

Ковалев Алексей Анатольевич,
член рабочей группы

Предложения по оптимизации системы управления объектом всемирного наследия «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников»

1. Как следует из параграфа 9 **Решения 34 сессии Комитета Всемирного Наследия относительно объекта «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников (Российская Федерация) (С 540)**, Комитет всемирного наследия не признает адекватной установленную пока на национальном уровне систему защиты историко-культурной целостности нашего объекта всемирного наследия (с помощью системы объединенных зон охраны отдельных памятников культуры) и считает необходимым, чтобы объект всемирного наследия имел бы статус объекта культурного наследия согласно национальному законодательству с установленными границами. Такая позиция опирается на требования параграфа 97 Руководства по выполнению Конвенции. Современное законодательство России дает возможность выполнить эту рекомендацию. Более того, на национальном уровне можно выполнить и рекомендацию мониторинговой миссии 2009 года, рассматривающей объект С540 именно как «культурный ландшафт» (*«Объект нуждается в управлении как ландшафт с обеспечением связи между его атрибутами и их общими панорамами» (документ WHC-09/33.COM/7B.Add, p. 127).*

2. Параграф 13 **Решения 34 сессии Комитета Всемирного Наследия относительно объекта «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников (Российская Федерация) (С 540)** предлагает «изучить необходимость создания все-охватывающей структуры управления объектом», включающей «определения основного управляющего органа» и «разработки всеобщего плана управления объектом», а также утверждение режима охраны Объекта, дифференцированного по его компонентам и/или иным «элементам». Эти требования базируются на общих положениях Руководства по выполнению Конвенции (пар. 108-111), однако в силу специфики правового регулирования сферы охраны культурного наследия, градостроительства, а также исходя из особенностей федеративного устройства Российской Федерации, должны пониматься в контексте параграфа 110 Руководства, подчеркивающего, что системы управления объектами всемирного наследия «могут отличаться в зависимости от различной культурной перспективы, имеющихся ресурсов и других факторов».

При этом необходимо подчеркнуть, что, к сожалению, участники мониторинговой миссии в докладах 2009 и 2010 годов не рассматривают федеральные органы государственной власти (и федеральные органы охраны культурного наследия в частности) в качестве элементов системы управления объектом всемирного наследия. В то же время, согласно действующей Конституции Российской Федерации и статье 34 Конвенции о всемирном культурном и природном наследии в настоящее время компетенцией в области государственной охраны объекта всемирного наследия С540 обладает ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО Правительство Российской Федерации, а органы государственной власти Санкт-Петербурга и Ленинградской области на охрану объекта всемирного наследия не имеют права потратить из своих бюджетов ни копейки.

Также в докладах мониторинговой миссии игнорируются полномочия органов местного самоуправления, обладающих исключительной компетенцией в области градостроительства на своей территории (в части пригородов, входящих в границы Ленинградской области). Миссией была выявлена единственная системная проблема управления объектом всемирного наследия С540: разделение территории объекта между двумя субъектами Российской Федерации. В то же время таких проблем гораздо больше.

Таким образом, необходимо сформировать предложения по реформированию системы управления нашим Объектом с тем, чтобы добиться максимальной реализации целей, определенных параграфом 111 Руководства, с учетом особенностей законодательства Российской Федерации и с включением в процесс управления органов местного самоуправления Выборгского, Всеволожского, Кировского, Гатчинского, Ломоносовского районов, городских округов Всеволожска, Шлиссельбурга, Гатчины и т.п., органов государственной власти Санкт-Петербурга и Ленинградской области, а также Правительства Российской Федерации.

3. Решить поставленные задачи – как по приданию нашему объекту статуса объекта культурного наследия с установленными границами, так и по формированию единой системы градостроительного и хозяйственного регулирования на всей территории объекта – возможно только лишь путем включения этого объекта в Государственный реестр в качестве «достопримечательного места федерального значения».

