

ГРНТИ 13.61.25



0

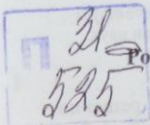
ВЫПУСК 2

ХРАНА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ Материалы ИКОМОС



научно-
информационный
сборник

Москва 2013



Российская государственная библиотека
Информкультура

Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО

Кафедра ЮНЕСКО по сохранению градостроительных и
архитектурных памятников

Российский комитет Международного Совета
по вопросам охраны памятников
и достопримечательных мест

**ОХРАНА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ:
ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ**
Материалы ИКОМОС

Выпуск 2

*Научно-
информационный
сборник*

Москва 2013



ДОКЛАД

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭКСПЕРТНОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО ОБЪЕКТУ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ „ИСТОРИЧЕСКИЙ ЦЕНТР САНКТ- ПЕТЕРБУРГА И СВЯЗАННЫЕ С НИМ ГРУППЫ ПАМЯТНИКОВ, РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ” 2011-2012 гг. ИЮНЬ 2012

1. КОНТЕКСТ

В соответствии с решениями 34-й сессии Комитета по Всемирному наследию (далее в тексте для краткости – Комитет) 30 и 31 мая 2011 г. в Санкт-Петербурге состоялся Международный форум экспертов для обсуждения вопросов в связи с идентификацией и границах объекта Всемирного наследия „Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников, Российская Федерация”. Среди участников Форума присутствовали: г-н К. Rao, директор Центра Всемирного наследия ЮНЕСКО, г-н М. Bouchenaki, генеральный директор Международного исследовательского центра по сохранению и реставрации культурных ценностей (ICCROM), г-н Т. Kretev, официальный представитель Международного совета по сохранению памятников и достопримечательных мест (ICOMOS), г-н А. Balsamo, специалист программного обеспечения в Центре Всемирного наследия ЮНЕСКО, г-н G. Lacroix-Dufour, программный администратор в Организации горо-

дов Всемирного наследия (OWHC). В Форуме активно участвовали представители российской и петербургской общественности, научных и неправительственных организаций. На Форуме были представлены результаты работы независимой рабочей группы национальных экспертов по вопросам в связи с объектом.

В коммюнике Международного форума объявлено создание Международной рабочей группы экспертов с участием международных и местных экспертов для осуществления постоянной и планомерной работы по идентификации компонентов объекта Всемирного наследия, уточнению его границ и буферной зоны, а также по другим проблемам в связи с защитой объекта и управлением. Регламентирован состав международных экспертов Рабочей группы: Т. Kretev (председатель), М. Bouchenaki и А. Balsamo. Приказом председателя Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (КГИОП) г-на Макарова А.И. (№ 8-91/16.03.2012) утвержден также состав национальных экспертов в Рабочей группе: Колев А. В., Горбатенко С. Б., Кононов А. А., Крогиус В. Р., Мильчик М. И., Николащенко Б. В. и Михайлов А. В. Состав Рабочей группы открытый, с возможностями дополнительного привлечения международных и национальных экспертов, необходимых для решения конкретных специфических задач.

В период 2011-2012 гг. Рабочая группа осуществляла свою деятельность по следующей модели:

- на месте в Санкт-Петербурге функционирует группа национальных экспертов, уделяющая особое внимание идентификации и уточнению компонентов объекта и его границ;
- осуществляется коммуникация с международными экспертами посредством обмена документов, графических материалов и предложений;
- в период с 23 по 31 мая 2012 г. состоялась рабочая встреча на месте в Санкт-Петербурге с участием международных экспертов (Т. Kretev и А. Balsamo), местных экспертов, представителей федеральных органов власти (г-н Г. Орджоникидзе, ответственный секретарь Российской комиссии по делам ЮНЕСКО; г-н В. Цветнов, директор Департамента государственного контроля и мониторинга культурного наследия Министерства культуры); г-н И. Маковецкий,

председатель Российского комитета Всемирного наследия; г-н А. Макаров, председатель КГИОП, а также представителей научных и общественных организаций.

Общая организация и логистика деятельности Международной рабочей группы осуществляется КГИОП.

В настоящем докладе представлен текущий результат работы Международной рабочей группы до настоящего времени. Достигнуто общее согласие по следующей структуре доклада:

1) дефинирование (определение) контекста, имеющего значение для охраны и управления объекта. Принимается, что основными реперами контекста являются решения 33-й, 34-й и 35-й сессий Комитета, рекомендации совместных миссий реактивного мониторинга ЮНЕСКО и ИКОМОС (2009-2010) и результаты Международного форума экспертов (Санкт-Петербург, 2011). По мнению Рабочей группы решения Комитета и рекомендации миссий представляют собой основу для оценки прогресса и определения будущей стратегии в отношении объекта;

2) определение ключевых областей, от которых зависит успех политики по охране и управлению объекта;

3) установление прогресса в исполнении решений Комитета и рекомендаций миссий; идентификации актуальных проблем и определении направлений будущих действий в каждой ключевой области.

По общему мнению, главной целью настоящего этапа в деятельности Международной рабочей группы было создание базы и стратегии комплексных будущих действий, позволяющих общее исполнение решений Комитета и рекомендаций миссий.

Решения Комитета и рекомендации миссий в период 2009-2011 гг. можно группировать по областям, к которым они относятся:

Уточнение, идентификация объекта

По существу объект представляет собой объект серии, включающей 36 компонентов (в т.ч. главный – Исторический центр Санкт-Петербурга) и 136 элементов. Миссии 2009 и 2010 гг. установили, что оригинальное досье номинации 1990 г. содержит множество погрешностей и неточностей: там фигурируют элементы, не существующие к моменту номинации; элементы без юридической защиты или же дублирующие другие элементы. Миссия 2010 г. рекомендовала в срок до

апреля 2010 г. направить в Центр Всемирного наследия ЮНЕСКО документ с актуальной информацией о фактическом составе объекта (численность и идентификация составляющих элементов – реально существующих и интегрированных в объект серии). Полученная базисная информация должна показать более глубоко идентификацию объекта серии, в которой с выявлено 136 составных элементов; 63 элемента имеют защиту на федеральном уровне, 13 – на региональном и 60 – без юридической защиты. Ввиду этого от органов власти, получивших задание подготовить досье, потребовали провести более глубокое изучение с тем, чтобы, с одной стороны, сравнить составляющие элементы, представленные в досье 1990 г., с реальной нынешней ситуацией на объекте и, с другой стороны, уточнить границы каждого из составных элементов объекта с их обозначением на кадастровой карте.

Границы объекта

При номинации объекта в 1990 г. указаны его границы единственно в части Исторического центра Санкт-Петербурга, однако не предложены границы компонентов вне его (рис. 1 и рис. 2). В период 2007-2009 гг. страна-член представила в Центр Всемирного наследия новую версию границ исторического центра: границы, которые в 1990 г/ были указаны как границы объекта, теперь упомянуты как границы его буферной зоны, а территория объекта в части Исторического центра сильно сократилась (рис. 3). 33-я сессия Комитета определяет это как „значительное изменение” границ, требующее реноминации объекта. Вот почему по рекомендации миссии 34-я сессия Комитета предлагает стране-члену выбрать один из следующих двух вариантов:

(а) сократить границы 1990 г. периметра объекта, вписанного в 1990 году, и предложить новую запись или

(b) сохранить границы объекта согласно записи 1990 г. с изменением его легального национального статуса (вариант, не требующий предложения о новой записи).

Рекомендуется также в рамках процесса уточнения определить границы всех компонентов объекта.

Во исполнение этих рекомендаций в Докладе о состоянии консервации 2012 г. страна-член в принципе принимает второй вариант гра-

ниц исторического центра и предлагает схему, в которой границы сильно приближаются к отмеченным в 1990 году (рис. 4).

