

## Рецензия на разработку:

### «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» С 540bis (Российская Федерация) Основные подходы к разработке плана управления объектом всемирного наследия

Разработчик: Российский НИИ культурного и природного наследия им. Д.С. Лихачева

В первых строках материалов указывается, что *«Разработка формулирует основные методические и практические подходы к разработке плана управления, концентрируется на краткой характеристике текущего состояния объекта в целом и возможных направлениях совершенствования системы его охраны и управления им.»*

Это действительно является таковым и авторами проделана большая работа по изучению вопроса и поиску подходов. Однако, следовало, большее внимание уделить всестороннему изучению местных условий и особенностей, изучая систему охраны наследия, действующую на территории ОВН, ее недостатки и достоинства, а также систему организации процесса градорегулирования не только по материалам официальных органов, ответственных за охрану наследия, но и общаясь с более широким кругом экспертов, специалистов и просто граждан, в том числе, членов т.н. градозащитного сообщества СПб.

**В п.2 «ОБЪЕКТ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ «ИСТОРИЧЕСКИЙ ЦЕНТР САНКТ-ПЕТЕРБУРГА И СВЯЗАННЫЕ С НИМ ГРУППЫ ПАМЯТНИКОВ» И ЕГО ВЫДАЮЩАЯСЯ УНИВЕРСАЛЬНАЯ ЦЕННОСТЬ»,** который содержит собственно описание и основные характеристики ОВН, декларируется то, что особенности плана управления зависят от особенностей объекта. Поэтому особенно важна правильность понимания характеристик Санкт-Петербургского ОВН.

При общей правильности приведенной информации, где выделены как основные особенности ОВН его сложность как объекта состоящего из большого числа компонентов и элементов различного типа, огромная площадь и нахождение в разных субъектах федерации и административных районах города, в описании отсутствует одна из главных особенностей объекта – его ландшафтный, пространственный характер и взаимосвязанность компонентов через ландшафт и визуальное восприятие.

На данную особенность указывалось и в заявочных материалах номинации ОВН, объект представляется как **«Единственное в своем роде и совершенное воплощение на обширном пространстве в течение 200 лет европейской идеи регулярного города, гармонизированного с ландшафтом; объект является выдающимся образцом градостроительного и ландшафтного искусства XVIII – XIX вв., возникшим по единому замыслу, последовательно развивавшимся и хорошо сохранившимся».**

Кроме того, при описании особенностей объекта не упоминается, что он является серийным. **В п. 2.4** упоминается термин *«серийные объекты»* но, при этом, в описании объекта и его особенностей этот термин не применяется.

**П.2.3** раздел **«ТРЕБОВАНИЯ К СОХРАНЕНИЮ И УПРАВЛЕНИЮ»** дает описание действующих элементов законодательства на территории номинации, однако не дает ни одного требования по их усовершенствованию, кроме упоминания о том, что буферная зона (понятие, которое отсутствует в действующем законодательстве и границы которой не определены) *«защитит невысокую небесную линию, обеспечит неизменность панорам и композиционно завершенных видов в историческом центре с учетом чувствительности данной зоны к развитию высотного строительства».*

При этом, отсутствие соответствия международного, федерального и городского законодательства по охране наследия на территории номинации не раз отмечалось миссиями Юнеско в СПб.

**П.2.4.1** Содержит предложение: *«Принимая во внимание, что в задачи данной работы входит определение общих подходов к управлению объектом «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников», будут выявлены лишь наиболее общие атрибуты выдающейся универсальной ценности, которые могут быть соотнесены с различными типологическими группами компонентов и элементов объекта. Атрибуты, характеризующие конкретные компоненты или элементы объекта, а также атрибуты иных ценностей должны выделяться индивидуально с учетом особенностей каждой составляющей объекта в рамках локальных (модульных) планов управления либо в составе общего плана сохранения объекта.»* Само предложение не вызывает сомнений в правильности, однако, необходимо найти баланс между содержанием локальных планов и его общей части, учитывая особенности Санкт-Петербургского ОВН, на которые было указано выше.

План управления должен иметь общие для всех компонентов и элементов принципы и подходы как к единому сложному серийному объекту и отдельно расписанные подробные планы для отдельных компонентов и элементов в его составе, или разработанные позже, как приложения к нему. Однако всегда необходимо помнить о важности совместного рассмотрения универсальной ценности объекта как единого целого, сохранению которого (этого целого) должно быть уделено главное место в плане управления. Всегда необходим подход от общего к частному, что уже нарушено, например при разработке и согласовании материалов подготовки Закона Санкт-Петербурга об историческом поселении.

