства (Operational Guidelines), SOUV должно быть разработано для всех новых номинантов списка Всемирного наследия.

К настоящему времени Декларации о выдающейся универсальной ценности разработаны не для всех исторических городов, как впрочем, и по другим объектам культурного и природного наследия. На 32-й – 34-й сессиях Комитета всемирного наследия ЮНЕСКО обсуждались и были приняты Декларации Зальцбурга, Граца, Варшавы, Праги и Кракова (центр исторического города), а также Ливерпуля и Берлина (к всемирному наследию относится не историческая часть города, а отдельные объекты в его пределах). По остальным историческим городам Декларации о выдающейся универсальной ценности разрабатываются и не утверждены, судя по данным отчётов ЮНЕСКО представленным на сайте этой организации.

³⁶ Periodic Report... 2007, с. 61

³⁷ Periodic Report... 2007, с. 57

³⁸ Periodic Report... 2007, с. 62

³⁹ Periodic Report... 2007, с. 57

⁴⁰ Periodic Report... 2007, с. 58

Декларация о выдающейся универсальной ценности напрямую связана с вопросом управления объектом всемирного наследия⁴¹. Она включает и Декларации подлинности и/или сохранности, важность которых постоянно подчёркивается. Например, что это «основной инструмент сохранения ценности и обеспечения приемлемого подхода сохранения и управления объектами»⁴².

По данным мониторинга, представители Комитета всемирного наследия отмечают «сильнейшее непонимание терминов и концептов ЮНЕСКО, например, таких как «Декларация о значимости» или «Декларация о выдающейся универсальной ценности». Эти концепты, принятые в Конвенции об охране всемирного наследия и не укоренены в национальном законодательстве. Следовательно, они часто неправильно понимаются и интерпретируются или полностью игнорируются»⁴³. Тоже касается и Декларации подлинности и сохранности (the statement of authenticity and/or integrity)⁴⁴.

Табл. 5. Примеры значительных изменений характеристик объектов всемирного наследия

Объект (город)	События (директивы ЮНЕСКО)
Зальцбург	2008 Revision of Statements of Significance and of Statements of Outstanding Universal Value Clarifications of property boundaries and sizes by states parties in response to the retrospective inventory 2010 Statements of Significance and Statements Outstanding Universal Value
Грац	2006 Extension of Properties 2010 Approves the extension of the City of Graz - Historic Centre to include Schloss Eggenberg and to become City of Graz - Historic Centre and Schloss Eggenberg, Austria 2010 Statements of Significance and Statements Outstanding Universal Value
Рим	2007 Nomination of natural, mixed and cultural properties to the world heritage list 2009 Clarifications of property boundaries and sizes by States Parties in response to the Retrospective Inventory
Ливерпуль	2010 Statements of Significance and Statements Outstanding Universal Value
Эдинбург	2008 Revision of Statements of Significance and Statements Outstanding Universal Value
Страсбург	2007 Nomination of natural, mixed and cultural properties to the world heritage list
Будапешт	2003 Changes to Names of Existing Properties 2008 Including Andrassy Avenue (Hungary) (2002-2008), Clarifications of property boundaries and sizes
Варшава	2008 Revision of Statements of Significance and of Statements of Outstanding Universal Value 2008 Clarifications of property boundaries and sizes 2009 Adoption of retrospective Statements of significance and of Outstanding Universal Value
Прага	2008 Revision of Statements of Significance and Statements Outstanding Universal Value
Краков	2008 Revision of Statements of Significance and of Statements of Outstanding Universal Value 2008 Clarifications of property boundaries and sizes 2009 Adoption of retrospective Statements of significance and of Outstanding Universal Value 2009 Approves the buffer zone for Cracow's Historic Centre, Poland.
Дубровник	1991 Inscription on the List of World Heritage in Danger 1998 Removals from the List of World Heritage in Danger 2008, 2009 Clarifications of property boundaries and sizes by States Parties in response to the Retrospective Inventory
Львов	2008 Examination of nominations and minor modifications to the boundaries of naturel, mixed and cultural properties
Рига	2008 Clarifications of property boundaries and sizes
Вильнюс	2008 Examination of nominations and minor modifications to the boundaries of naturel, mixed and cultural properties
Таллинн	2008 Examination of nominations and minor modifications to the boundaries of naturel, mixed and cultural properties, Clarifications of property boundaries and sizes

⁴¹ Periodic Reporting Follow-up Meeting for Western Europe. Dublin, 2009, с.2.

⁴² Periodic Report... с. 58.

