

Роль и значение актов и деятельности ICOMOS как фактора публичного управления в сфере защиты культурного наследия

Аннотация: Рассматривается роль и значение актов и деятельности Международного совета по вопросам охраны памятников и достопримечательных мест (ICOMOS). Доказывается, что выполнение международных обязательств государств-участников Конвенции ЮНЕСКО об охране Всемирного культурного и природного наследия в полной мере возможно при соблюдении регулирующих документов ICOMOS. Показано, что деятельность ICOMOS следует рассматривать как составную часть публичного управления Good Governance, осуществляемого в единстве официальными институтами (государственная власть) и негосударственными кругами (бизнес, общественность). Рассмотрен административно-правовой статус документов ICOMOS.

Ключевые слова: ЮНЕСКО; ICOMOS (ИКОМОС); культурное наследие; природное наследие; Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия; публичное управление; устав ICOMOS; Руководство по выполнению Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия.

Сохранение культурного наследия человечества и решение глобальных экологических проблем являются обязательными условиями существования и развития человеческой цивилизации. Традиционно меры охраны культурного наследия были исключительно сферой внутригосударственной деятельности государств. Осознание международным сообществом исключительной важности этих аспектов жизнедеятельности человека способствует тому, что

♦ Юринец Юлия Леонидовна - кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Юридического института Национального авиационного университета, г. Киев (Украина). E-mail: belkinajulia@list.ru

защита культурных ценностей и сохранения природной среды постепенно становятся предметом международно-правового регулирования [7, с. 1]. В докладе [8] отмечалось, что в конце XX века в международном праве насчитывалось более 100 международно-правовых актов, регламентирующих вопросы выявления, сохранения, охраны, изучения и популяризации культурных ценностей. Система этих актов является настолько разветвленной, что существуют основания говорить о международном праве охраны культурных ценностей [1]. В диссертационном исследовании [12] подчеркивается, что культурные ценности находятся под охраной как внутригосударственного, так и международного права. Каждое государство само следит за сохранностью своего культурного наследия, проводя определенную политику, направленную на организацию и поддержание музеев, регистрацию объектов, финансирование реставрационных работ и т.д. В то же время большое значение придается международному сотрудничеству по охране культурных ценностей. Международное сотрудничество государств необходимо для обмена опытом, для оказания необходимой помощи, для предотвращения уничтожения и борьбы с хищениями культурных ценностей. Международное сотрудничество государств по охране культурных ценностей – часть международно-правовых отношений, регулируемых нормами современного международного права.

Одним из ключевых памятникоохранных международных документов является Конвенция ЮНЕСКО «Об охране всемирного культурного и природного наследия» [10] (далее – Конвенция). Значение этой Конвенции заключается в создании системы международного сотрудничества в области охраны историко-культурных ценностей [13]. Государства-участники Конвенции признают, что объекты культурного и природного наследия, находящиеся на их территории, одновременно принадлежат мировой цивилизации, поэтому ответственность государств за их сохранность – это ответственность перед всем международным сообществом.

Вместе с тем, Конвенция с момента ее принятия исходила из того, что реализация ее положений будет опираться не только на правительства государств и межгосударственные структуры, но и на общественный сектор неправительственных организаций. Так, в п. 3 ст. 8 Конвенции указывается, что на заседаниях Комитета (Межправительственный комитет по охране культурного и природного наследия всеобщего выдающегося значения, называемый «Комитетом всемирного наследия» – п. 1 ст. 8 Конвенции) могут присутствовать с совещательным правом голоса по одному представителю от Международного исследовательского центра по сохранению и реставрации культурных ценностей (Римский центр), от Международного совета по охране памятников и исторических мест (ICOMOS) и от Международного союза охраны природы и естественных богатств (IUCN), к которым могут присоединиться по просьбе государств – сторон Конвенции, собирающихся на генеральную ассамблею во время очередных сессий ЮНЕСКО, представители других межправительственных или неправительственных организаций, ставящих перед собой аналогичные цели. В п. 4 ст. 13 Конвенции предусмотрено, что для целей выполнения своих программ и проектов Комитет может, в частности, прибегать к помощи Римского центра, ICOMOS, IUCN, а также государственных и частных органов и частных лиц. В п. 2 ст. 14 Конвенции предписывается Генеральному директору ЮНЕСКО при подготовке документации Комитета, повестки дня его заседаний и обеспечения выполнения его решений использовать в самой большой мере услуги Римского центра, ICOMOS, IUCN в областях их компетенции и их соответствующие возможности.