**В п.2.4.2.** приведена «ТАБЛИЦА АТРИБУТОВ ВЫДАЮЩЕЙСЯ УНИВЕРСАЛЬНОЙ ЦЕННОСТИ». В общей части таблицы наблюдается уход в частности. Глобальные градостроительные атрибуты упущены.

В раздел «КАТЕГОРИЯ ЦЕННОСТИ (Ландшафтная / Природная / Историческая / Эстетическая)» предлагается добавить следующие атрибуты:

– бассейны восприятия исторической системы доминант;  
(Визуальное направление и беспрепятственный обзор – это предметы охраны, обеспечивающие обзор до ОКН, а бассейн ОКН - это охрана пространства за ней. То же упущение содержится в действующей редакции Закона №820-7, при том что в более ранних редакциях этот предмет охраны присутствовал в части бассейнов наиболее значимых исторических доминант).

- вид в створе восприятия исторических планировочных направлений;

В раздел «КАТЕГОРИЯ ЦЕННОСТИ Архитектурная / Функциональная / Эстетическая» предлагается добавить следующие атрибуты:

- градостроительная композиция исторических центров поселений и в целом агломерации;

В раздел «КАТЕГОРИЯ ЦЕННОСТИ Социокультурная» предлагается добавить следующие атрибуты:

- архитектурные и градостроительные традиции.

**В п.2.5** перечисленные ключевые негативные «ФАКТОРЫ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОБЪЕКТ» представлены недостаточно полно.

Предлагается добавить следующие факторы:

- отсутствие утвержденных границ буферной зоны объекта;

- отсутствие соотнесения между внутрироссийским и международным законодательством;

- действующие границы зон охраны, разработанные без учета результатов ландшафтно-визуального анализа, что определено действующими нормативными документами.

(В совокупности с Федеральными гостами, определяющими невозможность для границ буферной зоны быть шире границ зон охраны культурного наследия данный факт представляет из себя фактор, который может оказать крайне негативное воздействие на объект.)

Эту возможность при прямом толковании действующего законодательства и нормативных актов без их соотнесения с Санкт-Петербургскими реалиями подтверждает вывод п.3.1 в материалах разработки: *«Буферная зона объекта всемирного наследия не установлена. В определенной мере роль такой зоны могут играть зоны охраны, установленные для объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Практически все компоненты объекта, расположенные в границах Санкт-Петербурга, защищены комплексной системой зон охраны. Закон Санкт-Петербурга от 24.12.2008 № 820-7 «О границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон» опирается на традиции охранного зонирования, существующие в Санкт-Петербурге со второй половины XX века, и многолетнюю последовательную работу органа охраны наследия. Значительную роль в формировании системы ограничений, направленных на обеспечение сохранности объектов культурного наследия, играет участие общественности в деятельности по сохранению наследия Санкт-Петербурга.»*

Это утверждение категорически неверно по приведенным выше причинам – зоны охраны СПб разработаны без учета результатов ландшафтно–визуального анализа.

На восприятие видов и панорам из открытых городских пространств Санкт-Петербурга его системы исторических доминант и иных ОКН влияет территория гораздо больше, чем та, что включена в зоны регулирования застройки. Лишь один участок зон регулирования отвечает за охрану силуэта участок – ЗРЗ-3 на Васильевском острове (правда ее границы также уже не актуальны). Остальные зоны регулирования не способствуют как комплексной охране восприятия ОКН, так и охране восприятия отдельных ОКН. Как пример можно привести Зону регулирования вокруг парка Александрино, которая не спасла, находящуюся в нем историческую доминанту от нарушения исторического восприятия.

Границы зон охраны в их существующем виде разработаны до вступления в силу Государственного стандарта по разработке границ зон охраны, определившего необходимость их разработки с учетом результатов ландшафтно-визуального анализа.

При последних локальных корректирах участков границ зон регулирования разработчиками начали применяться ландшафтно-визуальные исследования, хотя границы зон при этом также установлены некорректно, но это изменения носят локальный характер. Влияние же на границы зон регулирования например Ландшафтно-визуального анализа элементов системы Городских исторических доминант не проводилось и не повлияло на установление границ действующих Зон охраны объектов культурного наследия.