⁴³ Periodic Report... с. 56.

⁴⁴ Periodic Report... с. 58.

Ситуация в Санкт-Петербурге

В России находится 24 объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО (15 культурных и 9 природных объектов). Объект «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанная с ним группа памятников» стал одним из первых в практике ЮНЕСКО случаев предоставления статуса памятника огромному культурно-природному ландшафту, на территории которого ведётся активное хозяйствование и проживают сотни тысяч людей.

Планы строительства в Петербурге высотного Охта-центра вызвали озабоченность ЮНЕСКО⁴⁵. В июне 2007 года в Новой Зеландии прошла 31-я сессия комитета всемирного наследия ЮНЕСКО. В решении сессии по объекту всемирного наследия «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанная с ним группа памятников» отмечено, что «планы, предоставленные страной-участницей 18 января 2007 года и 5 марта 2007 года, не соответствуют требованиям комитета, а также не содержат чётких границ и буферных зон всех объектов, включая Ленинградскую область», и принята настоятельная рекомендация к органам власти России «приостановить реализацию проекта, включая разрешения на проведение работ, пока все относящиеся к делу материалы не будут рассмотрены, и пока не будут рассмотрены все относящиеся к этому вопросу материалы и не будет проведена всесторонняя оценка угроз объекту всемирного наследия»⁴⁶.

В решениях 32 и 33 сессий ЮНЕСКО выражена озабоченность низким качеством законодательства по охране исторического наследия и интенсивной застройкой центра города, особенно отмечен проект башни «Охта-центр». Кроме того, нет внятной системы менеджмента объектом исторического наследия и регулярных отчётов о состоянии объекта. Для выхода из данной ситуации российские делегаты на последней сессии ЮНЕСКО изменить описание номинации (провести реноминацию) и уточнить или изменить границы объекта.

Вера Дементьева (глава КГИОП, комитета который по идее ответственен за СПб как объект ЮНЕСКО) так озвучивает позицию города: "нам предоставлены две возможности. Либо реноминация, если у нас происходят существенные изменения границ — как в ту, так и в другую сторону, и в случае уменьшения, и в случае увеличения. Либо исправление в рабочем порядке, без реноминации (т. е. исправление ошибок за пределами центра)". "Реноминация не ведет к временному исключению из списка. В случае реноминации мы так и остаемся под № 540"⁴⁷.

После того, как проект строительства Охта-центра был отклонён, ситуация с приведением заявки Санкт-Петербурга к новым требованиям качественно не изменилась. С декабря 2010 по настоящее время, предложения по уточнению первоначального пакета документов готовит квалифицированная экспертная комиссия. Результаты работы комиссии ожидаются в марте 2011 года. Весной 2011 года Петербург собирается провести конференцию по вопросу реноминации или изменения границ объекта ЮНЕСКО. Отбором и приглашением экспертов занимается МИД РФ. Далее город собирается отправить в ЮНЕСКО заявку на реноминацию вместе с уточненными документами. Документы будут обсуждаться на очередной летней конференции ЮНЕСКО⁴⁸.

В российских СМИ часто повторяется реплика главы российской делегации на последней сессии ЮНЕСКО, постоянного представителя РФ при ЮНЕСКО Элеоноры Митрофановой, где она комментирует положение дел по Санкт-Петербургу: "По состоянию на сегодняшний день все основные имевшиеся вопросы сняты", а "вопрос о внесении Санкт-Петербурга в список объектов, находящихся под угрозой, вообще никогда не стоял и не стоит"⁴⁹.

⁴⁵ Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments. <http://whc.unesco.org/en/list/540/threats/>

⁴⁶ ЮНЕСКО попросила приостановить строительство башни Газпрома. РосБизнесКонсалтинг (14 июля 2007). <http://top.rbc.ru/society/14/07/2007/109180.shtml>. Полный текст заключения 31-й сессии комитета всемирного наследия ЮНЕСКО по работе конвенции, посвящённой сохранению всемирного культурного и природного наследия // Новая Зеландия, 23 июня – 2 июля 2007 года. <http://whc.unesco.org/archive/2007/whc07-31com-24e.pdf>

⁴⁷ <http://www.zaks.ru/new/archive/view/72523>

⁴⁸ http://saint-petersburg.ru/m/237687/peterburg_esche_god_mozhet_ne_boyatysya_isklyucheniya_iz_spisk.html

⁴⁹ ЮНЕСКО снял вопросы по Санкт-Петербургу и "Охта центру". 30.07.2010.

