

Выдающаяся универсальная ценность объектов всемирного природного наследия: проблемы определения

Аннотация. В статье углубленному анализу подвергается понятие выдающейся универсальной ценности объектов всемирного наследия, являющейся опорной категорией всей системы охраны уникальных природных объектов. Рассматриваются нормативные основы определения указанного понятия в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, Руководстве по ее выполнению, практике Комитета всемирного наследия и в актах его консультативных органов. Критически анализируется трехчастное деление состава выдающейся универсальной ценности, выделяются причины его появления. Исследуются способы формализации анализируемого понятия, выделяются недостатки в составлении формулировок выдающейся универсальной ценности, предлагаются различные способы совершенствования этого института. Широкое использование получает сравнительно-правовой метод исследования: все рассмотренные в статье проблемы иллюстрируются актуальной правоприменительной практикой Комитета всемирного наследия по рассмотрению состояния сохранности уникальных природных объектов, расположенных в иностранных государствах. Полученные результаты сопоставляются с проблемами охраны российских объектов всемирного природного наследия.

Ключевые слова: выдающаяся универсальная ценность; объект всемирного наследия; охрана всемирного природного наследия; Комитет всемирного наследия; ЮНЕСКО; экологическое право; международное право; охрана природы; список всемирного наследия; международный союз охраны природы.

Для цитирования: Колобов Р. Ю. Выдающаяся универсальная ценность объектов всемирного природного наследия: проблемы определения // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 4. — С. 149–162. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.149-162.

© Колобов Р. Ю., 2024

* Колобов Роман Юрьевич, кандидат юридических наук, доцент, начальник отдела фундаментальных исследований НИИ правовой охраны Байкала Иркутского государственного университета; доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения Юридического института Иркутского государственного университета
Карла Маркса ул., д. 1, г. Иркутск, Россия, 664003
roman.kolobov@gmail.com

Outstanding Universal Value of World Natural Heritage Sites: Definition Issues

Roman Yu. Kolobov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Department of Fundamental Research, Research Institute of Legal Protection of Lake Baikal, Irkutsk State University; Associate Professor, Department of International Law and Comparative Law, Institute of Law, Irkutsk State University, Irkutsk, Russian Federation
roman.kolobov@gmail.com

Abstract. The paper provides an in-depth analysis of the concept of outstanding universal value of world heritage sites, which is the supporting category of the entire system of protection of unique natural sites. The paper considers the normative basis for the definition of this concept in the Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, the Guidelines for its implementation, the practice of the World Heritage Committee and the acts of its advisory bodies. The tripartite division of the composition of outstanding universal value is critically analyzed and the reasons for its appearance are highlighted. Methods of formalizing the analyzed concept are explored, shortcomings in the formulation of wordings of outstanding universal value are highlighted, and various ways to improve this institution are proposed. The comparative legal method of research is widely used: all the problems discussed in the paper are illustrated by the current law enforcement practice of the World Heritage Committee in reviewing the state of conservation of unique natural objects located in foreign countries. The results obtained are compared with the problems of protecting Russian World Natural Heritage sites.

Keywords: Outstanding Universal Value; World Heritage Site; protection of the world natural heritage; World Heritage Committee; UNESCO; environmental law; international law; environmental protection; World Heritage List; International Union for Conservation of Nature.

Cite as: Kolobov RYu. Outstanding Universal Value of World Natural Heritage Sites: Definition Issues. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(4):149-162. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.149-162.

Появление Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия¹ (далее — Конвенция) знаменовало собой новую веху в осознании человечеством необходимости охраны уникальных творений человека и природы. Объединяя более 190 государств-участников, этот международный договор создает наднациональную систему средств обеспечения сохранности и передачи будущим поколениям общего наследия человечества. Значительная репрезентативность участников Конвенции порождает необходимость в разработке единых подходов к охране уникальных объектов, начиная с их выявления и включения в Список всемирного наследия (далее — Список)².

