



United Nations  
Educational, Scientific and  
Cultural Organization

Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture

Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Организация  
Объединенных Наций по  
вопросам образования,  
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة  
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、  
科学及文化组织

# Всемирное наследие

# 18 GA

Распространяется по списку

WHC-11/18.GA/8

Париж, 1 августа 2011 г.

Оригинал: английский/  
французский

## ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И КУЛЬТУРЫ

### 18-Я СЕССИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ ГОСУДАРСТВ – СТОРОН КОНВЕНЦИИ ОБ ОХРАНЕ ВСЕМИРНОГО КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ

Париж, Штаб-квартира ЮНЕСКО

7-9 ноября 2011 г.

**Пункт 8 предварительной повестки дня: Оценка Глобальной стратегии и Инициативы партнерских связей в интересах сохранения всемирного наследия (ПАКТ)**

#### РЕЗЮМЕ

Генеральная ассамблея на своей 17-й сессии просила Центр всемирного наследия ЮНЕСКО представить ей на ее 18-й сессии в 2011 г. «резюме работы, проделанной в отношении анализа будущего *Конвенции*, включая проведенную ревизором ЮНЕСКО со стороны независимую оценку осуществления *Глобальной стратегии* за период с ее введения в 1994 г. по 2011 г. и *Инициативы партнерских связей в интересах сохранения всемирного наследия (ПАКТ)* на основе показателей и подходов, которые должны быть разработаны в ходе 34-й и 35-й сессий Комитета всемирного наследия». Комитет всемирного наследия на своей 34-й сессии (Бразилиа, 2010 г.) постановил включить этот пункт в повестку дня своей 35-й сессии (ЮНЕСКО, 2011 г.).

В решении **35 COM 9A** (см. Приложение 1) Центру всемирного наследия ЮНЕСКО предлагается препроводить документы WHC-11/35.COM/9A и WHC-11/35.COM/INF.9A на рассмотрение 18-й сессии Генеральной ассамблеи (ЮНЕСКО, 2011 г.). Впоследствии всем государствам-сторонам и консультативным органам (ИККРОМ, ИКОМОС и МСОП) было разослано циркулярное письмо с просьбой представить Центру всемирного наследия в письменном виде свои комментарии. Ко времени подготовки настоящего документа комментарии были получены от восьми государств-сторон. Со всеми комментариями можно ознакомиться на веб-сайте Центра всемирного наследия ЮНЕСКО по адресу: <http://whc.unesco.org/en/activities/655>

Настоящий документ следует читать вместе с документом *WHC-11/18.GA/INF.8*.

**Проект резолюции 18 GA 8:** см. пункт I.

I. **Проект резолюции: 18 GA 8**

Генеральная ассамблея,

1. рассмотрев документы WHC-11/18.GA/8 и WHC-11/18.GA/INF.8,
2. принимая к сведению результаты независимой оценки ревизором ЮНЕСКО со стороны осуществления Глобальной стратегии за период с ее введения в 1994 г. по 2011 г. и Инициативы партнерских связей в интересах сохранения всемирного наследия (ПАКТ) в соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции **17 GA 9** (ЮНЕСКО, 2009 г.),
3. приветствует соображения всех государств-сторон, представивших свои комментарии в соответствии с просьбой, содержащейся в циркулярном письме от 13 июля 2011 г.;
4. просит Комитет всемирного наследия провести на его 36-й сессии дальнейший обзор осуществления Глобальной стратегии с учетом рекомендаций ревизора со стороны;
5. просит также Центр всемирного наследия ЮНЕСКО и ЮНЕСКО рассмотреть рекомендации, касающиеся ПАКТ, в частности в целях согласования ПАКТ с разработкой стратегий ЮНЕСКО в области партнерских связей;
6. просит далее Центр всемирного наследия ЮНЕСКО представить Генеральной ассамблее на ее 19-й сессии в 2013 г. доклад о проделанной работе.



Служба ревизора со стороны  
Организации Объединенных  
Наций по вопросам образо-  
вания, науки и культуры



**I. НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА РЕВИЗОРОМ ЮНЕСКО СО СТОРОНЫ  
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГЛОБАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
АВТОРИТЕТНОСТИ, РЕПРЕЗЕНТАТИВНОСТИ И СБАЛАНСИРОВАННОСТИ  
СПИСКА ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ И ИНИЦИАТИВЫ ПАРТНЕРСКИХ СВЯЗЕЙ В  
ИНТЕРЕСАХ СОХРАНЕНИЯ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ (ПАКТ)**

**СОДЕРЖАНИЕ**

<b>1. Рамки и параметры оценки.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Оценка Глобальной стратегии обеспечения авторитетности, репрезентативности и сбалансированности Списка всемирного наследия (1994-2011 гг.).....</b>	<b>3</b>
2.1 Отсутствие четкого определения целей стратегии и надлежащих показателей для оценки ее результатов .....	3
2.2 Элементы оценки и противоречивые результаты.....	4
2.3 Эволюция, которая сопряжена с риском.....	6
<b>3. Оценка Инициативы партнерских связей в интересах сохранения всемирного наследия (ПАКТ) .....</b>	<b>12</b>
3.1 Отсутствие систематического подхода к партнерским связям .....	12
3.2.1.1 Недостаточная возможность отслеживания скромных ресурсов.....	13
3.2.1.2 Крайне ограниченное влияние на сохранение всемирного наследия.....	13

## **1. Рамки и параметры оценки**

1. Генеральная ассамблея государств – сторон Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия просила представить ей на ее 18-й сессии в 2011 г. «проведенную ревизором ЮНЕСКО со стороны независимую оценку осуществления *Глобальной стратегии* за период с ее введения в 1994 г. по 2011 г. и *Инициативы партнерских связей в интересах сохранения всемирного наследия (ПАКТ)* на основе показателей и подходов, которые должны быть разработаны в ходе 34-й и 35-й сессий Комитета всемирного наследия»<sup>1</sup>. Комитет всемирного наследия на своей 34-й сессии (Бразилиа, 2010 г.) утвердил круг ведения для этой оценки<sup>2</sup>.