<http://www.gazprom-neft.ru/okhta-center/news/?id=1735>

Однако эксперты считают предложенную городом процедуру не реализуемой в принципе. Процесс реноминации занимает несколько лет и подразумевает исключение объекта из списка всемирного наследия и подачу новой заявки, которая рассматривается минимум в течении полуторагодового цикла оценки.

Иными словами, администрация Санкт-Петербурга предлагает заведомо тупиковый путь, который приведёт к потере Санкт-Петербургом статуса объекта культурного наследия. Эксперты ЮНЕСКО считают причиной создавшейся ситуации не желание Санкт-Петербурга своевременно подготавливать и публиковать материалы, которые доказывают то, что город может соответствовать изначальной Декларации о выдающейся универсальной ценности. Тем не менее, события могут развиваться непредсказуемо. Многие эксперты ожидают очередных манипуляций со стороны администрации города, например затягивания процесса уточнения номинации города.

В этой ситуации необходимо обратиться к существующей практике и опыту принятия решений по схожим объектам культурного наследия ЮНЕСКО – крупным городам, у которых номинирован исторический центр. Нужно понять какие были прецеденты по изменению границ и номинации объектов, а также материалы, на основе которых принимались решения об изменении статуса объектов ЮНЕСКО. С опорой на эти данные будет возможно подготовить предложения об уточнении номинации Санкт-Петербурга.

Международные сети исторически городов

Санкт-Петербург может войти в сеть европейских городов, обмениваться опытом решения проблем, осваивать новые системы управления историческим и культурным наследием. Рассмотрим основные объединения исторических городов.

Организация Городов Всемирного Наследия⁵⁰ основана в 1993 году. В ней участвуют 238 городов в которых есть объекты Всемирного наследия. Включены и российские Москва, Казань, Санкт-Петербург и Новгород⁵¹. Кроме обмена опытом, регулярных конференций, проводят исследования. Например, проект «Исторические города в развитии: основы понимания и действия» (2010)⁵². Лига исторических городов⁵³ объединяет 89 городов из 56 стран. Основана в 1994 году после первой конференции в Киото 1987 года⁵⁴. Эти две сети активно взаимодействуют после VIII-й всемирной конференции исторических городов которая прошла в Монреале в 2003 году. С 1999 года действует программа ЕС «Наследие Европы»⁵⁵, в рамках которой сформирована Европейская ассоциация исторических городов и регионов. В неё входят 30 европейских стран, это сеть представляет около тысячи городов⁵⁶.

Известны и Международная Ассамблея столиц и крупных городов, Международная ассоциация "Породненные города" (Всемирная Федерация Породненных Городов). Также можно отметить Международный союз местных властей и Международную конференцию мэров за мир через солидарность. В нашей стране действует Российский Союз исторических городов и регионов⁵⁷.

Действуют также узкоспециальные сети по консервации и реставрации объектов культурного наследия, объединения работников и поклонников городских музеев⁵⁸. Действуют и программы по

⁵⁰ Organization of World Heritage Cities, <http://www.ovpm.org>

⁵¹ См. список <http://www.ovpm.org/en/cities>

⁵² "Historic Cities in Development: Keys for Understanding and Acting"

http://www.ovpm.org/en/compilation_case_studies_conservation_and_management_historic_cities

⁵³ League of Historical Cities

⁵⁴ <http://www.city.kyoto.jp/somu/kokusai/lhcs/eng/outline.htm>

⁵⁵ Heritage Europe

⁵⁶ <http://www.historic-towns.org/>

⁵⁷ <http://rossigr.narod.ru/ustavdoc/spisok.htm#>

⁵⁸ Международный Комитет по коллекциям и деятельности Музеев Городов, The International Committee for the Collections and Activities of Museums of Cities <http://www.camoc.icom.museum/index2.php>

защите исторических городов, например, The World Monuments Watch⁵⁹, которые занимаются выявлением и мониторингом объектов, которым угрожает разрушение. В списке этой организации, из 22 объектов по РФ, к Петербургу относятся 5 (Дворцы Царского Села (1996, 1998), Елагин остров и дворец (1998), башня Менделеева - один из корпусов Всероссийского научно-исследовательского института метрологии имени Менделеева (2008) и небесная линия города (2008)).

Исторические города вовлечены во множество совместных проектов. Например, "HerO - Heritage as Opportunity"⁶⁰, направленный на создание сети исторических городов и городских ландшафтов, в которой решаются конфликты связанные с современным использованием исторического ландшафта, а потенциал культурного наследия раскрывается для программ в сфере экономики, социума и культуры.