В период 2011-2012 гг. продолжается процесс определения границ компонентов объекта в соответствии с требованиями Комитета по их уточнению.

Легальный национальный статус объекта

Миссии 2009 и 2010 гг. установили, что легальный национальный статус объекта не соответствует характеристикам его выдающейся универсальной ценности, признанной при его записи (1990). В действительности дефинированный в Списке Всемирного наследия интегральный объект "Исторический центр Санкт-Петербурга" не существует в национальном реестре культурного наследия. Национальный статус исторического центра Санкт-Петербурга определяет его как сочетание „памятников“ и „ансамблей“, а не как интегральную градостроительную ценность, признанную Комитетом. Именно поэтому 34-я сессия Комитета предлагает изменить его легальный национальный статус с целью признания его интегральной ценностью.

С другой стороны, эволюция представлений о культурном наследии в последние десятилетия утверждает новую точку зрения также и на общую структуру объекта серии „Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников“. Международные форумы, проведенные в Санкт-Петербурге в 2007 и 2011 гг., показали, что в наши дни его следует воспринимать не как механическое сочетание компонентов и элементов, а как общую культурную агломерацию, включающую культурные и природные компоненты в их синтезе, связанные с градоформирующими системными связями (традиционные дороги, визуальные оси, компоненты ландшафта, река, каналы и т.д.). В наши дни эта система не обладает адекватной градостроительной защитой и не представляет собой единый объект управления.

И в обоих случаях отсутствие адекватного легального национального статуса угрожает сохранению аутентичности и территориальной целостности объекта, а также его управлению.

Буферная зона

Объект номинирован в 1990 г. без указания буферной зоны. В то время наличие буферной зоны не было обязательным условием номинации. Указанные в 2007-2009 гг. границы буферной зоны, совпа-

дающие с границами объекта 1990 г., оценили как неприемлемые: с одной стороны, создают риск для реноминации объекта, а с другой – не включают важные части его окружающего ареала. По рекомендации миссий 2009-2010 гг. 33-я, 34-я и 35-я сессии Комитета рекомендуют определить достаточно широкую буферную зону, которая в состоянии защитить окружающий ландшафт и панораму на протяжении реки Невы. В исполнение этой рекомендации Доклад о состоянии консервации 2012 г. предлагает известное расширение буферной зоны Исторического центра Санкт-Петербурга, совпадающее с границами зоны регулирования застройки (ЗРЗ-2), охватывающей оба берега реки Невы к востоку от Исторического центра (рис. 4).

В период 2010-2011 гг. были определены также буферные зоны для компонентов вне исторического центра (рис. 5).

Управление

Миссии 2009-2010 гг. выявили проблемы при существующем дуализме в управлении объектом со стороны двух субъектов Федерации: город Санкт-Петербург и Ленинградская область. Миссии отмечают дезинтеграцию системы управления при отсутствии уполномоченного федеральной властью органа, наделенного специфическими функциями управления объектом в его целостности. На этих основаниях 33-я, 34-я и 35-я сессии Комитета выразили свое беспокойство в связи с отсутствием эффективной системы управления и механизмов координации управления объектом, отмечая при этом необходимость глобальной структуры управления с помощью уполномоченного главного управляющего органа.

Планы и инструменты управления

Миссии 2009 и 2010 гг. отмечают наличие развитой системы зон охраны (утвержденной в 2008 г.) и Правил землепользования и застройки (ПЗЗ) (2009), связанных с Генеральным планом территории города Санкт-Петербурга (2005). Одновременно подчеркиваются известные противоречия между зонами охраны, Правилами землепользования и застройки и Генеральным планом. Выявлены также противоречия между Федеральным законом об объектах культурного наследия и Градостроительным кодексом РФ. Существенным недостатком упомянутой системы планов и инструментов является включение в нее только части объекта, расположенного в городе Санкт-

Петербурге и в Ленинградской области. Определенную неустойчивость вносит возможность отклонения от режимов охраны. Комитет отмечает также отсутствие таких современных инструментов, как План управления и План сохранения.

Башня „Охта-центр“

Миссии 2009-2010 гг. рассматривают случай с башней „Охта-центр“ как результат выявленных проблем в сохранении и управлении объекта. Миссии выражают категорическое мнение, что реализация проекта вызовет необратимые нарушения аутентичности и целостности объекта: будет скомпрометирована историческая „небесная линия“ панорамы по реке Нева; деформированы масштабы исторического пространства; прерваны ключевые визуальные оси. Таким образом, может возникнуть опасный прецедент в связи с будущими „отклонениями“ от действующих предельных параметров высоты в ущерб объекту. На основании этих мотивов 33-я сессия Комитета потребовала от Страны-члена прекратить работу по проекту. Впоследствии работу по проекту приостановили.

Упомянутые решения Комитета и рекомендации миссий в период 2009-2011 гг. обуславливают следующие ключевые области, от которых зависит сохранение и управление объекта, а именно: законодательство; уточнение/clarification, идентификация состава объекта; легальный национальный статус объекта; границы объекта и буферной зоны; система зон охраны и регламенты; управление; действующие планы и инструменты. Международная рабочая группа проводит детальный анализ и оценку каждой из этих областей, определяет наличие прогресса, идентифицирует актуальные проблемы и определяет направления будущих действий.

Рабочая группа выражает свое убеждение, что упомянутые ключевые области не следует рассматривать изолированно. Необходимо учитывать сложные связи между различными областями, соответственно, будущие действия по усовершенствованию политики по сохранению объекта следует планировать и проводить как единый общий комплекс, охватывающий все области. В особенности все это действительно для столь исключительно сложного объекта Всемирного наследия как „Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним

группы памятников“, представляющего живой исторический город с динамично развивающимися функциями.

2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Прогресс 2009-2011 гг.

Рабочая группа положительно оценивает факт, что в последние годы существует стремление к совершенствованию Федерального законодательства с целью легализации адекватного национального статуса объекта. В этом отношении особенного внимания заслуживают следующие два проекта: „О внесении изменений в Федеральный закон „Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации“ и в отдельные законодательные акты Российской Федерации“, а именно: проект изменения Федерального закона о характеристиках и режиме вида объекта культурного наследия „*достопримечательное место*“.

Без сомнения этот вид культурного наследия по российскому законодательству в многократно более высокой степени соответствует характеристикам выдающейся универсальной ценности Исторического центра Санкт-Петербурга и некоторых других комплексных компонентов объекта. В Федеральном законе этот вид культурного наследия характеризуется как „*творения, созданные человеком или совместные творения человека и природы ... центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки ... культурные и природные ландшафты...*“ Статус „*достопримечательное место*“ защитил бы в значительно большей степени интегральную градостроительную или ландшафтную ценность компонентов объекта в сравнении с нынешним статусом – сочетание „*памятников*“ и „*ансамблей*“. Сейчас существуют препятствия для применения этого статуса ввиду того, что Федеральный закон не допускает осуществления в достопримечательном месте суперпозиции трех видов культурного наследия: „*достопримечательное место*“, „*ансамбль*“ и „*памятник*“. Новое изменение Федерального закона обеспечивает возможность такой суперпозиции.

Проект изменения Федерального закона относительно понятия „*историческое поселение*“. В проекте уточняются характеристики исторического поселения и регулирования градостроительной деятельности там, а именно: „*исторически ценные градоформирующие объ-*

екты – здания и сооружения, формирующие историческую застройку ... планировочную структуру; композиция и силуэт застройки – соотношение вертикальных и горизонтальных доминант и акцентов; культурного и природного ландшафтов; ... визуально-композиционных связей ...” Рабочая группа придерживается мнения, что внесение изменений в федеральный закон может предоставить возможность для их защиты посредством конкретных градостроительных регламентов, территориальной целостности и системных качеств культурной агломерации „Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников”, входящих в характеристики „исторического поселения”. Особенно важно, что проект предусматривает также изменения в Градостроительном кодексе, которые преодолевают часть его противоречий с Федеральным законом об объектах культурного наследия.