Выбор из множества уникальных объектов тех, которые достойны быть включенными в Список, требует формулирования признака таких объектов, служащего критерием инскрипции. Этот вопрос имеет чрезвычайно важное юридическое значение, поскольку, говоря об охране всемирного наследия, мы имеем в виду по большому счету охрану этих особых свойств объекта в их способном к охране выражении. Формализация таких свойств — необходимое условие формирования режима охраны уникальных объектов, ведь прежде, чем отвечать на вопрос «как охранять?», необходимо ответить на вопрос «что охранять?», т.к. в зависимости от объекта охраны будет меняться

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.) // Сборник международных договоров СССР. М., 1991. Вып. XLV. С. 482–492.

² Строго говоря, Конвенция предписывает охранять любое наследие, подпадающее под сформулированные в ней признаки. Вместе с тем многолетняя практика применения Конвенции показывает, что система охраны всемирного наследия сконцентрировалась на охране объектов, включенных в Список, за единичными исключениями. Выявление причин такого положения вещей не входит в предмет настоящего исследования.

и инструментарий. Как будет показано далее в статье, отсутствие должной формализации уникальных свойств объектов всемирного наследия приводит к значительному снижению потенциала Конвенции.

В системе охраны всемирного наследия признаком, определяющим возможность включения объекта в Список, выступает понятие выдающейся универсальной ценности (ВУЦ). Его анализ является предметом изучения как различных наук общественного цикла, так и отдельных разделов философии (прежде всего аксиологии — учения о ценностях). В частности, достаточно серьезный вопрос, дебатированный в профильных исследованиях: выдающаяся универсальная ценность присуща объектам по их собственной природе либо она атрибутируется людьми?

В исследованиях Нового времени подходы к его решению были определены работой И. Канта «Критика способности суждения». Выдающаяся универсальная ценность менялась в разных исторических эпохах и общественно-политических условиях³. Поскольку настоящее исследование носит специальный юридический характер, мы обратимся к тем характеристикам выдающейся универсальной ценности, которые определяют правовые и организационные особенности охраны и устойчивого использования объектов всемирного природного наследия.

По умолчанию мы будем исследовать международно-правовую конструкцию «выдающаяся универсальная ценность» применительно к всемирному *природному* наследию, специально оговаривая случаи обращения к правовым формам охраны всемирного *культурного* наследия⁴. Международно-правовой характер исследования предопределяет использование в качестве эмпирической базы исследования различных правовых текстов, принадлежащих

международной нормативной системе (прежде всего Конвенции и принимаемых в ее развитие «подконвенционных» актов). Вопрос об отражении анализируемой конструкции во внутренней части российского правового порядка требует отдельного исследования, поскольку связан с системными изменениями в законодательстве и перестройке некоторых теоретических подходов к охране природы.

Таким образом, предметом настоящего исследования станет понятие и состав международно-правовой конструкции «выдающаяся универсальная ценность» и способы ее формализации.

1. Конвенция оперирует понятием ВУЦ в различных статьях, однако не закрепляет его дефиниции, предоставляя Комитету всемирного наследия полномочия по установлению критериев такой ценности (п. 5 ст. 11). Как и любая другая новая концепция, выдающаяся универсальная ценность прошла определенную эволюцию. Вполне логично, что вначале такая ценность определялась идеей о необходимости выбора «лучшего из лучших». Выражение этого подхода обнаруживает себя и в действующей редакции Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (далее — Руководство), определяющего выдающуюся универсальную ценность через такую степень исключительности, которая выходит за пределы национальных границ и представляет всеобщую ценность для настоящих и будущих поколений всего человечества (п. 49). Но с развитием системы охраны всемирного наследия выявилась необходимость корректировки такого подхода. Наиболее рельефно она была выражена в отчете по результатам встречи экспертов по оценке общих принципов и критериев номинации объектов всемирного наследия, состоявшейся в 1996 г. в нацио-

³ См.: Labadi S. UNESCO, Cultural Heritage, and Outstanding Universal Value: Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions (Archaeology in Society). Lanham : Alta Mira Press, 2013. P. 12.