Насыщенна программа идёт и по линии ЮНЕСКО - рабочие группы и исследования, конференции разного уровня, в том числе региональные⁶¹. К примеру, зимой 2007 года в Санкт-Петербурге прошла конференция "Application of Scientific and Technological Achievements in Management and Preservation of Historic Cities inscribed on the World Heritage List"⁶². Уполномоченным органом ЮНЕСКО по вопросам культурного всемирного наследия является ICOMOS⁶³. Региональное отделение ИКОМОС было сформировано в России только весной 2010 года.

В дискуссии активно участвует Казань. Из постсоветских городов - Одесса, хоть и не обладает статусом объекта всемирного наследия ЮНЕСКО, но позиционирует себя как европейский и исторический город.

Заключение

Комитет всемирного наследия ЮНЕСКО проводит работу по выстраиванию прозрачной системы оценки, контроля и управления объектами всемирного наследия. Она основана на едином подходе к объектам в разных странах и включает множество инструментов, от работы попечительских советов по туристическому продвижению объектов, регулярного мониторинга объектов по системе единых индикаторов, до приведения описания уникальных качеств объекта всемирного наследия к современным реалиям.

Один из важных инструментов обеспечения сохранности исторических центров исторических городов – это уточнения границ охраняемых объектов, что связано не только с изменениями в ландшафтах городов из-за современного строительства, но и с новыми подходами к охране. В частности, появилось понятие буферная зона – защитная территория охраняемых объектов. С этим связан выход директивы ЮНЕСКО о необходимости повторной инвентаризации тех объектов ЮНЕСКО, которые вошли в списки в последние два десятилетия XXвека, в числе которых находится и Санкт-Петербург.

Как было показано в статье, многие исторические города решают в настоящее время схожие вопросы, но решения зависят от традиций управления. При этом, объекты могут управляться и на национальном, и на местном уровне, а состав совета по управлению объектом может включать от пары до десятка и более организаций. С другой стороны, постоянная демократизация европейских сообществ требует включения как можно большего числа организаций из разных секторов в управление объектом и согласования их интересов, особенно учитывая тип объектов, рассмотренный в данной статье – центры исторических городов.

⁵⁹ <http://www.wmf.org/>

⁶⁰ <http://urbact.eu/en/projects/cultural-heritage-city-development/hero/our-project/>

⁶¹ http://www.ovpm.org/en/news/international_symposium_capital_cities_and_heritage_xxist_century

⁶² A Regional Conference for Central and Eastern Europe on "Application of Scientific and Technological Achievements in Management and Preservation of Historic Cities inscribed on the World Heritage List" organized by the World Heritage Centre with the Municipal Authorities of St. Petersburg and the Russian Federation, held in St. Petersburg, Russian Federation (29 January - 3 February 2007).

⁶³ <http://www.icomos.org/>, см. также http://en.wikipedia.org/wiki/International_Council_on_Monuments_and_Sites

Не менее важным является вопрос о системе управления объектами культурного наследия. Санкт-Петербург, возможно, единственный европейский город, в котором до настоящего времени не разработан план менеджмента по принципам ЮНЕСКО, а также отсутствует орган, который занимается этим вопросом. Долгое время нет у Санкт-Петербурга и Декларации о выдающейся универсальной ценности объектов всемирного наследия. ЮНЕСКО указывает, что в РФ в целом нет плана по продвижению объектов культурного и природного наследия. Также в основном документе – федеральном законе РФ «О Культурном наследии» нет упоминания ЮНЕСКО, следовательно, нет и специального органа, который занимается этими объектами. Есть только отдельные управления некоторых объектов, например Кижи, Ферапонтов монастырь и пр. Но должна быть Дирекция под эгидой РФ и ЮНЕСКО по управлению каждым объектом.

Следующий аспект - это взаимодействие системы охраны всемирного наследия ЮНЕСКО с другими организациями, которые специализируются в схожих вопросах. Действует множество тематических сетей, которые объединяют исторические города, но, как правило, они решают различные вопросы и действуют практически независимо. При этом ЮНЕСКО не выступает зонтичной организацией для данных сетей, ограничиваясь только деятельностью внутри своих специализированных сетей, таких как ICOMOS.

Возможно, именно открытость информации внутри сетей исторических городов, регулярный обмен опытом развития и охраны объектов исторического наследия, выявление и использование наиболее эффективных стратегий в этой сфере поможет историческим городам

Эти вопросы, среди прочих, могут стать определяющими на очередной сессии Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО, которая в этот раз пройдет в Санкт-Петербурге 24 июня – 6 июля 2012 года.