Актуальные проблемы

Рабочая группа выявила следующие проблемы в области законодательства.

– В федеральном законодательстве недостаточно разработаны аспекты Всемирного наследия, что создает условия для известных противоречий между национальным и международным законодательством в этой области. Например, нет ясного определения соответствия между статусом, границами и охраняемыми зонами в национальном и местном законодательстве (понятие „буферная зона” не существует в национальной нормативной системе); не выяснены полномочия, предоставленные государством в качестве основного гаранта сохранения объекта; не предусмотрены такие специфические инструменты управления объектами Всемирного наследия, требуемых по линии Конвенции 1972 г., как План управления и т.д.

– Все упомянутые проекты о внесении изменений в Федеральный закон представляют собой нереализованные намерения, без ясного прогноза на утверждение, вопреки спешной необходимости их незамедлительного вступления в действие.

Существующие ныне противоречия между Федеральным законом об объектах культурного наследия и Градостроительным кодексом отрицательно отражаются на управлении объектом. Особенно большой риск происходит из факта, что Градостроительный кодекс исклю-

чил из полномочий органов охраны согласование в зонах охраны. Такое положение создает реальную угрозу выдающейся универсальной ценности объекта, особенно в Историческом центре Санкт-Петербурга и его буферной зоне.

Направления действия

Рабочая группа рекомендует следующие конкретные действия в области законодательства:

(1) включить в национальное законодательство ныне отсутствующие положения в связи с Всемирным наследием и проистекающие из Конвенции 1972 г.: а) ясное определение соответствия между статусом, границами и зонами охраны (буферными зонами) в национальном и международном законодательстве; в) указание полномочий в управлении объектов Всемирного наследия, предоставленные органами федеральной власти; с) легализация Плана управления как необходимого инструмента управления объектов Всемирного наследия и т.д.

(2) осуществить в возможно наиболее краткие сроки утверждение упомянутых изменений в Федеральном законе об объектах культурного наследия относительно статуса „достопримечательное место” и понятия „историческое поселение”. Для этого рабочая группа рекомендует создание „отдельного поручения” только для этих положений проектов изменений Закона в целях ускорения процедуры.

(3) обеспечить спешное преодоление упомянутых противоречий между Федеральным законом об объектах культурного наследия и Градостроительным кодексом с восстановлением полномочий органов охраны по согласованию в зонах охраны объектов Всемирного наследия.

3. УТОЧНЕНИЕ/CLARIFICATION – ИДЕНТИФИКАЦИЯ И ГРАНИЦЫ ОБЪЕКТА

Прогресс 2009-2012 гг.

Рабочая группа отмечает следующий прогресс в этой области: после формирования Международной рабочей группы экспертов продолжается работа по уточнению объекта. В мае 2012 г. подготовлен новый атлас с картами. Проведенный Рабочей группой анализ этого документа доказывает важное движение в области уточнения объекта серии.

В отношении границ Исторического центра Санкт-Петербурга достигнут очевидный прогресс, определенно принимается второй вари-

ант, рекомендуемый Комитетом, а именно: сохранить границы объекта согласно его записи в 1990 г. Работа в этом направлении положительно развивалась в 2012 г.

В рамках Доклада о состоянии консервации (январь 2012 года) страна-член предлагает очевидно незначительные изменения (рис. 4).

Позднее, в мае 2012 г., Рабочая группа подготовила новую схему границ Исторического центра, в которой достигнуто еще большее приближение к его границам 1990 г., следовательно, предлагаемые изменения становятся еще более незначительными. В рамках общей деятельности Рабочей группы в мае 2012 г. составлены дополнительные схемы с четким сопоставлением двух границ (1990 и 2012 гг.). Указаны территории, которые предложены как для исключения, так и для включения в объект (рис. 6 а, в и рис. 7). Таким образом, достигнута полная ясность в отношении предлагаемых незначительных изменений границ Исторического центра (рис. 9 и рис. 10).

Достигнут также прогресс в определении границ компонентов и элементов объекта, расположенных вне Исторического центра, представленных в атласе (май 2012).

Рабочая группа отмечает значительный прогресс также в отношении идентификации общей структуры объекта „Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников“. Региональная конференция стран Восточной и Центральной Европы „Управление и сохранение исторических центров городов, внесенных в Список Всемирного наследия“ (Санкт-Петербург, 2007) и Международный форум экспертов в 2011 г. подтвердили методологическое согласие рассматривать объект в качестве целостной культурной агломерации, компоненты которой связаны между собой градообразующими системными связями.

Актуальные проблемы

Рабочая группа выявила следующие проблемы в этой области.

– Все еще не закончен процесс уточнения объекта, особенно в отношении точного охвата и границ его компонентов и элементов, а также в отношении детальной картографии в атласе.

– Отсутствует ясная и детальная аргументация оснований для незначительных изменений в границах исторического центра.

Направления действия

Рабочая группа предлагает следующие конкретные действия в этой области:

(1) продолжить работу по уточнению точного охвата и границ всех компонентов и элементов объекта, обозначенных на детальных кадастровых картах. Рекомендуется закончить работу над атласом для уточнения объекта не позднее начала 2013 г., чтобы представить ее в Центр Всемирного наследия одновременно с периодическим докладом о состоянии консервации;

(2) не раньше официального утверждения уточнения объекта со стороны Комитета, необходимо подготовить к отправлению в Центр Всемирного наследия предложения о незначительных изменениях границ исторического центра с соответствующим детальным обоснованием. Рабочая группа особенно подчеркивает важность определения процедуры необходимых уточнений до того, как предлагать любые незначительные изменения границ.

Рабочая группа считает, что если следовать этим направлениям, можно исполнить решения Комитета и рекомендаций миссий в этой области.

4. ЛЕГАЛЬНЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ СТАТУС ОБЪЕКТА

Прогресс 2009-2012

Как указано выше, Рабочая группа оценивает как прогресс действия по усовершенствованию Федерального законодательства с целью легализации подходящего национального статуса объекта посредством двух проектов изменения Федерального закона об объектах культурного наследия относительно статуса „достопримечательное место“ и понятия „историческое поселение“.

Можно оценить как прогресс результаты изучения и предложения Рабочей группы в связи с легальным статусом, адекватным исключительно сложной структуре объекта „Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников“. В рамках Рабочей группы изучены и даны оценки различных вариантов статуса объекта в полном охвате его территории, включающем 36 компонентов и 136 элементов (рис. 11).

Вариант 1 представляет нынешний статус объекта – сочетание „памятников и ансамблей“, получивший неадекватную оценку в свете культурной территориальной целостности некоторых компонентов

объекта, среди которых первое место занимает Исторический центр Санкт-Петербурга.

Вариант 2 предусматривает предоставление статуса „достопримечательное место“ компонентам объекта, обладающим наиболее выразительной культурной территориальной целостностью как общие градостроительные ценности: Исторический центр Санкт-Петербурга и исторический центр Кронштадта с прилегающей фортификационной системой в Финском заливе (компоненты 540-002 и 540-003 в Списке). Без сомнения, таким образом они получают адекватную защиту в соответствии с их культурной характеристикой. Другие компоненты и элементы сохраняют свой нынешний статус „памятников“ и „ансамблей“. При этом варианте остается незащищенной общая структура культурной агломерации с ее системными градоформирующими связями.