На особую роль Римского центра, ICOMOS, IUCN указывается в Руководстве по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия [14]. В п. 35 Руководства указывается, что особая роль ICOMOS в отношении Конвенции состоит в следующем: оценка объектов, предлагаемых к включению в Список всемирного наследия, мониторинг состояния сохранности объектов всемирного наследия, рассмотрение запросов на оказание Международной

помощи, представленных государствами – сторонами Конвенции, участие и поддержка в деятельности по усилению потенциала. Согласно п. 144 Руководства, оценку номинаций по культурному наследию проводит ICOMOS. При этом в п.п. 32, 35 Руководства [14] статус перечисленных организаций комментируется таким образом, что Римский центр является межправительственной организацией, основанной ЮНЕСКО, а ICOMOS – неправительственная организация. Таким образом, деятельность по охране всемирного культурного наследия на основах Конвенции [10] строится на сочетании участия правительственных и неправительственных структур.

Аналогичный подход имеет место и в конкретных государствах. Так, согласно ст. 49 Закона Украины «Об охране культурного наследия», представление о внесении памятников в Список всемирного наследия осуществляет Кабинет Министров Украины по рекомендации центрального органа исполнительной власти в сфере охраны культурного наследия и Украинского национального комитета Международного совета по вопросам памятников и достопримечательных мест (ICOMOS).

Таким образом, есть все основания считать, что в сфере памятникоохранного дела на основании Конвенции [10] реализуется принцип публичного управления Good Governance, который стал преобладающим трендом организации современного публичного управления. Источником данной концепции можно считать концептуальный документ «Программа развития ООН (The United Nations Development Programme, UNDP, ПРООН)» [18, 19]. Good Governance представляет собой особую культуру консенсуса в системе государственных и негосударственных учреждений, которые взаимодействуют между собой в определенных сферах политики на основе ресурсной зависимости с целью достижения согласия по проблеме, в решении которой все заинтересованы.

Участники Всемирной конференции по качественному управлению, которая состоялась в 1999 г. в Маниле (Филиппины), отвергли традиционное представление о Governance как сферу исключительной компетенции

правительства. Governance рассматривался на конференции как элемент, составляющую и государства (государственного управленческого аппарата), и гражданского общества, и частного сектора (цит. по [15]). По мнению Л. Линна, С.Хайнриха и С.Хилла (США), именно концепция Governance соединила ценности и интересы граждан, деятельность законодательных, исполнительных и судебных органов таким образом, который предполагает взаимодействие между ними, что, в свою очередь, может иметь значительные последствия для государственной политики ([22], цит. по [15]).

Таким образом, ICOMOS олицетворяет собой общественное крыло в системе охраны культурного и природного наследия. При таких условиях заслуживает внимания изучение особенностей деятельности ICOMOS в данной сфере. Для Азербайджана эта тема тем более интересна, что, как сообщают средства массовой информации [2], 18 апреля 2014 г. в Баку состоялось инициативное совещание по учреждению Азербайджанского национального комитета Международного совета по сохранению памятников и достопримечательных мест (ICOMOS).

Следует отметить, что системным исследованиям работы ICOMOS посвящено немного работ [6, 9, 13], а также работа автора [18]. Наиболее подробно исторический контекст работы ICOMOS рассмотрен в работе [3], однако из Хартий ICOMOS детальный анализ посвящен только Венецианской хартии [4]. В частности, как отмечается в работе [9], в литературе отсутствует обобщенное рассмотрение современной системы международной охраны культурного наследия, а также общедоступная публикация самих текстов международно-правовых актов в этой сфере. Поэтому заполнение данного пробела в отношении актов ICOMOS является актуальным.

ICOMOS как международная организация создана в 1965 г. в виде неправительственной общественной организации и играет ведущую роль в мировой памятникоохранной деятельности [21]. Согласно Уставу, ICOMOS предназначена на международном уровне способствовать сохранению, защите, использованию и надлежащей презентации памятников, ансамблей и

исторических мест, В Руководстве [14] обращается внимание на ту сторону деятельности ICOMOS, которая состоит в содействии применению теории, методологии и научного подхода в области сохранения архитектурного и археологического наследия.

Практическую деятельность ICOMOS сосредотачивает на изучении и пропаганде мирового культурного наследия, способствует охране и использованию памятников путем изучения и распространения достижений охранно-реставрационной науки и практики, развивает сотрудничество в разработке памятникоохранных технологий, помогает в подготовке кадров охраны и реставрации объектов культурного наследия. Организация объединяет специалистов из более 110 стран мира. В системе ICOMOS создан ряд специализированных профессиональных комитетов, которые занимаются решением проблем памятников деятельности, в частности связанных с охраной памятников каменной архитектуры, деревянного зодчества, исторических городов, памятников археологии, исторических садов и парков, наскального искусства, витражей, подготовки специалистов, культурного туризма и т.п. Со времени своего основания организация разработала и приняла большое количество хартий и документов по охране и реставрации объектов культурного наследия [21].