⁴ Нельзя не отметить, что применение концепции «выдающейся универсальной ценности» к объектам всемирного культурного наследия вызывает еще большие сложности ввиду очевидных отличий в восприятии таких ценностей в разных обществах. См.: Tucker H., Carnegie E. World Heritage and the contradictions of «universal value» // Annals of Tourism Research. 2014. Vol. 47. P. 63–76.

нальном парке «Вануаз» (Франция). Эксперты отметили, что в содержание выдающейся универсальной ценности необходимо включать не только уникальность, но и репрезентативность, обеспечивающую сбалансированность Списка⁵. А такая репрезентативность обеспечивается не столько количественно, сколько качественно, в частности, в Списке должны быть представлены различные географические регионы. Соответственно, происходил постепенный переход к пониманию ВУЦ как «представителей лучшего в своем роде»⁶. Начало репрезентативности обеспечивается в том числе путем введения требования о сравнительном анализе номинируемых объектов с другими объектами (абз. 4 пп. 3 п. 132 Руководства).

Как отмечается в докладе К. Камерон, смещение акцентов в определении выдающейся универсальной ценности было обусловлено тем, что в первые годы функционирования системы охраны всемирного наследия в Список включались так называемые «иконические» объекты, в отношении которых никто не сомневался в наличии ВУЦ (к примеру, Гранд-Каньон в США или Большой Барьерный риф в Австралии)⁷. Однако по мере расширения Списка тенденция

к смещению понимания ВУЦ в категориях репрезентативности выражалась всё четче. Сегодня наблюдаются обе тенденции в понимании выдающейся универсальной ценности. Начало уникальности подчеркивается в п. 52 Руководства, говорящем о *наиболее* выдающихся объектах в масштабе всего человечества в целом⁸.

Интуитивно-обыденное представление о выдающейся универсальной ценности природного объекта предполагает, что ему *объективно* (по своему существу, независимо от человека⁹) присущи качества, позволяющие выделять его как имеющий особое значение для цивилизации. Однако в системе охраны всемирного наследия выработано более сложное понятие ВУЦ, включающее в себя не только объективные элементы, но и иные организационно-юридические составляющие.

Объективное начало выражается в том, что объект соответствует одному или нескольким критериям ВУЦ, закрепленным в п. 77 Руководства. Кроме того, пункт 78 Руководства гласит, что для того, чтобы считаться обладающим выдающейся универсальной ценностью, объект природного наследия должен дополнительно: а) удовлетворять условиям целостности¹⁰ и

⁵ Report of the Expert Meeting on Evaluation of general principles and criteria for nominations of natural World Heritage sites (Parc national de la Vanoise, France, 22 to 24 March 1996) // URL: <https://whc.unesco.org/archive/1996/whc-96-conf202-inf9e.pdf> (дата обращения: 20.07.2023).

⁶ Такое выражение было использовано в ходе экспертной встречи в Казани канадским экспертом Кристиной Камерон. См.: Keynote speech by Ms. Christina Cameron and presentations by the World Heritage Centre and the Advisory Bodies // URL: <https://whc.unesco.org/archive/2005/whc05-29com-inf09Be.pdf> (дата обращения: 20.07.2023).

⁷ Keynote speech by Ms. Christina Cameron and presentations by the World Heritage Centre and the Advisory Bodies.

⁸ Нельзя не отметить, что в русском тексте, представленном на сайте Центра всемирного наследия, в п. 52 используется словосочетание «в масштабе всего человечества в целом», а в английском — *from the international point of view*.