Вариант 3 предусматривает максимальное расширение численности компонентов со статусом „достопримечательное место“. Вероятно, после детального изучения окажется, что не все компоненты или элементы заслуживают этого высокого статуса. И при этом варианте остается незащищенной общая структура культурной агломерации.

Вариант 4 предлагает придать статус „достопримечательное место“ всей территории культурной агломерации „Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников“, включающей все компоненты и элементы объекта. Таким образом обеспечивается защита всех системных связей в культурной агломерации. Однако Рабочая группа оценивает этот вариант как весьма крайний и трудно приемлемый. В нем вся территория объекта будет находиться под защитой как интегральный вид культурного наследия, но для этого нет достаточных оснований: культурные качества территории сильно отличаются – она включает также территории без всякой культурной ценности; управление объекта будет весьма затруднительным; не выявлена в достаточной степени роль ключевых компонентов и т.д.

В результате анализа, Рабочая группа достигла убеждения, что такой исключительно сложный объект Всемирного наследия требует использования не одного только вида статуса защиты, а включения в действие полного инструментария всех типологий легального статуса и защиты, предусмотренных федеральным законодательством („достопримечательное место“, памятник, ансамбль, „историческое поселе-

ние“) с соответствующими легальными инструментами охраны (зоны охраны, режимы, градостроительные регламенты). Вот почему Рабочая группа предлагает модель комплексного статуса объекта со следующими характеристиками.

Компоненты объекта, обладающие четко выявленной культурной территориальной целостностью в качестве общих градостроительных ценностей, получают статус „достопримечательного места“ федерального значения. С наибольшим основанием это относится к Историческому центру Санкт-Петербурга; историческому центру Кронштадта с прилегающей фортификационной системой в заливе; компонентам, расположенным на южном побережье залива. Вероятно это относится также к другим компонентам после их оценки в результате детального изучения. Такой статус компонентов защитит их территориальную целостность и внутреннюю когезию. Например, полная культурная ценность Кронштадтской крепости раскрывается именно при ее рассмотрении в качестве общей фортификационной системы, а не как сейчас, – отдельных изолированных фортов (памятников и ансамблей). Для каждого достопримечательного места следует определить соответствующие границы и зоны охраны (буферные зоны).

Другие компоненты объекта сохраняют свой настоящий статус памятников и ансамблей с соответствующими границами и зонами охраны (буферными зонами).

Вся культурная агломерация, расположенная на территории Санкт-Петербурга и в его окрестностях (в юрисдикции Ленинградской области), должна получить регламент „исторического поселения“ федерального значения в четко определенных границах в соответствии с культурными и ландшафтными характеристиками территории. Такой регламент предоставит возможность защитить все градоформирующие системные связи в культурной агломерации (традиционные дороги, визуальные оси, ландшафтные компоненты, река и т.д.), обеспечивающие ее территориальную целостность. Защита этих системных связей чаще всего не требует определения их границ и зон охраны (буферных зон). Например, традиционные дороги представляют собой культурную ценность не из-за своего современного дорожного покрытия, а своих исторических направлений, которые следует защитить. С этой целью достаточно установить соответствующие градостроитель-

ные регламенты, предусмотренные в проекте закона об исторических поселениях. Для обоснованного определения в качестве исторического поселения необходима разработка историко-культурного опорного плана, предусмотренного федеральным законодательством.

Рабочая группа предлагает принципиальную схему модели комплексного статуса объекта (рис. 12). Указанные границы исторического поселения соответствуют ландшафтной характеристике территории. Показаны компоненты со статусом „достопримечательное место“ федерального значения, „памятники“ и „ансамбли“. Обозначены системные градоформирующие связи между ними. Рабочая группа обращает особенное внимание на культурную характеристику залива, замкнутого между „морским фасадом“ Санкт-Петербурга, фортификационной системой Кронштадта и прибрежными зонами на севере и юге. По мнению экспертов залив представляет собой „визуальный бассейн“, связанный оптическими связями и смысловыми отношениями, имеющими большое значение для сохранения выдающейся универсальной ценности объекта. Что касается реки Невы, то Рабочая группа предлагает продолжить изучение ее статуса в ее части к западу от Исторического центра до Ладожского озера (часть исторического поселения или „достопримечательное место“).

Важным качеством предложенной модели комплексного статуса объекта является достижение с его помощью полного соответствия между национальным легальным статусом и требованиями международного законодательства в области Всемирного наследия.

Актуальные проблемы

Основная проблема в этой области заключается в том, что пока применение упомянутой модели национального легального статуса объекта невозможно из-за замедленного утверждения двух законопроектов относительно достопримечательного места и исторического поселения.

Направления действия

Рабочая группа предлагает следующие конкретные действия в этой области:

(1) необходимо обеспечить утверждение в возможно наиболее краткие сроки упомянутых изменений Федерального закона об объектах культурного наследия относительно статуса „достопримечательное

место“ и понятия „историческое поселение“. С этой целью Рабочая группа рекомендует создать „отдельное поручение“ и обеспечить внесение на рассмотрение только этих положений в проектах изменения Закона для ускорения этой процедуры;

(2) после утверждения упомянутых изменений Федерального закона необходимо начать процедуру предоставления статуса „достопримечательное место“ федерального значения компонентам объекта, обладающим наиболее выраженной культурной территориальной целостностью, как Исторический центр Санкт-Петербурга; исторический центр Кронштадта с прилегающей фортификационной системой в заливе; а также расположенным на южном побережье залива. Вероятно это относится также к другим компонентам, после детального изучения и оценки. Следует также продолжить детальное изучение других компонентов объекта на предмет вероятного получения такого статуса;

(3) для разработки историко-культурного опорного плана территории исторического поселения необходимо определить ее границы и основные ценностные характеристики, охрану же необходимо обеспечивать с помощью градостроительных регламентов. Следует также легализовать регламент „историческое поселение“ на территории культурной агломерации в обхвате Санкт-Петербурга и его окрестностей в Ленинградской области.

5. БУФЕРНАЯ ЗОНА

Прогресс 2009-2012 гг.

Рабочая группа оценивает как прогресс предложение, направленное в Центр Всемирного наследия в начале 2012 г., о расширении буферной зоны вокруг Исторического центра Санкт-Петербурга (рис. 4). В соответствии с решениями Комитета и рекомендациями миссий зона охватывает часть окружающей ландшафтной территории, в т.ч. оба берега Невы, к востоку от Исторического центра и в сопоставлении с предложением 2009 г. (рис. 3) представляет собой ее расширение. В рамках уточнения упомянуты буферные зоны всех компонентов и элементов объекта (рис. 8).

В совместной работе Международной рабочей группы в Санкт-Петербурге в мае 2012 г. достигнуто согласие о новой структуре буферной зоны, соответствующей предложенной модели нового ком-

плексного статуса объекта. Рабочая группа предлагает следующую принципиальную схему системы буферных зон объекта (рис. 13).

Планируется интегрирование буферных зон компонентов, предложенных на получение статуса „достопримечательное место“ федерального значения: исторический центр Санкт-Петербурга; исторический центр Кронштадта с прилегающей фортификационной системой в заливе; компоненты, расположенные на южном побережье залива. Таким образом создается единая буферная зона, которая охватывает и защищает „визуальный бассейн“ залива, его прибрежные зоны, а также ареал фортификационной системы Кронштадта.

Для других компонентов и элементов предлагаются одиночные или группированные буферные зоны.

Для системных связей в культурной агломерации, регламентированной как „историческое поселение“, не предусмотрены буферные зоны ввиду их предстоящей защиты посредством градостроительных регламентов исторического поселения. Для реки Невы, в ее части к западу от Исторического центра до Ладожского озера, Рабочая группа предлагает продолжить изучение ее статуса (часть исторического поселения или „достопримечательное место“).