**В п.3.2 «РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ ОБЪЕКТА ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ»** справедливо отмечено, что *«Одной из существенных особенностей программ социально-экономического развития Санкт-Петербурга является неточное или неверное толкование статуса городских территорий, поскольку, как правило, в качестве объекта всемирного наследия рассматривается лишь исторический центр Санкт-Петербурга».*

Это может привести к раздельному рассмотрению компонентов и элементов ОВН в различных программах и документах по развитию города и его наследия и в материалах Законодательства а также к возможности недооценке охранного статуса малых компонентов и элементов.

Так в корне неверным является рассмотрение отдельно исторического центра Санкт-Петербурга в материалах, представлявшихся на заключение ИКОМОС в июле 2018г «Корректировка научно-исследовательской документации «Определение исторических поселений регионального и федерального значения, расположенных в границах Санкт-Петербурга, а также определение их предметов охраны и границ территории», выполненной ООО «НИИПИ Спецреставрация» по государственному контракту. При том, что в первоначальных материалах разработчиками территория Исторического центра СПб и пригородных ансамблей рассматривалась комплексно.

Поскольку ОВН на территории Санкт-Петербургской Агломерации всегда рассматривался как единый ансамбль, то разработка для его охраны законодательных актов также должна единовременно охватывать все элементы и компоненты ОВН, либо иметь первоначально общую часть на все территории, а затем более подробную проработку по отдельным элементам и компонентам. Необходимо сделать на этом акцент не только в данном пункте рассматриваемых материалов, а и в материалах разработки в целом

В рассматриваемых материалах отмечается проблема качества архитектурных проектов, предлагаемых к реализации на территории исторической части Санкт-Петербурга и за ее пределами, которое может оказать и оказывает негативное влияние на ОВН в результате изменения ценных ландшафтных характеристик объекта.

Здесь необходимо понять, что даже строительство некачественных, несоотнесенных с ОВН объектов современной застройки за его границами может значительно повлиять на его визуальную целостность, т.к. ввиду особенностей рельефа местности, даже объекты на значительном расстоянии от границ ОВН могут стать полноправными участниками формирования видов и панорам с его территории, восприниматься совместно с исторической застройкой и исказить историческую Небесную линию.

Отмечаемая в материалах проблема, связанная с сохранением и поддержанием визуальной целостности историко-культурного и природного ландшафта объекта всемирного наследия может быть решена только установлением границ буферной зоны ОВН в целом, а не для отдельных его элементов и компонентов, описания предметов охраны силуэта ОВН, режима охраны на ее территории и использование созданного и активно используемого в городе аппарата «Трехмерная модель Санкт-Петербурга» для определения разрешенных высотных параметров в границах Буферной зоны и для проверки возможной высоты и силуэта уникальных высотных объектов за ее границами.

Проанализировав содержание **п.4.2 «ПОЗИЦИИ СТОРОН»**, соглашусь с позицией авторов, что *«Объект всемирного наследия представляет безусловную ценность, и для его сохранения необходимо не только строгое соблюдение положений действующего законодательства об охране культурного наследия, но и расширение установленных ограничений, в частности создание буферных зон для компонентов объекта, создание работающих механизмов управления. Ключевое значение приобретает законодательное регулирование в области всемирного наследия.»*

Развивать Законодательную базу необходимо в части уточнения предметов охраны ОВН и конкретизации ограничений, связанных с охраной его элементов. Необходимо вести работу и стремиться к соответствию или дополнению друг другом предметов охраны разных уровней Законодательства по охране наследия (международный,

федеральный, региональный). Это создаст определенность, которой значительно не хватает сейчас в законодательстве по охране наследия и отсутствие которой затрудняет инвестиционные процессы и стимулирует коррупционные.

При разработке границ буферной зоны необходимо учитывать, что практика разработки буферных зон отдельно для каждого компонента объекта и отдельное их утверждение может привести к неправильному определению границ буферной зоны в целом для различных систем ОВН, например системы исторических доминант или системы исторических планировочных направлений и дорог, потере из границ буферной зоны части территорий, изменения на которых могут оказать значительное влияние на ОВН.

Для исключения этого, необходима разработка границы буферной зоны для всего комплекса Компонентов и элементов ОВН по примеру объединенных зон охраны ОКН. (Например, территория акватории Финского залива является бассейном восприятия элементов исторической системы доминант Санкт-Петербурга, расположенных на территории разных компонентов ОВН и возникновение в акватории каких либо объектов может уничтожить исторические композиционно-визуальные связи между ними, при этом, обосновать необходимость включения в границы буферной зоны отдельных компонентов, расположенных по берегам акватории, всей акватории Финского залива будет проблематично, а делить территорию акватории между отдельными компонентами не представляется возможным. Обоснованием включения в буферную зону акватории Финского залива является именно визуальная связь через нее между различными компонентами ОВН и сохранением восприятия из исторических открытых пространств отдельных компонентов это обосновать не получится).