2. Две части этой оценки взаимосвязаны<sup>3</sup>. С 1972 г., когда была принята эта Конвенция, охрана всемирного наследия является одной из главных задач ЮНЕСКО. Сегодня в Список всемирного наследия внесена почти тысяча объектов, а их категории становятся все более разнообразными. Успех этого Списка столь велик, что включение объекта в него становится главной задачей, а после того, как она оказывается выполненной, заботы о сохранении самого объекта рискуют отойти на второй план.

## **2. Оценка Глобальной стратегии обеспечения авторитетности, репрезентативности и сбалансированности Списка всемирного наследия (1994-2011 гг.)**

3. Оценка Глобальной стратегии осуществлялась в более широких рамках Конвенции 1972 г.

### **2.1 Отсутствие четкого определения целей стратегии и надлежащих показателей для оценки ее результатов**

#### **- Различное толкование понятий в результате отсутствия определений в Руководстве**

4. Глобальная стратегия, принятая Комитетом всемирного наследия (именуемым в настоящем докладе «Комитет») в 1994 г. и с 1996 г. также охватывающая объекты природного наследия, преследует задачу обеспечения «авторитетности, репрезентативности и сбалансированности Списка».

5. Однако Комитет не дал определения этим понятиям. Определения, предложенные экспертами, не были включены в Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия (именуемое в настоящем докладе «Руководство»), что является источником различных толкований. Многие государства-стороны интерпретируют эти понятия в соответствии с чисто геополитическими критериями, забывая, что главным условием для внесения того или иного объекта в Список всемирного наследия является его выдающаяся универсальная ценность (ВУЦ).

#### **- Отсутствие адекватного механизма мониторинга**

6. Несмотря на значение, придаваемое Глобальной стратегии, не установлен показатель для объективного мониторинга ее результатов.

7. Оценка Глобальной стратегии, представляемая на каждой сессии, основывается на неадекватном механизме, который сводит понятия авторитетности, репрезентативности и сбалансированности к ряду упрощенных статистических таблиц, показывающих численность объектов всемирного наследия и регионы, в которых они расположены. Этот инструмент не базируется на научных критериях, в результате чего усиливается сдвиг в сторону такого

<sup>1</sup> Резолюция 17 GA 9, пункт 16 (документ WHC-09/17.GA/10).

<sup>2</sup> Решение 34 COM 9A (документ WHC-10/34.COM/20).

<sup>3</sup> Настоящий доклад сопровождается информационным документом в двух частях, в которых подробно излагаются соображения, относящиеся к двум частям оценки.

подхода к Конвенции, который в большей степени основывается на политических факторах, чем на факторах наследия как такового. Статистические данные представляются согласно делению на пять крупных зон, в отношении которых не могут быть применены культурные или природные критерии; прежде всего это относится к таким огромным зонам, как Европа и Северная Америка<sup>4</sup> и Азия и Тихий океан. Число объектов является приблизительным показателем<sup>5</sup>. Развитие серийных номинаций сводит к нулю понятие числа объектов в разбивке по зонам.

8. Для обеспечения сбалансированности и репрезентативности Списка следует основываться на научных критериях, таких, как те, что используются в классификации Миклоша Удварди на основе крупных биогеографических провинций<sup>6</sup> в отношении природных объектов (что не применяется в отношении морских зон), или на пространственно-временном анализе в разбивке по видам наследия, эпохам и цивилизациям в отношении культурных объектов.

## **2.2 Элементы оценки и противоречивые результаты**

9. Группа ревизора со стороны не имеет возможности компенсировать отсутствие установленных показателей, предусмотренных для мониторинга Конвенции в 2005 г., и нехватку обновленных данных. Она не располагает научной компетентностью для всестороннего обновления анализа лакун, проведенного в 2004 г. консультативными органами и продолженного в рамках тематических исследований. В связи с этим она имеет возможность предоставить только частичные элементы оценки.

### **- Конвенция, которая стала практически всеобщей**

10. В Глобальной стратегии содержится призыв (пункт 55 Руководства) к тому, чтобы больше стран становились сторонами Конвенции и подготавливали предварительные списки и номинации для внесения объектов в Список. Конвенцию о всемирном наследии с тех пор ратифицировали почти все 193 государства – члена ЮНЕСКО (187 государств-сторон в 2010 г. по сравнению с 139 в 1994 г.), а доля государств-сторон, имеющих в Списке по крайней мере один объект, возросла с 72 % до 80 %.

### **- Широкая диверсификация объектов, внесенных в Список**

11. В 1994 г. в целях улучшения репрезентативности Списка в Руководство были включены конкретные критерии для определения исторических городов, культурных маршрутов и культурных ландшафтов. Критерий (i) с 2005 г. эволюционировал от эстетической ценности в направлении более технических характеристик. Критерий (iii) расширился и стал включать живые культуры. Для заполнения пробелов в культурном наследии, выявленных в 2004 г., внесены были такие объекты, как промышленное наследие и ценности XX века, доисторическое и наскальное искусство, маршруты и культурные

<sup>4</sup> Регион Европы и Северной Америке насчитывает 51 страну (для сравнения: Азия и Тихий океан – 31 страну, Африка – 30 стран, Латинская Америка и Карибский бассейн – 25 стран и регион арабских государств – 15 стран). Европа в рамках региона Европы и Северной Америки простирается за Урал на всю территорию Российской Федерации, включая Камчатку с ее вулканами. Она также включает Турцию и Израиль, заморские территории Франции, Нидерландов, Соединенного Королевства и Норвегии, а также субтропические острова – Канарские, Мадейру и Азорские, относящиеся к Испании и Португалии.