Рабочая группа считает, что предложенная структура буферной зоны объекта соответствует решениям Комитета и рекомендациям миссий.

Актуальные проблемы

Определенные проблемы проистекают из факта, что в национальном законодательстве отсутствует регламент для „буферной зоны“ объектов Всемирного наследия, осуществляющий связь между системой зон охраны по Федеральному, с одной стороны, и международному законодательству, с другой. В такой ситуации буферные зоны подвергаются дезинтеграции и не в состоянии защитить некоторые интегральные культурные и ландшафтные компоненты (рис. 14) (например, вместо единой буферной зоны для защиты всей фортификационной системы Кронштадта сейчас предусмотрены изолированные буферные зоны вокруг каждого форта; визуальный бассейн залива и прибрежные территории остаются незащищенными; „морской фасад“ города развивается без связи с морфологией Исторического центра и т.д.).

Направления действия

Рабочая группа предлагает следующие конкретные действия в этой области:

(1) введение в национальное законодательство регламента о буферной зоне объектов Всемирного наследия с указанием ее соответствия федеральной системе зон охраны;

(2) после утверждения упомянутых в п.п. 2 и 3 изменений Федерального закона и статуса объекта следует направить в Центр Всемирного наследия обоснованное предложение о буферной зоне в духе предложения Рабочей группы.

6. СИСТЕМА ЗОН ОХРАНЫ

Прогресс 2009-2012 гг.

Рабочая группа оценивает факт, что в части объекта, расположенной на территории Санкт-Петербурга, существует развитая система зон охраны в соответствии с документом „Положение о зонах охраны“ Федерального правительства. Существует, хотя и без законодательного регламентирования, соответствие между требованиями по международному законодательству (определение территории объекта и его буферной зоны) и федеральной системы зон охраны (рис. 15).

Актуальные проблемы

Рабочая группа выявила следующие проблемы в этой области.

– Упомянутые недостатки настоящего легального статуса объекта (см. п. 3) вызывают проблемы в системе зон охраны. Например, при существующем статусе объекта, зоны охраны относятся только к отдельным территориям объектов федерального значения (памятников и ансамблей), однако не защищают территориальную целостность таких компонентов, как Исторический центр Санкт-Петербурга или фортификационная система Кронштадта.

– Отсутствуют регламентированные зоны охраны части объекта в Ленинградской области.

– Прервана связь между системой режимов и регламентов. Например (рис. 16), в зонах регулирования застройки 1, 2 и 3 отменили градостроительные регламенты (Правила землепользования и застройки); существуют территории, например, прибрежные зоны (намыв), предназначенные для строительства, которые недостаточно обеспечены режимами охраны.

– Существующие режимы соответствующих зон охраны являются весьма общими, недостаточно дифференцированными, с тенденцией к либерализации. Они не защищают ценные структурные качества ин-

тегральной территории. Особенным риском отличается возможность отклонения от действующих режимов (каким является случай с башней „Охта-центр“).

Одним из последствий упомянутых проблем, например, является формирование „морского фасада“ Санкт-Петербурга к заливу, который выстраивают без ясной градостроительной стратегии, без визуальных исследований воздействия высотного строительства на Исторический центр и визуальный бассейн залива. Рабочая группа обсудила гипотетические модели возможного развития строительства на территории к западу от Исторического центра, формирующей морской фасад города при существующих условиях (рис. 17 а, в). Реализация башни „Охта-центр“ в северной прибрежной зоне к западу от исторического центра приведет к значительному изменению масштаба визуального бассейна залива и прибрежного силуэта с возможным отрицательным зрительным воздействием на Исторический центр. С другой стороны, существует вероятность, что Башня спровоцирует новое массивное высотное строительство на прибрежной территории к западу от исторического центра.

Направления действия

Рабочая группа предлагает следующие действия в этой области:

- (1) законодательно регламентировать соответствие между, с одной стороны, территориями объектов Всемирного наследия и их буферных зон и, с другой, федеральной системой зон охраны;
- (2) после легализации нового статуса объекта следует разработать новую систему зон охраны с полным охватом объекта на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Новые зоны охраны должны защищать не только территории памятников, но и всю интегральную территорию достопримечательных мест: урбанистическую структуру, масштаб, силуэт, визуальные оси, отношение к природной среде и т.д.;
- (3) режимы в зонах охраны должны иметь более высокую степень дифференциации и конкретизации, а возможности отклонения от них – исключены. В связи с любой новой строительной инициативой следует проводить исследования их визуального воздействия на выдающуюся универсальную ценность объекта по методике ИКОМОС.

7. УПРАВЛЕНИЕ

Прогресс 2009-2012 гг.

Рабочая группа оценивает как прогресс открытый и интегрированный формат экспертной деятельности по проблемам объекта, воспринятый Международным экспертным форумом с 2011 г. Сам факт создания после Форума пилотной Международной рабочей группы, составленной из международных и национальных экспертов с участием публичных органов власти и неправительственных/гражданских организаций, представляет собой ценный эксперимент, который может быть полезным и для других объектов Всемирного наследия.

Актуальные проблемы

Основной проблемой управления, подчеркиваемой Комитетом и миссиями, является отсутствие уполномоченного федеральной властью органа управления объектом. Охранительные органы, которые сейчас осуществляют на месте функции управления объектом, сильно неравнопоставлены (Санкт-Петербург/КГИОП – 160 человек, Ленинградская область – 60, представители Министерства культуры в северо-западном регионе России – 6) и с недостаточной координацией между собой. Показателен факт, что в Международной рабочей группе нет представителей Ленинградской области.

Направления действия

Рабочая группа считает, что усилия следует направить на осуществление рекомендуемой Комитетом глобальной структуры управления, организация которой возможна по следующей принципиальной схеме (рис. 18).

- Федеральное правительство наделяет полномочиями оба субъекта Федерации (город Санкт-Петербург и Ленинградская область) со специальными функциями управления объектом в его целостности.
- С целью достижения оптимальной координации между ними следует создать Координационный совет, возглавляемый представителем Министерства культуры с участием Министерства иностранных дел и представителей обоих субъектов Федерации.
- При Координационном совете следует создать Международный консультативный совет для развития опыта нынешней Международной рабочей группы.

– Координационный Совет будет применять План управления, который необходимо разработать по рекомендации Комитета и миссий.

8. ПЛАНЫ И ИНСТРУМЕНТЫ

Прогресс 2009-2012 гг.

Рабочая группа положительно оценивает факт, что с 2005 г. действует Генеральный план части объекта, расположенной на территории Санкт-Петербурга, созданный в соответствии с проектом зон охраны.

Существует стремление к достижению полного соответствия между проектом зон охраны и градостроительными документами на более низком уровне: правила землепользования и застройки; проекты планировки территории. Например, в период 2010-2011 гг. проект Правил землепользования и застройки отменили ввиду несоответствия с проектом зон охраны; изготовлен был новый проект, представленный в Министерство культуры для одобрения.

Определенным прогрессом является приостановление проекта башни „Охта-центр“ в прибрежной территории реки Невы, непосредственно у границы объекта.

Актуальные проблемы

Рабочая группа выявила следующие проблемы в этой области.

– Изготовленный Генеральный план касается только части объекта, расположенной на территории Санкт-Петербурга. Отсутствует Генеральный план части в Ленинградской области.

– Проекты планировки территории покрывают едва 40% территории объекта в Санкт-Петербурге и полностью отсутствуют в части Ленинградской области.

– Отсутствует намерение разработать План управления объектом по рекомендации Комитета и миссий.