Термин «достопримечательное место», используемый в российском законодательстве, соответствует термину «site», определенному статьей 1 Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия. Как указывает статья 3 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – федеральный закон), к «достопримечательным местам» относятся в том числе «культурные и природные ландшафты». Согласно параграфу 47 Руководства по выполнению Конвенции «культурные ландшафты – это объекты культурного наследия, представляющие "совместные творения человека и природы", обозначенные в Статье 1 Конвенции», то есть культурные ландшафты – одна из разновидностей «site». Таким образом, законодательство России и Конвенция одинаково трактуют понятие «культурного ландшафта». Это позволяет определить в Государственном реестре «Санкт-Петербург и связанные с ним группы памятников» не просто как «достопримечательное место», а более точно как «культурный ландшафт». Тем самым будет выполнена рекомендация мониторинговой миссии 2009 года.

В Государственный реестр объект должен быть включен только на федеральном уровне как «объект культурного наследия федерального значения», поскольку, во-первых, он находится на территории двух субъектов Российской Федерации, а также поскольку, как говорилось выше, именно федеральное правительство располагает полномочиями по охране объектов всемирного наследия.

Подготовка документов, характеризующих состав, границы и режим охраны достопримечательного места федерального значения, может быть осуществлена, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, только за счет средств федерального бюджета.

Решение о включении объекта федерального значения в Государственный реестр, согласно федеральному закону, принимается распоряжением Правительства Российской Федерации. Границы территории и режим достопримечательного места федерального значения утверждаются Министерством культуры РФ.

«Буферная зона» объекта всемирного наследия должна быть утверждена, согласно федеральному закону, Министерством культуры Российской Федерации в качестве «зон охраны достопримечательного места федерального значения».

Полномочия по охране объекта культурного наследия федерального значения, согласно федеральному закону, Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации, то есть в нашем случае Санкт-Петербургу и Ленинградской области. На осуществление этих полномочий субъекта РФ выделяются субвенции из федерального бюджета. В то же время Российская Федерация оставляет за собой функции контроля за действиями субъектов РФ и имеет право самостоятельного принятия решений в случае, если федеральные власти не удовлетворены действиями регионального руководства, а также право изъять у субъекта федерации средства, полученные в виде субвенции.

Границы территории достопримечательного места федерального значения, границы его зон охраны и режим (степень допустимого вмешательства) на этих территориях согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации должны учитываться при подготовке и утверждении всех генеральных планов и документов градостроительного зонирования – как Санкт-Петербурга, так и городских округов и поселений на территории Ленинградской области.

Таким образом, включение объекта С540 в Государственный реестр в качестве «достопримечательного места федерального значения» позволит эффективно регулировать градостроительную и хозяйственную деятельность на его территории, создать единую систему контроля, в которую будут вовлечены как органы государственной власти на всех уровнях, так и органы местного самоуправления.

4. Кроме того, единый план развития указанной территории в аспекте обеспечения сохранности и эффективного менеджмента территории объекта всемирного наследия может быть принят как документ территориального планирования Российской Федерации – «схема территориального планирования». Согласно ч. 2, 3 ст. 10 Градостроительного кодекса РФ такая схема может быть разработана на основании специального нормативного правового акта Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Эта схема может обеспечить устойчивое развитие территории объекта всемирного наследия путем строительства объектов инфраструктуры (в том числе туристской), организации федеральных резерватов и музеефикации отдельных объектов за счет средств федерального бюджета.

Кроме того, на основании схемы территориального планирования диссонирующие объекты, находящиеся в частной собственности, могут быть изъяты Российской Федерацией для государственных нужд в соответствии с необходимостью организации на их месте федеральных резерватов и музеев, строительства объектов федерального значения.

Для реализации мероприятий в рамках схемы территориального планирования постановлением Правительства Российской Федерации может быть создан Координационный совет, включающий представителей федеральных министерств и региональных органов государственной власти.

5. Итак, создание единой системы охраны и градостроительного развития объекта всемирного наследия «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» будет обеспечено принятием следующих правовых актов на федеральном уровне:

- распоряжения Правительства Российской Федерации о включении объекта «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы

памятников» в Единый государственный реестр объектов культурного наследия в качестве достопримечательного места федерального значения;

- приказа Министерства культуры РФ об утверждении границ и режима достопримечательного места «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников»;

- приказа Министерства культуры РФ об утверждении границ и режимов зон охраны достопримечательного места «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» («буферной зоны»);

- постановлений Правительства Российской Федерации о подготовке и утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области обеспечения устойчивого развития территории объекта всемирного наследия «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» и о создании Координационного совета по реализации указанной схемы.