<sup>5</sup> Как считать природные объекты с такими различными территориями, как природный заповедник «Долина Май» на Сейшельских Островах (менее 18 га) и Большой барьерный риф (34,87 млн га) или охраняемый район островов Феникс (40 825 млн га)? Кроме того, культурные объекты, включающие и такие отдельные ценности, как памятники, и исторические города, и серийные ценности, порой разбросаны по очень большим территориям.

<sup>6</sup> «Классификация биогеографических провинций мира» Подготовлено в качестве вклада в программу ЮНЕСКО «Человек и биосфера», Проект № 8. Серия тематических документов МСОП № 18, издательство «Morges», Швейцария, 1975 г.

ландшафты, а также некоторая местная архитектура, однако последняя категория представлена крайне мало.

#### **- Недостаточный прогресс в вопросах представленности природного наследия**

12. В рамках Глобальной стратегии был достигнут определенный прогресс, в частности благодаря тематическим исследованиям, посвященным лесам (25-я сессия, Хельсинки, 2001 г.) и морскому наследию (29-я сессия, Дурбан, 2005 г.). Значительно возросло число государств-сторон, включающих объекты природного наследия в свои предварительные списки: с восьми в 1994 г. до 51 в 1996 г., 124 в 2004 г. и 162 в 2010 г.

13. Однако во многих государствах-сторонах по-прежнему отсутствует профессиональное управление вопросами окружающей среды. Во главе большинства координационных центров государств-сторон и региональных представительств Центра всемирного наследия ЮНЕСКО стоят специалисты по культуре или образованию. Сам Центр всемирного наследия ЮНЕСКО может рассчитывать на помощь лишь небольшого числа научных экспертов, специалистов по природным объектам, обладающих признанным авторитетом, но слишком немногочисленных по сравнению со стоящими перед ними задачами. Государства-стороны часто не стремятся к номинации природных объектов в силу того, что приоритетное внимание уделяется экономическому развитию этих территорий (добыче полезных ископаемых и нефти, эксплуатации лесных ресурсов, строительству плотин и других инфраструктур). Тем не менее, услуги экосистем имеют существенно важное значение, особенно для беднейших слоев населения<sup>7</sup>. Однако эти услуги в недостаточной степени учитываются при принятии экономических решений, а задачи, связанные с их сохранением, далеко не всегда решаются путем создания оперативных механизмов (таких, как оплата экосистемных услуг) как на уровне государств, так и на международном уровне<sup>8</sup>. Конвенция о всемирном наследии не применяется к районам, на которые не распространяется суверенитет государств-сторон (на открытые моря, включая часть Арктики, и на Антарктиду).

14. Решение Кейрнз/Сучжоу, разрешающее государствам представлять по две номинации при условии, что одна из них касается природного объекта, позволило значительно увеличить число номинаций природных ценностей. Однако решение, принятое в Крайстчерче (31-я сессия, 2007 г.), давшее государствам-сторонам в экспериментальном порядке возможность свободно выбирать характер объектов, которые они предпочитают номинировать на одной сессии, повлекло за собой уменьшение числа таких номинаций. Это ярко проявилось на сессии в Бразилиа, где доля таких номинаций, представленных консультативным органам, составила лишь 12,1%

#### **- Изменения географического распределения трудно оценить в свете произвольной регионализации**

15. За период 2004-2010 гг. увеличение числа номинаций было особенно заметно для региона Азии и Тихого океана, за которым следовали регионы Африки и Латинской Америки и Карибского бассейна. Однако продолжалось представление номинаций и по региону Европы и Северной Америки, в результате чего его уровень представленности не только сохранился, но и несколько увеличился (с 47% до 49%). Эти статистические данные, однако, неадекватно отражают произвольную регионализацию всемирного наследия<sup>9</sup>. Несколько

<sup>7</sup> Как это подчеркивалось в итогах «Оценки экосистем на пороге тысячелетия», проведенной в период 2001-2005 гг. под эгидой Организации Объединенных Наций с участием 1 360 экспертов из 95 стран, а также рамках более позднего исследования по вопросам экосистемных экономик и биоразнообразия, осуществленного по просьбе министров охраны окружающей среды Группы восьми и еще пяти стран.

<sup>8</sup> Ср. переговоры по вопросам лесных ресурсов, Всемирная торговая организация.

<sup>9</sup> Например, номинация исторического района Виллемштада на Нидерландских Антильских островах (1997 г.), острова Гоф и островов Недоступности (1995 г.) в центральной части Южной

укрепили свои позиции также регионы Азии и Тихого океана (с 20% до 22%) и Латинской Америки и Карибского бассейна (с 13% до 14%). Однако доля Африки, составлявшая в 1994 г. 10% от общего числа объектов, внесенных в Список, в 2010 г. сократилась до 8,5%, а арабских государств – с 10% до 7%.

16. Эффективность помощи для подготовки номинаций в соответствии с целями Глобальной стратегии представляется низкой. В Список были внесены лишь 28% объектов (45 из 185), связанных с получением такой помощи. 25% таких объектов даже не были номинированы соответствующими государствами. Более тщательный отбор объектов для получения такой помощи позволил бы избежать непроизводительного расходования средств на подготовку документации, не отвечающей критериям, которые установлены Руководством.

### **2.3. Эволюция, которая сопряжена с риском**

17. Интерес, проявляемый к Конвенции, а также репутация, которой пользуются у широкой общественности объекты всемирного наследия, создают все условия для успешного осуществления Глобальной стратегии. Однако этот успех сопряжен с риском и опасностью сбиться с правильного пути.