Направления развития

Рабочая группа предлагает следующие конкретные действия в этой области:

(1) после легализации нового статуса объекта и изготовления нового проекта зон охраны, необходимо, в полном соответствии с ними, создать новый Генеральный план. План должен полностью охватывать историческое поселение (территорию Санкт-Петербурга и его окрестностей, расположенных в Ленинградской области). В нем следует предусмотреть градостроительные регламенты, защищающие все градофор-

мирующие системные связи в культурной агломерации (традиционные дороги, визуальные оси, ландшафтные компоненты, река и т.д.);

(2) следует разработать проекты планировки территории, покрывающие полностью территорию всех компонентов со статусом „достопримечательное место“, памятник, ансамбль, а также их буферные зоны;

(3) необходимо разработать градостроительную стратегию для прибрежной зоны к западу от Исторического центра, формирующей „морской фасад“ города;

(4) в соответствии с решениями Комитета и рекомендациями миссий необходимо разработать План управления объектом, интегрирующий все действующие инструменты защиты и управления территории.

9. БЛАГОДАРНОСТИ

Рабочая группа выражает благодарность всем институтам и лицам, способствующим ее успешной деятельности, а именно:

Правительству города Санкт-Петербурга и, в частности, КГИОП и его председателю г-ну Макарову А. И., за отличные условия и организацию деятельности Рабочей группы;

Министерству культуры и его представителю г-ну Цветнову В., директору Департамента государственного контроля и мониторинга культурного наследия;

Министерству иностранных дел, Национальной комиссии по делам ЮНЕСКО и ее представителю г-ну Орджоникидзе Г. Э. (ответственный секретарь);

Российскому комитету Всемирного наследия и его председателю г-ну И. И. Маковецкому;

Российскому национальному комитету ИКОМОС и его региональному председателю г-ну Горбатенко С. Б.;

Экспертам и представителям неправительственных и гражданских организаций, участвующих в деятельности Рабочей группы.

Тодор КРЪСТЕВ

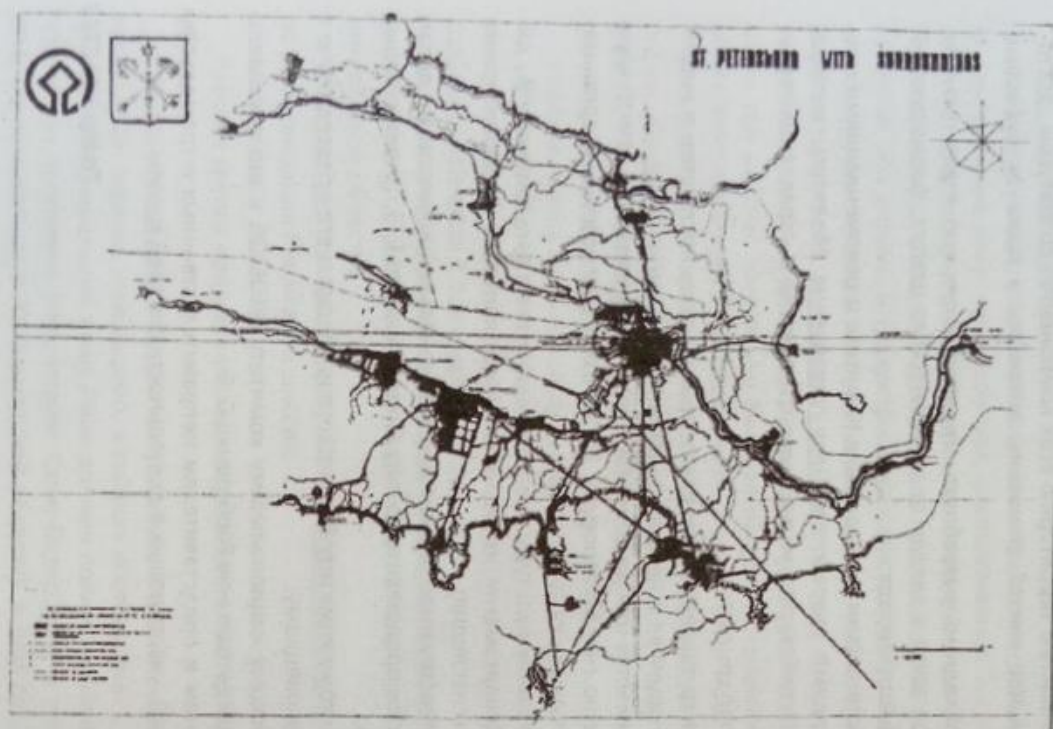


Рис. 1. Карта объекта Всемирного наследия «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» (Российская Федерация) (Номинация 1990 г.)



Рис. 2. Границы компонента «Исторический центр Санкт-Петербурга» (Номинация 1990 г.)



Рис. 3. Предложение о значительном изменении границ исторического центра (2007-2009 гг.) с сильно урезанной территорией объекта в части исторического центра



Рис. 4. Предложение о незначительном изменении границ исторического центра, включенное в Доклад о состоянии консервации (январь 2012 г.)

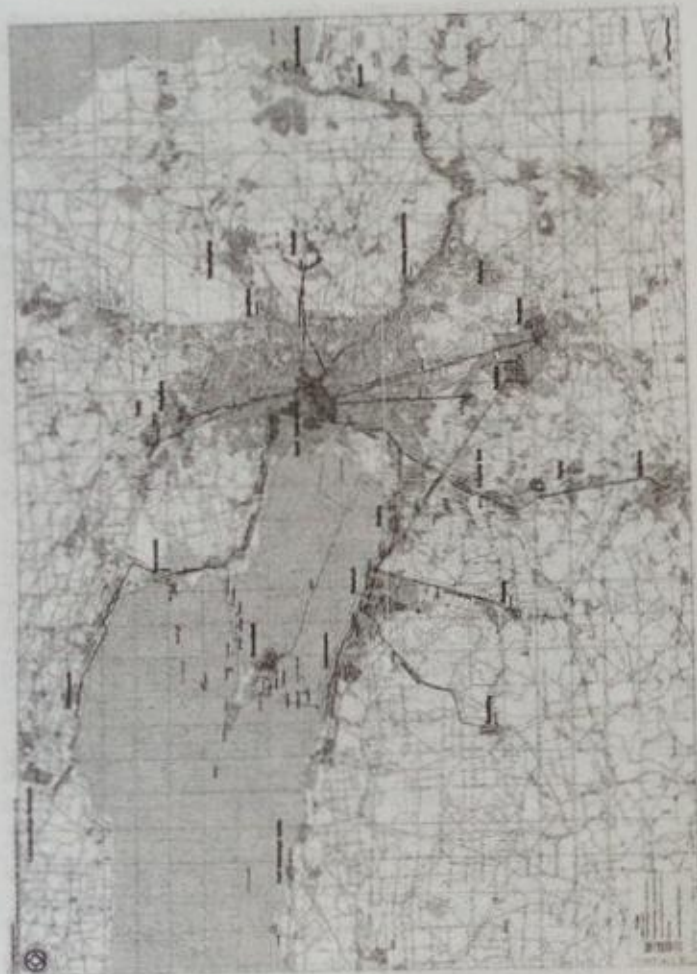


Рис. 5. Определенные буферные зоны компонентов объекта в период 2012-2011 гг.



Рис. 6. а) Анализ предложения о незначительных изменениях границ Исторического центра, включенного в Доклад о состоянии консервации (январь 2012 г.)



Рис. 6. в) Анализ предложения о незначительных изменениях границ Исторического центра, включенного в Доклад о состоянии консервации (январь 2012 г.)



Рис. 7. Предложение Рабочей группы о незначительных изменениях границ исторического центра (май, 2012 г.)