Kovalev Aleksey Anatolyevich

Working group member

Suggestions on the optimization of management system of the World Heritage property “Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments”

1. As follows from the paragraph 9 of the decision by the 34th session of the World Heritage Committee concerning the property “Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments” (the Russian Federation) (C 540), the World Heritage Committee does not recognize that the system of protection of historical-cultural integrity of our world heritage property established for the present at the national level (by means of the system of merged zones of protection of individual cultural landmarks) is appropriate and considers necessary that the world heritage property has status of the cultural heritage in accordance with the national legislation with defined boundaries. This position is based upon the requirements of the paragraph 97 of the Operational Guidelines for the Implementation of the Convention. Modern Russian legislation permits to implement this recommendation. Moreover, on the national level the recommendation of the 2009 monitoring mission can also be implemented, which views the property C 540 exactly as a “cultural landscape” (*“The property needs to be managed as a landscape for the interconnection between its attributes and for their overall panoramas”* (document WHC-09/33.COM/7B.Add, p. 127).

2. Paragraph 13 of the decision by the 34th session of the World Heritage Committee concerning the property “Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of

Monuments” (the Russian Federation) (C 540) suggests to “address the need to provide an over-arching management framework for the property”, including “designation of a principal management authority” and “development of an overall management plan for the property”, and also adoption of the property protection conditions differentiated by their components and/or other “elements” (“a safeguarding plan which would define appropriate degrees of intervention for each element of the property”). These requirements are based on the general Operational Guidelines for the Implementation of the Convention (par. 108-111), however due to the specificity of legal regulation of the cultural heritage protection sphere, city-planning, and also in terms of the peculiarity of the federal division of the Russian Federation they should be understood in the context of paragraph 110 of the Guidelines, which underlines that management systems of the world heritage properties “may vary according to different cultural perspectives, the resources available and other factors.”

That said it is necessary to underline that unfortunately participants of the monitoring mission in 2009 and 2010 reports do not consider federal State government bodies (and particularly federal bodies of cultural heritage protection) as elements of the management system of the world heritage property. Meanwhile according to the active Constitution of the Russian Federation and article 34 of the UNESCO's World Heritage Convention at the present time the Government of the Russian Federation EXCLUSIVELY possesses competence in the sphere of state protection of the world heritage property C540, and Saint Petersburg and Leningrad Region public authorities do not have a right to spend a kopeck of their budgets on the protection of the world heritage property.

The reports of the monitoring mission also ignore privileges of local (municipal) authorities, possessing exclusive competence in the sphere of city-planning on their territory (with regard to suburbs in the boundaries of Leningrad region). The mission revealed only sole systemic problem of management of the world heritage property C 540: division of property's territory between two subjects of the Russian Federation. Meanwhile there are a lot more such problems.

Thus, it is necessary to formulate suggestions on reforming management system of our Property in order to achieve maximum realization of objectives defined by the paragraph 111 of the Guidelines with a glance to peculiarities of the legislation of the Russian Federation and with engagement of local authorities of Vyborgsky, Vsevolozhsky, Kirovsky, Gatchinsky, Lomonosovsky districts, urban districts of Vsevolozhsk, Shlisselburg, Gatchina

etc., bodies of state power of Saint Petersburg and Leningrad region, and also the Government of the Russian Federation into the process of management.

3. It is possible to fulfill our tasks – both of attaching to our property the status of the cultural heritage property with defined boundaries, and of forming of integrated system of city-planning and economic regulation on all territory of the property – only by means of inclusion of this property into the State register as a “remarkable site of federal significance.”