⁹ В данном контексте мы говорим об объективности в смысле противопоставления качеств объекта мерам по его охране, осознавая при этом относительность этой философской категории. Разумеется, говорить о ценностях в истинно объективном смысле нельзя, поскольку ценности в любом случае приписываются объектам людьми и в этом смысле принадлежат к «интерсубъективной реальности» в понимании А. Шюца. См.: Trujillo J. Intersubjectivity and the Sociology of Alfred Shutz // Bulletin d'analyse phenomenologique. 2018. Vol. 14. No. 7. P. 1–30.

¹⁰ Понятие целостности в системе охраны всемирного наследия также требует самостоятельного исследования. Отметим лишь, что Руководство понимает под целостностью меру единства и неповрежденности природного и (или) культурного наследия и его атрибутов (п. 88). Эта концепция разработана в западной

б) иметь соответствующую систему охраны и управления, гарантирующую его сохранность. Такое трехзвенное понимание ВУЦ неоднократно подчеркивалось Комитетом в его решениях. Так, в решении 32 COM 9 в 2008 г. Комитет выразил приверженность строгому, объективному и последовательному применению трех «ключевых тестов» для определения универсальной выдающейся ценности¹¹. Такой же подход был выражен и в решении 43 COM 8. В нем Комитет решительно подтвердил, что соответствие критериям недостаточно для обеспечения включения объекта в Список, поскольку «для того, чтобы считаться обладающим выдающейся универсальной ценностью, объект должен удовлетворять условиям целостности и иметь адекватную систему охраны и управления, гарантирующую его сохранность»¹². Вопрос о составе ВУЦ поднимался и в специальном исследовании, проведенном Международным советом по сохранению памятников и достопримечательных мест (ИКОМОС) в 2008 г.¹³ В нем отмечается, что с первых лет реализации Конвенции выдающаяся универсальная ценность четко отделялась от других условий включения в Список. Однако после 2005 г. она была уравнена с такими условиями (применительно к объектам всемирного природного наследия имеется в виду целостность, а также система управления и охраны)¹⁴.

Такой трехсоставный подход к понятию «выдающаяся универсальная ценность» не свободен от недостатков. Более логичным представляется разделение вопросов о ценности объекта и об охране этой ценности. Иными словами,

охрана осуществляется в отношении определенного объекта, коим является ВУЦ, а включать меры по охране в саму ценность охраняемого объекта нелогично. При этом приходится признать, что и Руководство, и практика Комитета не всегда последовательны в проведении трехчленного деления ВУЦ. Так, пункт 96 Руководства прямо закрепляет, что охрана и управление объектами всемирного наследия должны гарантировать, что выдающаяся универсальная ценность будет поддерживаться или улучшаться в будущем, противопоставляя объект охраны (ВУЦ) и саму охрану. Сходным образом сформулирован и пункт 108, закрепляющий, что документально зафиксированная система управления должна определять, каким образом будет сохраняться выдающаяся универсальная ценность, также имплицитно противопоставляя рассматриваемые понятия. Подпункт «f» п. 148 Руководства, закрепляя требования к составу заключений консультативных органов при оценке номинаций, устанавливает необходимость «указывать четко и обособленно, имеет ли объект выдающуюся универсальную ценность, удовлетворяет ли условиям целостности и (или) подлинности, имеется ли в наличии план/система управления и законодательный охранный статус». Не совсем четкое решение вопроса о составе ВУЦ наблюдается и в решении Комитета 31 COM 7B.11, принятом в 2007 г. на 31-й сессии в Вильнюсе. Этим решением из Списка был исключен объект всемирного наследия «Резерват аравийской антилопы» (Оман). В пунктах 9 и 12 решения Комитет констатирует утрату выдающейся универсальной ценности и целостности

философии и используется в природоохранной практике некоторых стран. См., например: *Woodley S. Ecological Integrity and Canada's National Parks* // Parks Canada Agency. 2010. Vol. 27. No. 2. P. 151–160 ; *Arntzen S. Integrity and Uses of Nature* // Global Bioethics. Vol. 14. No. 1. P. 67–75.