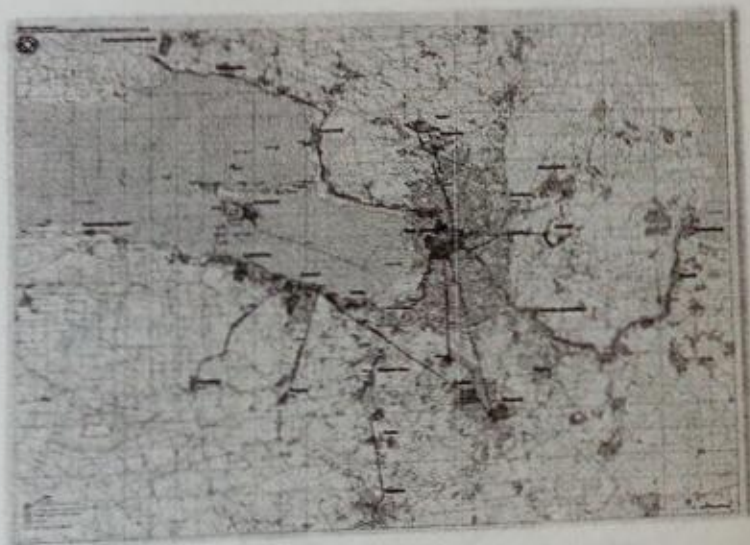


Рис. 8. Определенные буферные зоны компонентов объекта в период 2012-2011 гг.

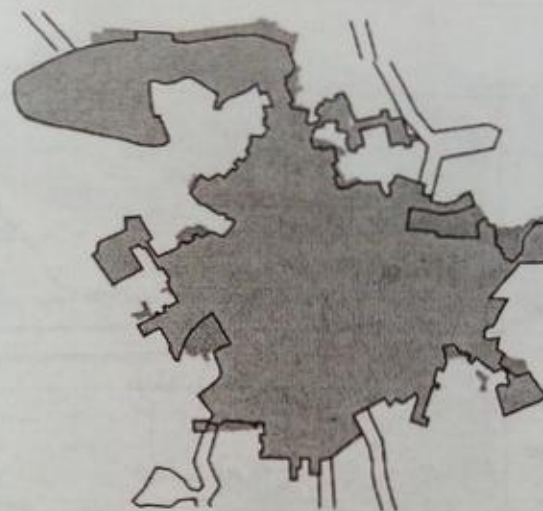


Рис. 9. Территории, предложенные для включения в границы Исторического центра к маю 2012 г. – анализ Рабочей группы

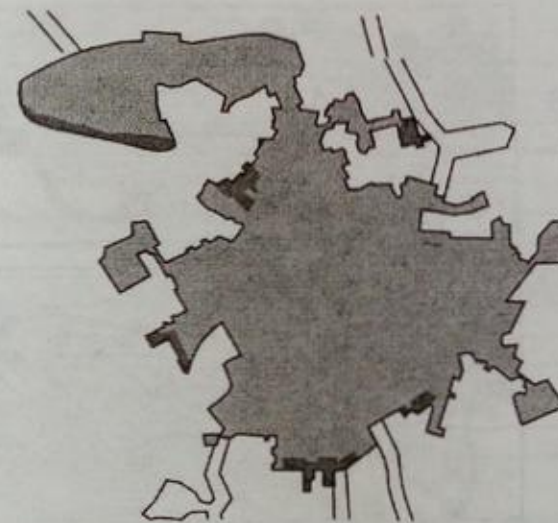


Рис. 10. Территории, предложенные для исключения из границ Исторического центра к маю 2012 г. – анализ Рабочей группы

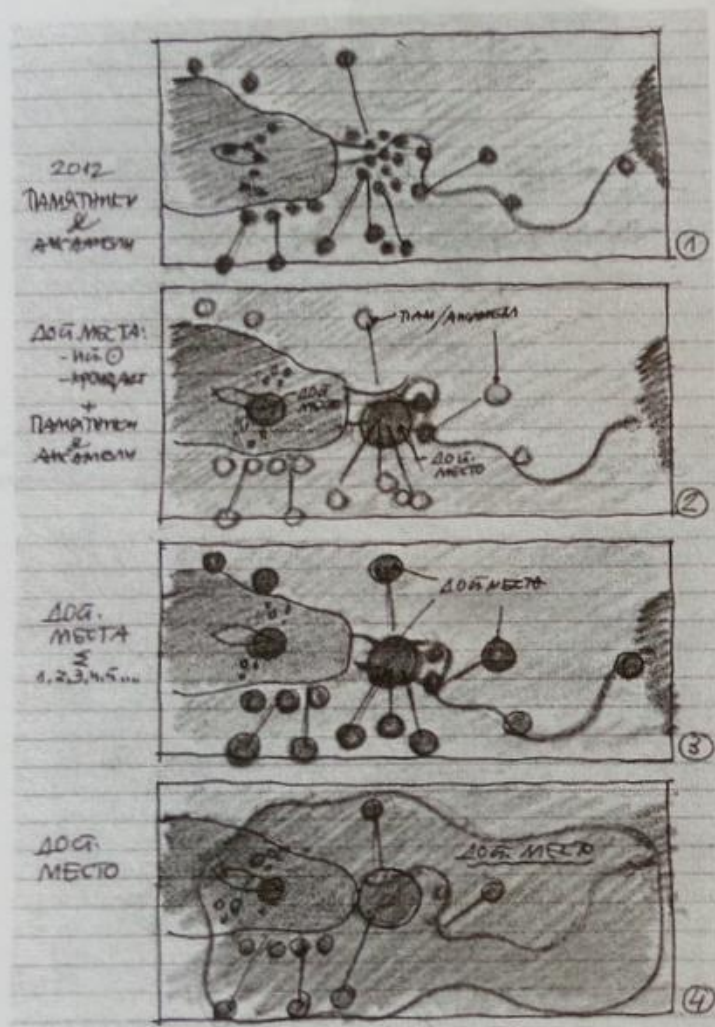


Рис. 11. Варианты, анализированные Рабочей группой, о статусе объекта (май 2012 г.)

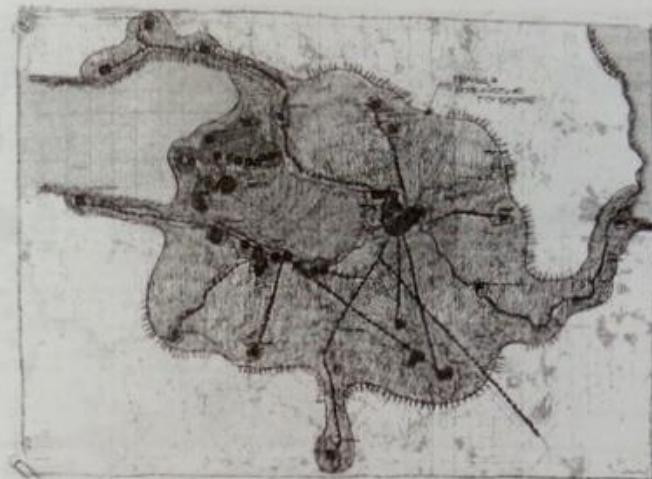


Рис. 12. Принципиальная модель комплексного статуса объекта, предложенная Рабочей группой (май 2012 г.)