В нормотворческой и практической деятельности ICOMOS придерживается, прежде всего, принципов основополагающего документа сферы охраны культурного наследия – Венецианской хартии [4], которая была принята за год до создания ICOMOS. Как указывается в работе [3], в Венецианской хартии устанавливалось 5 принципов, суммирующих положения ее 16 статей: подчеркивался приоритет концепции исторического сооружения, понимаемого расширительно – от отдельного памятника к группе сооружений, городской и сельской среде; утверждались принципы консервации, которые распространялись как на сам памятник, так и на его окружение. Проводилась идея необходимости сохранения памятника *in situ*; реставрация провозглашалась исключительной мерой. *При этом реконструкция как*

таковая не допускалась: «всякая реконструкция должна быть исключена a priori». Выдвигалось требование всемерного уважения к подлинности структуры сооружения и его материала (памятники должны быть переданы будущим поколениям «во всем богатстве их подлинности»). Этот принцип распространялся и на наслоения различных эпох. При любом вмешательстве не допускалась фальсификация исторической и художественной документальности памятника; работы, связанные с консервацией памятников археологии, должны выполняться только специалистами в этой области. Реабилитация археологического участка не должна наносить урон, искажать смысл и значение памятника; любые действия должны сопровождаться составлением точной документации и публикациями.

Последовательно реализуя указанные принципы, общая комиссия ЮНЕСКО и ICOMOS выступила против планов украинских властей (2011 г.) так называемого «восстановления» храма на фундаменте Десятинной церкви. В отчете комиссии сказано: «Не существует полной документации оригинального строения, возведенного в 11 столетии и несколько раз перестроенной». При этом эксперты ЮНЕСКО и ICOMOS подчеркивают, что такое строительство изменит линию горизонта существующего городского ландшафта и может повлиять на визуальную целостность и выдающуюся мировую ценность буферной зоны Софии Киевской [18].

В дополнение к Венецианской хартии ICOMOS был принят ряд других хартий, в частности, Вашингтонская хартия [5], Лозаннская хартия [20], Флорентийская хартия [16] и другие. Указанные документы содержат принципиальные положения по охране и сохранению культурного и археологического наследия в контексте международных обязательств государств, соблюдение которых позволило бы решить многие практические вопросы и споры, являющиеся на сегодняшний день дискуссионными. Такими положениями, в частности, являются:

– охрана памятника предусматривает сохранение его окружения, не нарушая масштабы сооружения. Если традиционное окружение

существует, его не следует нарушать; любое новое строительство, снос и переделки, которые могли бы изменить взаимосвязь объемов и цветовую гамму, недопустимы (п. 6 Венецианской хартии);

– новые функции и сети инфраструктуры, которые требуют современная жизнь, должны приспособливаться к специфике исторических городов (п. 8 Вашингтонской хартии);

– если законодательство распространяется только на памятники археологии, официально охраняемые, паспортизированные или зарегистрированные, то должны приниматься меры по временной охране вновь выявленных участков наследия или памятников, которые еще не охраняются (п. 3 Лозаннской хартии);

– главная цель управления археологическим наследием – сохранение памятников и выдающихся мест в первоначальном виде, включая длительную консервацию... Любое изменение элементов наследия является нарушением ее сохранности в первоначальном виде (п. 6 Лозаннской хартии);

– ответственная власть должна принять официальные и административные распоряжения для идентификации, инвентаризации и охраны исторических садов (п. 23 Флорентийской хартии).

Украинские суды применяют документы ICOMOS для оценки, насколько отвечают действия власти международным требованиям в сфере охраны культурно и природного наследия. Так, в определении Киевского апелляционного административного суда от 21.09.2010 г. по делу № 2-а-1930/09 указано, что из рекомендаций ICOMOS 32 COM 7B.111; 32 COM 8B.68; 32 COM 8D; 33 COM 7B.125 та 34 COM 7B.103 усматривается, что взятые обязательства власти Украины на момент рассмотрения дела в суде не выполняют [11].