#### **- Трудности, связанные с расширением Списка**

18. При сегодняшних темпах расширения Списка, составляющих от 20 до 25 новых объектов в год, вскоре он будет насчитывать 1 000 объектов; это число может возрасти до 1 500 в 2030 г. и до 2 000 в 2045 г., когда ЮНЕСКО будет отмечать свое 100-летие. В первые годы осуществления Конвенции в Список вносились объекты, считавшиеся классическими, однако уточнение категорий объектов привело к тому, что в предварительные списки стали включаться объекты, выдающаяся универсальная ценность которых понятна только специалистам высшего класса. Кроме того, в силу престижа, которым пользуется Список, и связанных с этим экономических интересов государства-стороны настаивают на включении в него объектов, которые, по мнению консультативных органов, не отвечают, судя по всему, требованию общемирового признания; речь идет, скорее, о национальном или региональном признании. В отношении ряда включенных в Список объектов правомерно задаться вопросом о том, насколько они соответствуют критерию выдающейся универсальной ценности в том смысле, в котором она определена в Казанской декларации 2005 г. (это определение воспроизводится в пункте 49 Руководства): «Выдающаяся универсальная ценность означает культурную и/или природную значимость, которая является столь исключительной, что выходит за пределы национальных границ и имеет общее важное значение для настоящих и будущих поколений всего человечества. Поэтому постоянная охрана этого наследия является делом первостепенной важности для международного сообщества в целом».

19. Расширение Списка, являющееся потенциально неограниченным в результате диверсификации критериев номинации, а также растущая сложность документации (транснациональные объекты, серийные объекты, потребность в проведении сравнительного анализа) ведут ко все большему увеличению рабочей нагрузки на Центр всемирного наследия и консультативные органы в отношении как процесса номинации, так и мониторинга объектов. Этот механизм оказывается во все большей зависимости от

---

Атлантики (Соединенное Королевство), лагун Новой Каледонии (2008 г.) и Реюньона (2010 г.) в качестве объектов Франции, а также Гавайских островов в качестве объектов Соединенных Штатов Америки (2010 г.) усилила представленность региона Европы и Северной Америки, в который также входит остров Хендерсона (1988 г.) в южной части Тихого океана (Соединенное Королевство). Кроме того, к Европе (Российская Федерация) относятся несколько природных объектов с обширной территорией, расположенные к востоку от Кавказа (включая вулканы Камчатки).

внебюджетного финансирования, доля которого в ресурсах Центра всемирного наследия возросла с 18% в 1996-1997 гг. до 54 % в 2008-2009 гг.

20. Необходимо переориентировать номинации на наиболее выдающиеся объекты в соответствии с духом Конвенции 1972 г. и создать более эффективные инструменты для их признания и охраны.

**- Риск подрыва авторитетности Списка в результате принятия решений на основе скорее геополитических, чем научных соображений**

21. В результате престижа, которым пользуется Список всемирного наследия, включение объектов в него все чаще преследует геополитические цели, а не цели сохранения наследия в интересах всего человечества и будущих поколений.

22. Конвенция 1972 г. содержит ссылку на научные методы и полагается на консультативные органы, чей профессионализм является научной гарантией ценности Списка всемирного наследия.

23. Однако наблюдается явная взаимосвязь между членским составом Комитета всемирного наследия и местоположением номинируемых объектов. В период 1977-2005 гг. было произведено 314 номинаций, 42% которых относились к странам, бывшим во время номинации членами Комитета. Затем эволюция носила неоднозначный характер: эта доля сократилась до 16,7% в 2006 г. (Вильнюс) и увеличилась до 25% в 2008 г. (Квебек) и вновь возросла до 42,9% в 2010 г. (Бразилия).

24. Вопреки положениям статьи 9.3 Конвенции, достаточной представленности экспертов в делегациях не наблюдается. Решения комитета зачастую расходятся с мнением консультативных органов, как это показывают таблицы, составленные в ходе ревизии. Расхождения отмечались и в прошлом, в частности на сессиях в Дурбане (2005 г.), Крайстчерче (2007 г.) и Квебеке (2008 г.), однако наиболее ярко они проявились на 34-й сессии (Бразилия). Поправки вносились в проекты решений даже перед представлением объектов; несколько делегаций выступили с официальными жалобами.

25. Все больше номинаций сопровождается определенными оговорками или рекомендациями, поскольку при номинации не были выполнены условия, касающиеся сохранения объекта и управления им. Например, положения Руководства допускают возможность исключения из установленных обязательных условий, не настаивая на их строгом соблюдении. Пункт 115 предусматривает, что «в некоторых обстоятельствах» (не уточняя эти обстоятельства) из требования, установленного в пункте 108, возможно исключение: план управления или другая система управления могут отсутствовать в тот момент, когда происходит номинация объекта. Доклады о состоянии сохранения объектов показывают, что проблемы, которые не были решены во время недостаточно подготовленной номинации, сохраняются и годы спустя.

26. В Список включаются и объекты, не обладающие, по мнению консультативных органов, выдающейся универсальной ценностью. Три таких случая было зафиксировано в период 2005-2009 гг. В 2010 г. Комитет на своей 24-й сессии в четырех случаях не смог прийти к договоренности относительно заявления о выдающейся универсальной ценности объекта: решения относительно заявления о выдающейся универсальной ценности объекта, сделанного государством-стороной, «фиксируются на временной основе».