The term “remarkable site”, employed in Russian legislation, corresponds to the term “site”, defined by article 1 of the Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage. In the official Russian text of Convention term “remarkable site” is used instead of term “site” in English text. As it is indicated by article 3 of the Federal law “On the Cultural Heritage Properties (historical and cultural monuments) of the peoples of the Russian Federation” (hereinafter – federal law), “remarkable sites” include, among others, “cultural and natural landscapes”. According to paragraph 47 of the Operational Guidelines for the Implementation of the Convention, “cultural landscapes are cultural properties and represent the “combined works of nature and of man” designated in Article 1 of the Convention”, which is to say that cultural landscapes are one kind of “site”. Thus, Russian legislation and the Convention have the same interpretation for the notion “cultural landscape”. This allows to define “Saint Petersburg and Related Groups of Monuments” in the State register not only as a “remarkable site”, but more precisely as a “cultural landscape”. Thereby the recommendations of the 2009 monitoring mission will be fulfilled.

The property should be included into the State register as a “cultural heritage property of federal significance” only on the federal level, first, because it is located on the territory of two subjects of the Russian Federation, and also because, as stated above, it is the federal government who possesses competence of protection of world heritage properties.

Preparation of documents defining composition, boundaries, and conditions of protection of remarkable site of federal significance, in accordance with the Budget Code of the Russian Federation, may be implemented only at the expense of the federal budget.

Decision of inclusion of property of federal significance into the State register, in accordance with federal law, is made by decree of the Government of the Russian Federation. Boundaries of territory and conditions of remarkable site of federal significance are adopted by the Ministry of Culture of the Russian Federation.

“Buffer zone” of the world heritage property, in accordance with federal law, should be adopted by the Ministry of culture of the Russian Federation as a “zone of protection of remarkable sites of federal significance.”

In accordance with federal law, the Russian Federation gives competences of protection of cultural heritage property of federal significance to the bodies of state power of subjects of the Russian Federation, that is in our case to Saint Petersburg and Leningrad Region. Subventions from the federal budget are allotted for implementation of these Russian Federation subjects competences. Meanwhile the Russian Federation keeps control functions of Russian Federation subjects’ actions and has a right to make an independent decision in case of federal authorities’ dissatisfaction with regional leadership’s actions, and also a right to withdraw funds received as subvention from federal subject.

Boundaries of the territory of the remarkable site of federal significance, boundaries of its protection zones and conditions (acceptable interference level) on these territories, in accordance with the City-Planning Code of the Russian Federation, should be taken into account when preparing and adopting all general layouts and city-planning zoning documents – as of Saint Petersburg, as of urban districts and settlements on the territory of Leningrad Region.

Thus, the inclusion of the property C540 into the State register as a “remarkable site of federal significance” will allow regulating effectively city-planning and economic activity on its territory, creating integrated control system, which will engage both public authorities of all levels and local authorities.

4. In addition, integrated plan of indicated territory development in the aspect of preservation and effective management of the world heritage property territory may be adopted as a document of land-use planning of the Russian Federation – “land-use planning scheme”. According to part 2, 3 par. 10 of the City-Planning Code of the Russian Federation such scheme may be elaborated on the basis of special normative legal act by the President of the Russian Federation or the Government of the Russian Federation.

This scheme may ensure sustainable development of the world heritage property territory by means of building infrastructure facilities (particularly for tourism), organization of federal reserves and museumification of particular elements at the expense of the federal budget.

Also on the basis of land-use planning scheme privately owned discordant elements may be withdrawn by the Russian Federation for state needs in compliance with necessity to organize in place of them federal reserves and museums, construct objects of federal significance.

For realization of measures in the framework of land-use planning scheme the Coordination council, consisting of representatives of federal ministries and regional authorities, may be created by resolution of the Government of the Russian Federation.

5. Thus, creation of integrated system of the world heritage property “Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments” protection and city-planning development will be ensured by adoption of following legal acts on the federal level:

- decree of the Government of the Russian Federation on inclusion of the property “Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments” into the State register of cultural heritage properties as a remarkable site of federal significance;**
- order of the Ministry of Culture of the Russian Federation on adoption of boundaries and conditions of the remarkable site “Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments”;**
- order of the Ministry of culture of the Russian Federation on adoption of boundaries and conditions of protection zones of the remarkable site “Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments” (“buffer zone of world heritage property”);**
- resolution of the Government of the Russian Federation on preparation and adoption of land-use planning scheme of the Russian Federation in the sphere of maintenance of sustainable development of the world heritage property “Historic Centre of Saint Petersburg and Related Groups of Monuments” territory and on creation of the Coordination council for realization of indicated scheme.**