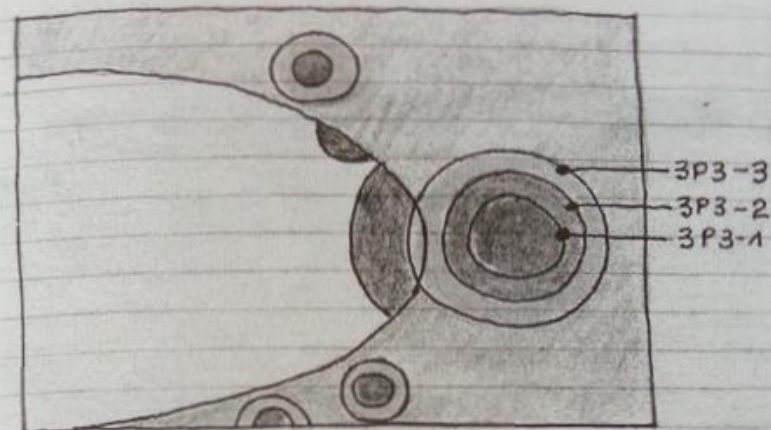
Рис. 13. Принципиальная модель системы буферных зон объекта, предложенная Рабочей группой (май 2012 г.)



Рис. 14. Существующая структура дезинтегрированных буферных зон компонентов объекта

ТЕРИТОРИИ	ИСТ. ЦЕНТР	КОМПОНЕНТИ
ТЕРИТОРИЯ ПАМ.	WH	WH
ОХР. ЗОНА	WH	BZ
З.Р.З.-1	WH	BZ
2	BZ	BZ
3	BZ	BZ
З.О.Л.	-	BZ

Рис. 15. Соответствие между объектом с буферными зонами и системой зон охраны (в серый цвет окрашена территория объекта; в светлосерый – территория буферной зоны)






-  ЗРЗ 1-2-3: ДЕЙСТВУЕТ РЕЖИМЫ; ОТМЕНЕНА ГРАДОСТР. РЕГЛАМЕНТЫ / ПЗЗ /
-  - ДЕЙСТВУЕТ ГРАДОСТР. РЕГЛАМЕНТЫ / ПЗЗ /
-  - НАМБОВ = НЕТ РЕГЛАМЕНТОВ !

Рис. 16. Прерванная связь между системой режимов и градостроительными регламентами

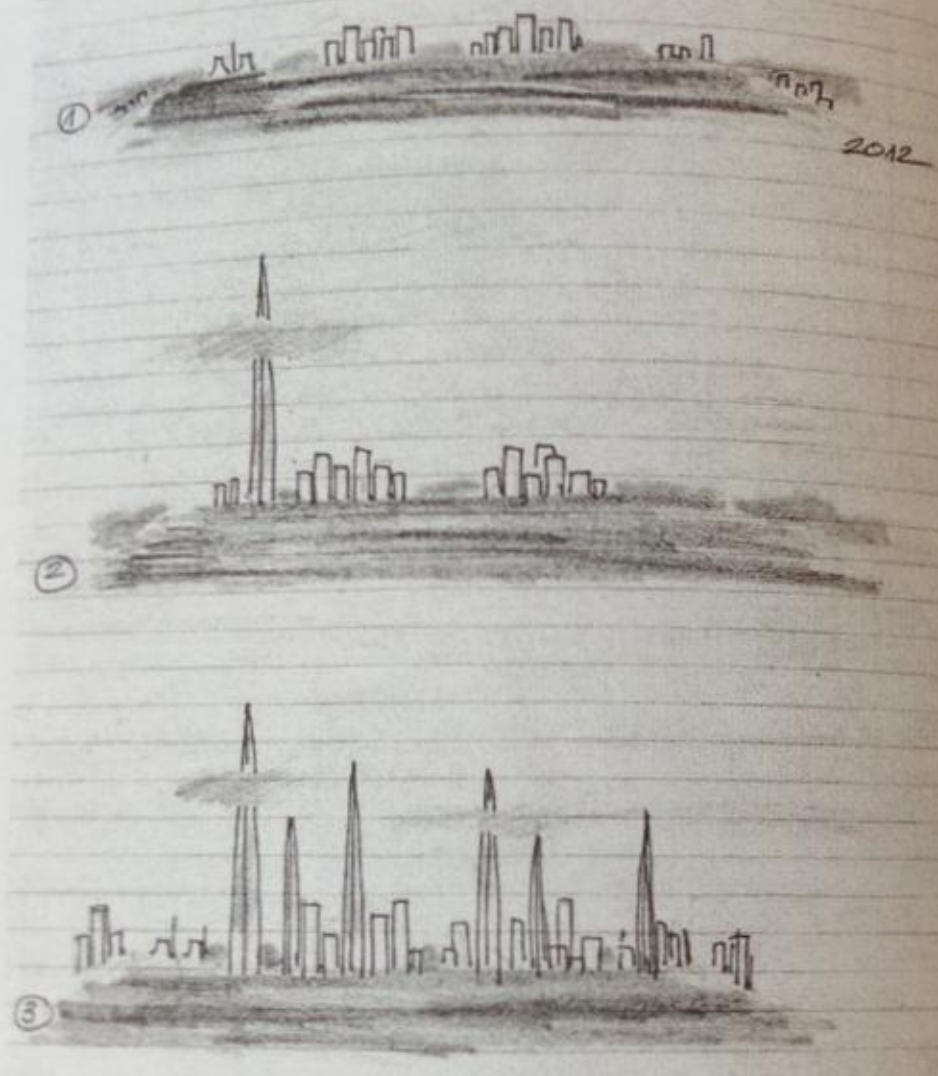


Рис. 17 а). Гипотетические модели возможного развития высотного строительства в прибрежной территории к западу от исторического центра, формирующего „морской фасад“ города (Рабочая группа, май 2012 г.)

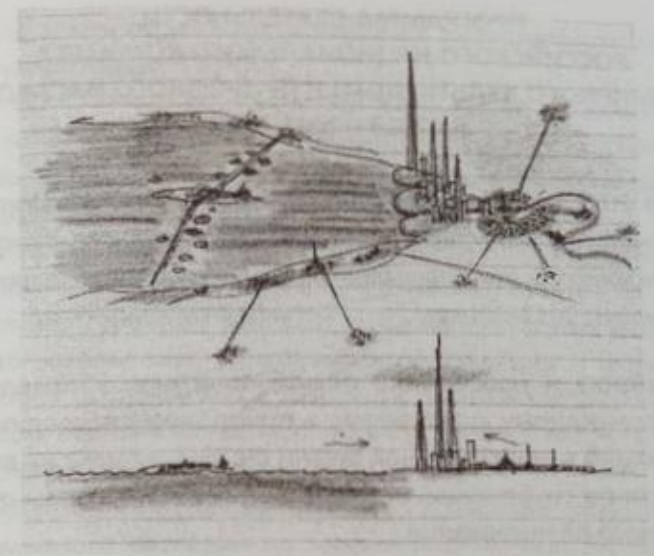


Рис. 17 в). Гипотетические модели возможного развития высотного строительства в прибрежной территории к западу от исторического центра, формирующего „морской фасад“ города (Рабочая группа, май 2012 г.)

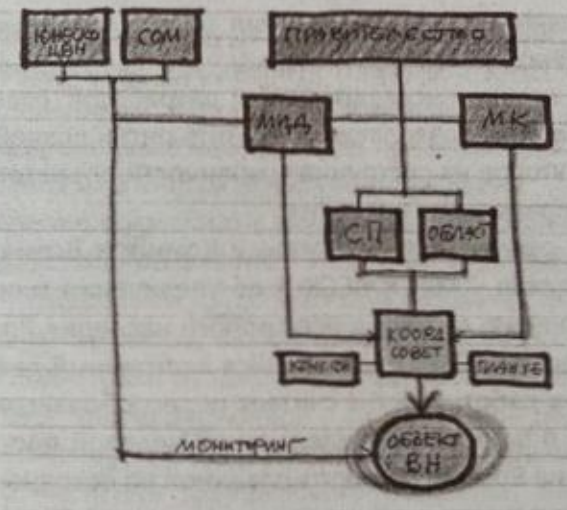


Рис. 18. Принципиальная схема предложенной модели управления объектом (Рабочая группа, май 2012 г.)