**- Приоритетное внимание, уделяемое новым номинациям в ущерб мониторингу и сохранению, что является краеугольным камнем Конвенции 1972 г.**

27. Как отмечалось в документе «*Всемирное наследие – задачи на тысячелетие*», реальным вопросом является не число объектов, а возможность обеспечить эффективное

сохранение тех, что уже внесены в Список»<sup>10</sup>. Слишком часто интересы государств-сторон сосредоточены на внесении объекта в Список, что все чаще становится самоцелью, тогда как сохранение объекта – что является целью Списка – отодвигается на второй план.

28. Однако периодические доклады и доклады о состоянии сохранности объектов, подготавливаемые в рамках процедуры реактивного мониторинга, отражают весьма тревожное положение многих объектов, чья ценность, обуславлившая их включение в Список, деградирует в результате антропогенной нагрузки и отсутствия адаптированных к ситуации мер по охране и управлению. В проделанных по заказу Комитета исследованиях подчеркивается серьезный характер воздействия изменения климата сегодня и в будущем на природные, культурные и смешанные объекты. При этом очень большое число подвергающихся опасности объектов несопоставимо с низким числом объектов, внесенных в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой; на практике эта мера применяется Комитетом только с согласия соответствующего государства-стороны.

29. Поскольку деградация объектов может происходить очень быстро, представляется необходимой организация так называемого «проактивного» мониторинга при номинации объекта государства-стороны, не ожидая, пока он окажется под угрозой. Чтобы поощрить государства-стороны к выполнению их обязательств по сохранению объектов, представляется целесообразным исключить из Списка объекты, выдающаяся универсальная ценность которых безвозвратно утрачена, и предусмотреть включение объектов на ограниченный период времени, который может быть продлен на такой же срок после проведения консультативными органами проверки постоянного присутствия выдающейся универсальной ценности (включая целостность и охрану).

30. Финансирование, предназначенное на цели эффективного мониторинга объектов, является недостаточным; сохранение объектов, в чем состоит основная цель Конвенции, в основном обеспечивается за счет внебюджетных источников (69%). Оценки потребностей в финансировании деятельности по сохранению объектов не проводится, в том числе и объектов, включенных в Список всемирного наследия, находящегося под угрозой, вопреки положениям статьи 11.4 Конвенции. В целом требуется определить стратегию сохранения объектов и разработать специальную программу, финансируемую из постоянных источников, с тем чтобы обеспечить реализацию рассмотренных на 34-й сессии подходов, связанных с финансированием, а также эффективное выполнение положений статьи 7 Конвенции. Целью такой программы было бы финансирование деятельности по сохранению ценностей, требующих помощи со стороны международного сообщества. Средства должны выделяться в зависимости от приоритетов, установленных в соответствии со степенью срочности требуемого вмешательства, определяемой консультативными органами. Можно было бы предусмотреть возможность привлечения целенаправленных ресурсов со стороны общественности путем проведения международных кампаний.

31. Следует поощрять привлечение местных общин к деятельности по сохранению ценностей, с тем чтобы ограничить возможные негативные последствия внесения объектов в Список как для них самих, так и для общин. Было бы целесообразно добиться синергии взаимодействия между механизмом Конвенции о всемирном наследии и программами Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития.

#### **- Предусмотренные в Конвенции 1972 г. более широкие цели, связанные с наследием, оказались утерянными из виду**

32. Глобальная стратегия и реорганизация ЮНЕСКО привели к тому, что механизм Конвенции оказался сосредоточенным исключительно на Списке всемирного наследия. Обязательства, вытекающие из статей 4 и 6 Конвенции, часто понимаются неправильно, а

---

<sup>10</sup> «Всемирное наследие - задачи на тысячелетие», 2007 г., стр. 192

объекты, обладающие величайшей ценностью, в условиях индифферентности, проявляемой международным сообществом, исчезают.

### РЕКОМЕНДАЦИИ<sup>11</sup>:

- a) Предусмотреть цели и создать соответствующие управленческие механизмы
- 1) Указать в Руководстве по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия цели Глобальной стратегии и определить их сопоставимость с целями Конвенции 1972 г. о всемирном наследии (см. пункты 10-27).
  - 2) Установить критерии и показатели мониторинга осуществления Глобальной стратегии и, в более широком плане, выполнения Конвенции, причем эти показатели должны касаться не только репрезентативности Списка, но и конкретным образом показывать эффективность внесения того или иного объекта в Список с точки зрения его сохранения (см. пункты 28-33 и 208).
  - 3) Разработать более реальную статистическую картину по регионам, а не по произвольно выбранным зонам, как это происходит сегодня; избегать подхода на основе стран и политических регионов и придерживаться научного анализа, за разработку которого должны отвечать консультативные органы; статистические данные готовить в соответствии с этой классификацией (см. пункты 34-42).
- b) В соответствии с целью Глобальной стратегии улучшить представленность природных объектов
- 4) Усилить представленность ученых-специалистов по природным объектам в Центре всемирного наследия ЮНЕСКО и его региональных подразделениях, а также улучшить синергию взаимодействия между Конвенцией 1972 г. и другими международными механизмами по охране окружающей среды (см. пункты 63-87).
  - 5) Изучить возможности использования соответствующих средств для сохранения объектов, на которые не распространяется суверенитет государств-сторон и которые отвечают критериям выдающейся универсальной ценности (см. пункты 88-90).
  - 6) Принять во внимание эволюцию, отмеченную с 2007 г., и вновь изучить целесообразность поправок, внесенных в решение Кейрнз/Сучжоу (см. пункты 164-166).
- c) Сделать характер процедур более строгим
- 7) Переориентировать включение объектов в Список всемирного наследия на наиболее выдающиеся ценности, а в отношении других ценностей предусмотреть новые инструменты для обеспечения их признания и сохранения на региональном уровне или в рамках соответствующих тем под эгидой ЮНЕСКО либо на основе совместной деятельности с региональными организациями (см. пункты 118-134).
  - 8) Поощрять государства-стороны к обновлению и согласованию предварительных списков на региональном уровне; изучить возможность введения региональных или тематических предварительных списков в ходе следующего цикла периодической отчетности (см. пункты 157-162);
- ввести в качестве условия для предоставления помощи на подготовку номинаций в предварительные списки обязательство внесения в эти списки в приоритетном порядке тех объектов, которые, по заключению консультативных органов, помогут заполнению

---

<sup>11</sup> По каждой рекомендации приводится ссылка на соответствующие пункты информационного документа (том 1).