¹¹ Decision 32 COM 9 Discussion on Outstanding Universal Value // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/1739> (дата обращения: 20.07.2023).

¹² Decision 43 COM 8 Nomination Process // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7354/> (дата обращения: 20.07.2023).

¹³ What is OUV? Defining the Outstanding Universal Value of Cultral World Heritage Property // URL: http://openarchive.icomos.org/id/eprint/435/1/Monuments_and_Sites_16_What_is_OUV.pdf (дата обращения: 20.07.2023).

¹⁴ TWhat is OUV? Defining the Outstanding Universal Value of Cultral World Heritage Property.

объекта¹⁵. Из буквального прочтения этих пунктов следует противопоставление ВУЦ качеству целостности. Своеобразным герменевтическим выходом из сложившейся ситуации могло бы стать расширительное толкование п. 78 Руководства. Он закрепляет, что удовлетворение условиям целостности и обладание системой охраны и управления позволяют утверждать, что объект *считается* обладающим выдающейся универсальной ценностью, т.е. использование приема приравнивания¹⁶. Однако подобная методология вряд ли соответствует целям создания ясного регулирования, понятного для любой национальной правовой системы. Нельзя не согласиться и с позицией, выраженной в цитируемом заключении ИКОМОС, о том, что вопрос о составе ВУЦ важен не только и не столько с точки зрения терминологической чистоты, сколько содержательно. К примеру, объект может отличаться ВУЦ, однако испытывать проблемы с точки зрения управления, а при объединении этих понятий возникает вопрос о сохранении им выдающейся универсальной ценности и, как следствие, — об обоснованности нахождения в Списке.

С другой стороны, подобный многосоставный подход к определению ВУЦ может ставить серьезные вопросы о наличии внутренних противоречий в подходах системы охраны всемирного наследия при инскрипции объектов. Речь идет о возможном включении объектов одновременно в Список всемирного наследия и Список всемирного наследия, находящегося под угрозой. Действительно, Руководство закрепляет такую возможность в случае наличия «чрезвычайных оснований» (п. 161–162). Включение

объекта «Рошия-Монтанэ» (подземный золотодобывающий комплекс времен Римской империи) в таком чрезвычайном порядке на 44-й сессии Комитета продемонстрировало не только проблемы в подготовке и оценке номинаций, но и подспудно — проблему в определении ВУЦ. Консультативный орган в заключении о возможности включения объекта в Список подтвердил, что план управления объектом отсутствует, а в случае возобновления работ по добыче полезных ископаемых большая часть объекта будет уничтожена¹⁷. При этом власти Румынии прямо заявили, что не могут предотвратить выдачу лицензий на разработку полезных ископаемых в границах объекта. Таким образом, в отношении этого объекта явно не выполнялись требования обеспечения надлежащей системы управления и правовой охраны, притом что на момент включения он соответствовал критериям ВУЦ, что, как отмечалось в литературе, подрывает авторитетность Списка всемирного наследия¹⁸.

Причина, по которой система охраны и управления включается в понятие выдающейся универсальной ценности, скорее прагматическая. Если ВУЦ объекта должна сохраняться в том состоянии, в каком она была включена в Список, то и система охраны, утвержденная Комитетом, должна также сохраняться и не должна быть объектом самовольного изменения со стороны государства.

Еще одна возможная причина формирования многосоставного понятия выдающейся универсальной ценности состоит в расширении круга вопросов, по которым Комитет уполномочен осуществлять нормотворчество. Акты нормативного характера, принимаемые Коми-

¹⁵ Decision 31 COM 7B.11 State of conservation of World Heritage properties — Arabian Oryx Sanctuary // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/1392> (дата обращения: 20.07.2023).

¹⁶ В качестве юридико-технического приема он достаточно широко используется в российском гражданском законодательстве. См.: Ровный В. В. Приравнивание в частном праве (юридико-технические способы и пределы) // Сибирский юридический вестник. 2014. № 2. С. 39–53 ; Он же. Объем и пределы приравнивания в частном праве (окончание) // Там же. № 3. С. 52–65.