Библиография

1. Акуленко В.І Міжнародне право охорони культурних цінностей //

Юридичний словник. – [Електронний ресурс, 26.04.2014 г.]. – Режим доступу: <http://www.zakony.com.ua/juridical.html?catid=41696>

2. В Баку отметили Международный день памятников и исторических мест. – 18.04.2014 г. – [Електронний ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступу: <http://news.day.az/culture/483648.html>

3. Душкина Н.О. ИКОМОС и отечественная практика сохранения культурного наследия / – [Електронний ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступу: http://www.ifapcom.ru/files/Monitoring/dushkina_ikomос_otech_prakt.pdf

4. Международная хартия по охране и реставрации недвижимых памятников и достопримечательных мест (Венецианская хартия, 31.05.1964 г.). – Текст на русском языке: [Електронний ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступу: http://ria.ru/save_moscow/20081009/152852076.html#comm

5. Международная хартия об охране исторических городов (Вашингтонская хартия, 01.01.1987 г.) – [Електронний ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_761

6. Мельничук Е.И. Особенности развития концепции всемирного наследия в международном праве на современном этапе / Сборник тезисов докладов III междунар. научно-практич. конф. «Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России» (Кутафинские чтения). Секция международного публичного права. 28-29 ноября 2011 г. – М., 2012. – с. 150-155.

7. Мельничук О.І. Статус всевітньої культурної та природної спадщини людства в міжнародному праві: Автореф. дис... канд. юрид. наук. К., 2006.

8. Молчанов С.Н. Об определении понятий «недвижимые культурные ценности» и «недвижимое культурное наследие» / [Доклад: Вторая межрегиональная научно-практическая конференция «ИРИТОП-2000», Москва, 25.04.2000 г.] // Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры Свердловской области. – [Електронний ресурс, 26.04.2014 г.]. – Режим доступу: <http://www.patrimony.ru/page4/page33/page192/page105/page114/>

9. Моргачев В.Б. Пакт Рериха и современная международно-правовая охрана культурного наследия / Электронная библиотека международного центра Рерихов. – [Электронный ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступа: <http://lib.icr.su/node/953>

10. Об охране всемирного культурного и природного наследия: Конвенция / ЮНЕСКО, 16.11.1972 г. – Текст на русском языке: [Электронный ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступа: <http://ppt.ru/texts/index.phtml?id=7077>

11. Определение Киевского апелляционного административного суда от 21.09.2010 г. по делу № 2–а–1930/09 по иску ОСОБА_4, ОСОБА_5 та ОСОБА_6 к Киевского городского совета о признании недействительным решения / Єдиний державний реєстр судових рішень. – [Электронный ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступа: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11390920>

12. Потапова Н.А. Международно-правовые проблемы охраны культурных ценностей и законодательство Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2001. – [Электронный ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=102526>

13. Прибега Л. Національна нормативно-правова та міжнародна охорона культурної спадщини / [Электронный ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступа: <http://www.spadshina.org.ua/File/Pribega.doc>.

14. Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия. – [Электронный ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступа: <http://www.nhpfund.ru/files/operational-guidelines-ru.pdf>

15. Солових В.П. «GOOD GOVERNANCE» як одна із сучасних моделей державного управління / Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць. Серія «управління» / За заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. – 2010. – № 1. – с. 112-121.

16. Хартия по охране исторических садов (Флорентийская хартия, 21.05.1981 г.). – Текст на русском языке: [Электронный ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901756970>

17. ЮНЕСКО выступает против восстановления Десятинной церкви / Lb.ua. – 24.06.2011 г. – [Электронный ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступа: http://society.lb.ua/position/2011/06/24/103094_yunesko_vistupaet_protiv_vosstano.html

18. Юринець Ю.Л. Значення актів ICOMOS для адміністративно-правового регулювання в сфері охорони культурної спадщини / Університетські наукові записки [Хмельницький університет управління та права]. – 2012. – № 3 (43). – с. 297-302.

19. A Decade of Measuring the Quality of the Governance: Governance Matters 2006. Worldwide Governance Indicators. – The World Bank, 2006. – p. 2.

20. Charter for the protection and management of the archaeological heritage (1990). Prepared by the International Committee for the Management of Archaeological Heritage (ICAHM) and approved by the 9th General Assembly in Lausanne in 1990. – [Электронный ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступа: http://www.international.icomos.org/charters/arch_e.pdf

21. ICOMOS-Ukraine. – Официальный сайт. – [Электронный ресурс, 26.04.2014 г.] – Режим доступа: http://icomos-ua.blogspot.com/p/blog-page_5851.html

22. Lynn L.E., Jr. The Empirical Study of Governance: Theories, Models, Methods / L.E. Lynn, Jr, C. Heinrich, C.J. Hill // Paper presented at the Workshop for the Empirical Study of Governance / University of Arizona. – Tucson, 1999.