лакун в Списке, а также участия в экспериментальном «упреждающем» процессе, направленном на оценку потенциальной выдающейся универсальной ценности еще до подготовки документов для номинации (см. пункты 144-156);

- оказывать, в случае необходимости, помощь государствам-сторонам, не располагающим возможностями для поддержания ценности, целостности и аутентичности объектов, внесенных в их предварительные списки, а также в тех случаях, когда консультативные органы признали наличие потенциала для номинации в Список всемирного наследия (см. пункт 163).

9) Продолжать обеспечение географического разнообразия экспертов, работающих с консультативными органами; учитывать путевые расходы работающих по контракту членов «групп» в связи с их поездками из одного консультативного органа в другой в целях осуществления Конвенции (см. пункты 175 и 176).

10) В соответствии с просьбой, высказанной Комитетом на его 34-й сессии (решение 34.COM/5C), обеспечивать распределение задач между Центром всемирного наследия и консультативными органами в целях повышения эффективности и экономичности этого механизма (см. пункты 177 и 178).

11) Обеспечить соблюдение положений, содержащихся в пункте 3 статьи 9 Конвенции, в соответствии с которыми основную роль в составе делегаций, участвующих в работе Комитета, играют эксперты, либо же принять во внимание развитие событий и пересмотреть Конвенцию, четко признав, что она носит в большей степени геополитический, чем научный характер (см. пункт 180).

12) В интересах более эффективного выполнения Конвенции пересмотреть Правила процедуры Комитета, с тем чтобы:

- запретить государству-стороне представлять номинацию в ходе срока своих полномочий (или, по крайней мере, откладывать ее рассмотрение Комитетом до конца этого срока) и участвовать в принятии решений относительно деятельности по итогам докладов о состоянии сохранности объектов, расположенных на его территории (см. пункты 182-184 и 214);

- запретить практику представления подписанных поправок до открытия дискуссии относительно включения объекта в Список (см. пункт 185);

- эффективно обеспечивать прозрачность этого процесса путем открытого характера дискуссии (см. пункт 186);

- запретить номинации, не отвечающие условиям, которые установлены в Руководстве (см. пункт 188).

13) Исключить из Списка объекты, необратимо утратившие свою выдающуюся универсальную ценность, в соответствии с пунктами 192-198 Руководства (см. пункты 190-192).

14) Предусмотреть внесение новых объектов в Список на ограниченный период времени и последующее рассмотрение вопроса об их сохранении в Списке после консультации с консультативными органами (см. пункт 193).

d) Уделять приоритетное внимание сохранению объектов

15) Определить совместно с консультативными органами глобальную стратегию сохранения объектов, которая учитывала бы, в частности, вопросы, поднятые в нижеследующих рекомендациях (см. пункты 194 и 198).

16) Пересмотреть приоритетный характер помощи на цели подготовки номинаций по сравнению с помощью на цели сохранения и управления и усилить подготовку в областях сохранения объектов и управления ими (см. пункты 203 и 204).

17) Пересмотреть положения пункта 115 Руководства, допускающие отступление от обязательства включать в документацию для номинации надлежащий план управления объектом или иную документально подтвержденную систему управления; по крайней мере, четко указать, при каких обязательствах может предоставляться такое исключение; обеспечить эффективную разработку надлежащего плана управления объектом; пересмотреть формулировку пункта 116 Руководства, с тем чтобы придать обязательный характер определению плана коррекционных действий в связи с антропогенными угрозами, утверждаемого Комитетом после консультации с консультативными органами; включить в Руководство требование относительно плана управления в целях общественного использования; потребовать – а не только рекомендовать – включать в план общего управления план управления рисками и катастрофами (см. пункты 198-202).

18) Укрепить мониторинг объектов; установить показатели состояния сохранности объектов и обеспечить их проактивный мониторинг консультативными органами, не дожидаясь появления серьезных проблем; обеспечить участие экспертов из консультативных органов в подготовке периодических докладов; активно развивать обмены примерами передовой практики в области сохранения объектов (см. пункты 203-216).

19) Изучить возможность создания фонда «быстрого реагирования» для культурных объектов, находящихся под угрозой (см. пункт 235).

20) Всесторонне использовать механизм Списка всемирного наследия, находящегося под угрозой, в соответствии с положениями Руководства (в отношении как включения объектов в этот Список, так и их исключения из него); пересмотреть Правила процедуры Комитета, с тем чтобы запретить входящим в его состав государствам-сторонам участвовать в принятии решений по итогам обсуждения докладов о состоянии сохранности объектов, расположенных на их территории (см. пункты 210-215).

21) Ассигновать часть накопленных средств на цели сохранения объектов; провести оценку потребностей в финансировании объектов, находящихся под угрозой, согласно положениям пункта 4 статьи 11 Конвенции; разработать программу сохранения объектов, нуждающихся в помощи международного сообщества, которая будет финансироваться за счет постоянных источников, а не эпизодически выделяемых средств, путем выполнения решений о финансировании, рассмотренных на 34-й сессии, причем ассигнования должны производиться в соответствии со степенью срочности требуемых мер, определяемой консультативными органами; изучить возможность сбора целевых средств путем проведения общественных кампаний (см. пункты 219-226 и 230).