Кроме того, необходимо обратить внимание, что при проектировании границ буферной зоны ОВН граница проектирования не может находиться только в пределах границ Санкт-Петербурга, поскольку буферная зона может попасть в некоторых случаях и на территорию Ленинградской области.

Несовершенством Системы охраны объектов культурного наследия, действующей в Санкт-Петербурге и Ленинградской области является также концентрация внимания на отдельных объектах и их предметах охраны и незначительное количество законодательных инструментов, способствующих охране городского ландшафта в целом, образа города и его восприятия.

**В п.6. «ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАЗЛИЧНЫМИ ТИПАМИ ОБЪЕКТОВ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ»** недостаточно внимания уделено международному опыту управления серийными объектами и историческими городами ( п.6: 1 стр. и п 6.2 - 2 стр. соответственно). Хотелось бы увидеть в материалах исследование конкретных документов и примеров, приведенных к каждому разделу из **п.7 «ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПОДХОДЫ»**.

**В п.7.5. «ИСТОРИЧЕСКИЙ ГОРОДСКОЙ ЛАНДШАФТ»** в схеме инструментарий ИГЛ подхода вызывает удивление раздел **«ИНСТРУМЕНТЫ ИЗУЧЕНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ»**, в частности, в части оценки развитости инструментов в Санкт-Петербурге.

Например:

- ГЕОИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ оценены как - недостаточно используется/недостаточно развито.

При этом Санкт-Петербург имеет с 1990х годов двухмерную геоинформационную систему обеспечения градостроительной деятельности с открытым сегментом РГИС, а с

2009 начал развивать и активно использует для разработки Правил землепользования и застройки и оценке воздействия на охраняемые панорамы ОВН единственную в России Трехмерную геоинформационную аналитическую систему – «Трехмерная цифровая модель Санкт-Петербурга».

Правда, можно согласиться, что органами охраны наследия и та и другая ГИС действительно недостаточно используются.

В части использования больших массивов данных также имеется недооценка опыта СПб. В Трехмерной цифровой модели Санкт-Петербурга активно используется уже много лет анализ больших массивов данных. Например: все аналитические расчеты в модели ведутся с использованием данных по высоте точек лазерных отражений, полученных методом воздушного лазерного сканирования. Аналитический аппарат модели находится в постоянном развитии. К сожалению, в городе есть большой недостаток исходных данных для подобных работ, т.к. комитеты и ведомства запаздывают с накоплением массивов данных в электронном виде по своим направлениям работы. Таким образом, в городе развивается инструмент для обработки и анализа больших массивов данных, но недостаточно собственно подготовленных данных для обработки.

Если к оценке воздействия уязвимости можно отнести оценку воздействия предполагаемых к строительству объектов на охраняемые виды и панорамы исторического центра и исторических пригородов, то за границами Зон охраны на основе указанной выше 3Д ГИС эта оценка активно проводится с 2009 года.

**По п.8. «КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН И СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТОМ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ»**, предложение - *«представляется правильным идти по пути разработки комплексного плана, включающего общую концептуальную часть и локальные планы для конкретных компонентов (иногда элементов) либо групп компонентов и элементов, объединенных общими типологическими и административными характеристиками»* возможно оценить как приемлемое, в случае, если общая часть будет не просто концептуальной, а максимально полной, а в локальные разделы будут вынесены только исключительно касающиеся отдельных локальных компонентов вопросы.

Скорее напрашивается предложение по разделению компонентов и элементов для написания плана по типологическим группам. Например :

- исторические центры городов;
- исторические дороги;
- фортификационные сооружения линейные;
- фортификационные сооружения площадные;
- исторические центры городов на значительном удалении от границ основного компонента;
- и др.

Общая часть плана управления должна – определять место и значимость компонента в системе ОВН, его исторические взаимосвязи с другими компонентами, которые необходимы к сохранению.

Общая часть плана должна носить директивный характер.

При разработке локальных частей плана управления необходимы консультации с экспертами по территориальному развитию локальных компонентов и техническими специалистами и ведомствами.