22) В духе инициативы «Единство действий» ввести в практику годовой доклад со всесторонним изложением внебюджетного финансирования учреждений системы ООН, направляемого на нужды объектов всемирного наследия, создать базу данных обо всех видах финансирования (государственного и частного), направляемого на нужды объектов всемирного наследия (см. пункт 233).

23) Заключить договор между ЮНЕСКО и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций для организации сотрудничества по вопросам объектов всемирного наследия (см. пункт 236).

24) Укрепить сотрудничество между механизмом Конвенции о всемирном наследии и механизмами системы ООН в области устойчивого развития, а также другими конвенциями ООН в областях культуры и окружающей среды (см. пункты 237-240).

25) Сделать объекты всемирного наследия примерами передовой практики в области его охраны; разработать новые инструменты для осмысленного выполнения статей 4-6 Конвенции и Рекомендации 1972 г. об охране культурного и природного наследия на национальном уровне; предусмотреть, в случае необходимости, дополнительный протокол или новые тематические конвенции (см. пункты 241-244).

### **3. Оценка Инициативы партнерских связей в интересах сохранения всемирного наследия (ПАКТ)**

33. Оценка Инициативы Пакт состояла из изучения предусмотренных регламентационными нормами документов, докладов о проделанной работе, информационных систем и финансовых отчетов, связанных с этой инициативой, а также из аналитического обзора 33 из 59 партнерских связей в рамках ПАКТ.

#### **3.1 Отсутствие систематического подхода к партнерским связям**

34. В 2002 г. Комитет всемирного наследия приветствовал инициативу «Партнерские отношения в рамках всемирного наследия», которая в октябре 2003 г. стала Инициативой ПАКТ, «в качестве нового систематического подхода к партнерским связям»<sup>12</sup>.

35. В целом система ведения документации в Центре всемирного наследия ЮНЕСКО серьезно нуждается в упорядочении. Это ситуация является препятствием на пути отслеживания использования ресурсов и мониторинга партнерских связей.

36. В том, что касается основополагающих принципов регламентационных рамок для ПАКТ, принятых Комитетом всемирного наследия в 2005 г., несколько из рассмотренных соглашений носят путанный или расплывчатый характер; обязательства представлять отчетность в связи с контрактами часто отсутствуют, а когда присутствуют, не соблюдаются; информация со стороны государств-сторон и национальных комиссий требует улучшения.

37. Центр всемирного наследия ЮНЕСКО подчеркнул «отсутствие стандартных подходов и стратегии на уровне Организации». Однако Руководство ЮНЕСКО по административным вопросам теперь содержит статью «Частный сектор» (пункт 5.8), чьи положения и рекомендации должны реализовываться и в отношении механизма ПАКТ. Было бы целесообразно разработать оперативное руководство для менеджеров по вопросам партнерских связей, в частности, предусмотреть цели и формы таких партнерских связей, критерии отбора партнеров, сравнительный анализ затрат и преимуществ, анализ риска, основной механизм реализации партнерских связей и заключительную оценку полученных результатов. Эти менеджеры также должны иметь возможность использовать экспертные знания, техническую помощь и управленческие средства «координатора по вопросам сотрудничества с частным сектором».

38. Не проводилось анализа сферы деятельности, профилей компетентности и позиционирования группы ПАКТ. Координация деятельности с программными специалистами Центра всемирного наследия ЮНЕСКО или другими секторами и службами поддержки если и осуществляется, то в основном уже после проведения тех или иных мероприятий, а не заблаговременно.

39. Инициативы в основном исходят от частного сектора, а Центр всемирного наследия ЮНЕСКО реагирует на них вместо того, чтобы придерживаться проактивного подхода. Существует риск накопления малых проектов, которые приносят ограниченные результаты, но работа с которыми требует со стороны ЮНЕСКО таких же затрат, что и крупные проекты. В целом рассмотренная документация не позволила обнаружить следы анализа ситуации, потенциала и стратегии партнерских фирм, а также анализа преимуществ

---

<sup>12</sup> Решение 26.COM/17.3, 26-я сессия (Будапешт, июнь 2002 г.).

с точки зрения затрат. Однако в конце 2010 г. Центр всемирного наследия ЮНЕСКО приступил к проведению более активного и продуманного анализа при изучении возможных партнерских связей.

40. Экспертные знания консультативных органов не запрашивались, хотя это могло быть полезным для проведения работы<sup>13</sup>.

### **3.2 Недостаточная возможность отслеживания скромных ресурсов**

41. Отследить использование ресурсов в полной мере невозможно. Зачастую сложно определить происхождение полученных средств и их ассигнование.

42. В целом для ЮНЕСКО поступления в рамках Инициативы ПАКТ в период с 2005 г. по 2010 г составили 4,15 млн долл., или примерно 690 000 в год (532 537 долл. в 2010 г.). Для сравнения можно указать, что поступления в Фонд всемирного наследия, на который содержится ссылка в круге ведения для проведения оценки, в период 2004-2009 гг. составили 25,65 млн долл. Один доллар, потраченный на изыскательскую и управленческую деятельность в рамках ПАКТ, приносит лишь немногим более одного дополнительного доллара (1,09 долл.). Однако этот более чем скромный показатель не учитывает доход нефинансового характера, который не подсчитан, но может оказаться значительным.

### **3.3 Ограниченное влияние на сохранение всемирного наследия**

43. Как отметил Комитет в 2005 г., «потребуется дополнительное время, прежде чем такая инициатива сможет оказывать ощутимое воздействие на Фонд всемирного наследия»<sup>14</sup>.

44. Ряд партнерских связей, в том числе с органами печати и другими средствами информации, способствовал повышению уровня информированности о Конвенции и тем самым – достижению ее четвертой стратегической цели<sup>15</sup>. Однако цель повышения уровня информированности о всемирном наследии в интересах его сохранения зачастую приобретает стилизованный характер, а результаты подчас оказываются крайне скромными. В документах редко можно встретить доклад об использовании эмблемы Конвенции.

45. Создание потенциала (третья стратегическая цель) фигурирует реже, чем цель обеспечения наглядности всемирного наследия, но все же присутствует в рамках крупных партнерских связей. Что касается развития партнерства на региональном и местном уровнях (пятая стратегическая цель), то здесь в рамках рассмотренных связей выявленная деятельность носила ограниченный характер.

46. Некоторые поступающие средства идут на обеспечение сохранности объектов всемирного наследия (вторая стратегическая цель), однако в основном используются для покрытия текущих расходов Центра всемирного наследия. Их вклад в сохранение всемирного наследия носит лишь косвенный характер.

47. Проведение оценки в целом позволило позитивно аттестовать несколько из 33 рассмотренных партнерских связей. Однако распространить эту аттестацию на всю изученную выборку оказалось невозможным.

---

<sup>13</sup> Пункт 31 (с) Руководства.

<sup>14</sup> Решение 29 СОМ 13 (29-я сессия, Дурбан, июль 2005 г.).

<sup>15</sup> Будапештская декларация о всемирном наследии (2002 г.); Руководство по выполнению конвенции, пункт 26.

48. Инициативе ПАКТ пока что далеко до перспектив, намеченных в 2002 г. («На пути к новым партнерским отношениям в рамках всемирного наследия»)<sup>16</sup>.

### **РЕКОМЕНДАЦИИ**<sup>17</sup>:

- a) Рекомендации, конкретным образом относящиеся к Инициативе ПАКТ
- 1) Начать с четкого определения метода архивации документов, относящихся к ПАКТ, и обеспечить сохранение оцифрованной информации (пункт 30).
  - 2) Разработать инструмент отчетности на базе бюджетно-финансовой системы FABS, который будет пополнять базу данных, предоставляющую Секретариату (BSP/CFS) надежную информацию о партнерских связях (пункты 33-37).
  - 3) Обеспечить выполнение рекомендации Руководства ЮНЕСКО по административным вопросам в отношении партнерских связей с частным сектором: роль координатора Отдела сотрудничества с источниками внебюджетного финансирования, соблюдение делегации полномочий и права подписи, консультации с национальными комиссиями (пункты 52-56).
  - 4) Указывать в соглашениях обязанности партнера в отношении докладов о проделанной работе и использования эмблемы Конвенции; применять инструменты для измерения воздействия распространяемой информации о Конвенции и ее объектах, наряду с вкладом в сохранение всемирного наследия (пункты 63-72).
  - 5) На основе передовой практики, отмеченной в рамках определенных партнерских связей ПАКТ, предусмотреть создание консультативной структуры с привлечением известных специалистов (пункты 21 и 83).
  - 6) Постоянно предоставлять в распоряжение Комитета точную информацию о партнерских связях (пункты 46-50 и 84).
- b) Рекомендации, которые также могут относиться к другим партнерским связям ЮНЕСКО
- 7) Уточнить положения Руководства ЮНЕСКО по административным вопросам, с тем чтобы они служили оперативным руководством для менеджеров по вопросам партнерских связей с частным сектором, в частности, предусмотреть цели и формы таких партнерских связей, критерии отбора партнеров, сравнительный анализ затрат и преимуществ, анализ риска, основной механизм реализации партнерских связей и заключительную оценку полученных результатов (пункты 52-56).
  - 8) Улучшить предоставление информации «координатору по вопросам сотрудничества с частным сектором» в отношении партнерских связей Организации путем создания базы данных в целях содействия сотрудничеству (пункты 33-37, 72 и 82).
  - 9) В рамках анализа партнерских связей, проводящегося сегодня на уровне Организации, предусмотреть создание консультативного органа с тем, чтобы обеспечить соответствие проектов и мер в области партнерских связей тем положениям, в отношении которых в рамках системы Организации Объединенных Наций существует консенсус (пункты 70-72 и 85).

<sup>16</sup> Конференция в Венеции, ноябрь 2002 г. (*Всемирное наследие в 2002 г. – Общее наследие, совместная ответственность*, стр. 142).

<sup>17</sup> По каждой рекомендации приводится ссылка на соответствующие пункты информационного документа (том 2).

**Ответ Генерального директора ЮНЕСКО:**

Генеральный директор принимает к сведению доклад ревизора со стороны, представленный по просьбе Генеральной ассамблеи государств – сторон Конвенции о всемирном наследии. Доклад направлен на решение сложных вопросов, многие из которых находятся в руках государств – сторон Конвенции. Генеральный директор принимает к сведению рекомендации ревизора со стороны и предпримет усилия для их выполнения в той мере, в которой это практически возможно.

Решение **35 COM 9A**, принятое Комитетом всемирного наследия  
на его 35-й сессии (ЮНЕСКО, 2011 г.)

**Решение: 35 COM 9A**

Комитет всемирного наследия,

1. **рассмотрев** документы WHC-11/35.COM/9A и WHC-11/35.COM/INF.9A,
2. **ссылаясь** на решение **34 COM 9A**, принятое на его 34-й сессии (Бразилиа, 2010 г.),
3. **ссылаясь также** на резолюцию **17 GA 9**, принятую на 17-й сессии Генеральной ассамблеи (ЮНЕСКО, 2009 г.),
4. **просит** Центр всемирного наследия ЮНЕСКО препроводить эти документы на рассмотрение 18-й сессии Генеральной ассамблеи (ЮНЕСКО, 2011 г.).