**По п.8.2. «КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН УПРАВЛЕНИЯ: ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ И РАЗДЕЛЫ»**, предлагаю включить в ключевые задачи общей части:

- 1) Подробное изучение истории становления законодательства по охране наследия Санкт-Петербурга разных уровней (Международного и регионального) и системы его взаимодействия и применения в настоящее время с подробным выявлением перечня существующих проблем и выработки конкретных предложений для упорядочения его одновременного применения.
- 2) Проработку вопросов практического применения Федерального законодательства и общероссийских государственных стандартов в их современном виде на территории Санкт-Петербурга одновременно с действующим региональным Законом №820-7 и последствия для сохранения ОВН.
- 3) Разработку предложений по организации системы мониторинга воздействия на ОВН с применением современных информационных технологий с учетом имеющихся и работающих в городе общегородских и отраслевых ГИС –систем.
- 4) Разработку общих принципов подхода к решению задач локальных планов управления.
- 5) Общая часть Плана управления должна предусмотреть разработку или включить в себя единый регламент управления комплексной буферной зоной ОВН.
- 6) Общая часть Плана управления должна предусмотреть создание в городе электронной системы мониторинга за его выполнением, оптимально, с использованием возможностей существующих в городе ведомственных ГИС с объединением их данных, потенциально влияющих на ОВН в единую мониторинговую РГИС-НАСЛЕДИЕ.
- 7) Общая часть Плана управления должна предусмотреть разработку комплексных туристических маршрутов, презентующих ОВН как единую историческую агломерацию. Планы маршрутов могут быть разработаны по историческим временным срезам, передвижение по маршруту на различных экскурсионных видах транспорта (водный морской, водный речной, наземный), для того, чтобы задействовать в маршрутах линейные компоненты и элементы ОВН, расположенные от главного компонента на значительном расстоянии и их соединяющие

При анализе и оценке выдающейся универсальной ценности и выработке задач для разделения на основную и локальную часть, особое внимание обращать на комплексность и ландшафтный характер Санкт-Петербургского ОВН, применяя принцип от общего к частному, максимально избегая

- разделения объекта на компоненты по формальному признаку;

- минимизации задач, входящих в основную часть и переноса их решения на локальные планы управления .

Рассмотрение и утверждение общего и локальных планов управления должно происходить одновременно во избежание возникновения на втором этапе задач, которые возможно было решить только на первом этапе в рамках рассмотрения ОВН в целом.

### **По п.8.3. «ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТОМ»**

Уникальность Санкт-Петербургского ОВН, в частности, как отмечено в материалах разработки, состоит в его масштабности и большом размере. В существующем быстро меняющемся мире при планировании управления ОВН, находящимся в границах двух федеральных образований, одно из которых - город-миллионник необходимо использовать современные методы управления, которые включают использование

Геоинформационных технологий. Это позволит включить в процесс управления опосредованно гораздо больше специалистов и ведомств и добиться более синхронной их работы. При этом, значительно упростит работу предлагаемых к созданию межрегиональных органов, хотя бы в части обеспечения актуальной информацией.

**По п.9. «ПЛАН ДЕЙСТВИЙ: ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ ШАГИ В ОБЛАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТОМ»**

В части первоочередных шагов:

**К П.1**

При наличии предложения по внесению изменений в федеральное законодательство в части выполнения обязательств, вытекающих из Конвенции об охране всемирного наследия, вторым шагом должно быть изменение регионального законодательства, которое имеет те же недостатки (поскольку обязано соответствовать федеральному) в части соотношения с Конвенцией и отражения предметов охраны и регламентов, обеспечивающих их охрану, отсутствие которых, может привести к воздействию на компоненты и элементы ОВН и на его целостность.

**К П.8**

Один из способов решения данного вопроса был предложен Санкт-Петербургским региональным Советом ИКОМОС при разработке поправок к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка выполнения международных обязательств, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 года», направленных в установленном порядке при обсуждении Закона.

Данное предложение касается необходимости выработки и внесения в материалы закона критериев крупномасштабности преобразований, которые могут быть разработаны для каждого отдельного ОВН. В предложении были направлены критерии, разработанные на примере Санкт-Петербургского ОВН. (При необходимости, направленные материалы предложения могут быть предоставлены разработчикам представленных материалов «ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ ПЛАНА УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТОМ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ»).

**Светлана Ламкина**  
**Национальный Комитет ИКОМОС (Россия)**  
**Санкт-Петербургское региональное отделение**