¹⁷ Roşia Montană Mining Landscape (Romania) No. 1552rev // URL: <https://whc.unesco.org/document/189208> (дата обращения: 26.07.2023).

¹⁸ Taylor J. T. The ascendancy of diplomatic expertise and decline of heritage knowledge in world heritage decision-making: The curious case of the Rosia Montana mining landscape's dual world heritage inscription // Melbourne Journal of International Law. 2022. Vol. 23. No. 1. P. 203.

тетом, должны по предмету своего регулирования соответствовать положениям Конвенции. Последняя, в свою очередь, напрямую относит к компетенции Комитета определение критериев ВУЦ. При расширительном толковании понятия «критерии» в качестве *условий* обладания выдающейся универсальной ценностью Комитет получает формальное право устанавливать и собственно критерии, и иные условия, входящие в такое широкое понимание критериев. В настоящий момент требования целостности и требования к охране и управлению объектом подробно урегулированы Руководством.

Позиция о недостаточности выделения в составе ВУЦ только лишь критериев, присущих самим объектам, появилась еще до принятия Руководства. Представление об этом дает изучение материалов неформальных консультаций межправительственных и неправительственных организаций по выполнению положений Конвенции 1976 г. В отчете отмечается, что в дополнение к критериям, предложенным для оценки внутренне присущих (англ.: *inherent*) характеристик объекта, участники встречи высказались за то, что объекты, включаемые в Список, должны также соответствовать критериям целостности (для культурных и природных объектов¹⁹) и единства (для культурных объектов). На той же встрече была представлена и официальная позиция Международного союза охраны природы (МСОП), предлагавшего два «набора» критериев²⁰. Первый представляет собой критерии, сходные с используемыми в настоящее время²¹. После того, как установлено соответствие первой группе критериев, вступает в силу вторая группа. Объект проверяется на предмет целостности (англ.: *integrity*), доступности (англ.:

accessibility), образовательного потенциала, международной заинтересованности и поддержки, а также управляемости территории²². Описанный подход, при котором целостность и иные условия включения в Список также признавались *критериями*, не нашел поддержки в Руководстве, однако свидетельствует о том, что понятие выдающейся универсальной ценности и его параметров конвенционально — оно таково, каким его определяют люди в целях наилучшего достижения поставленных перед системой охраны всемирного наследия целей.

Приведенные примеры показывают, что понятие выдающейся универсальной ценности всё еще формируется, но при любой трактовке его состава можно констатировать, что рассмотренные три элемента (соответствие критериям, целостность и наличие системы охраны и управления) являются как условиями включения в Список, так и пребывания объекта в нем. И этот подход проявляется в правоприменительной практике Комитета. Причиной исключения из Списка Резервата аравийской антилопы стала прежде всего не полная утрата естественных свойств объекта, а изменение режима его правовой и организационной охраны. В 2007 г. был принят королевский декрет № 11/2007, которым были изменены границы объекта всемирного наследия путем его уменьшения почти на 90 %. Изменение границ объектов всемирного наследия может осуществляться только в международно-правовом порядке путем принятия решения Комитетом. Одностороннее принятие подобных решений в рамках национальных правовых систем изменяет не границы объекта всемирного наследия, а устраняет режим охраны и управления объектом, наличие которого, как

¹⁹ С 1977 по 2005 г. требование целостности закреплялось только для природных объектов, с 2005 г. — для всех объектов.

²⁰ Informal consultation of intergovernmental and non-governmental organizations on the implementation of the Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage (Morges. 19–20 May 1976) (Annex IV. P. 3) // URL: <https://whc.unesco.org/archive/1976/cc-76-ws-25e.pdf> (дата обращения: 20.07.2023).

²¹ За исключением критерия «е», в котором описывается возможность сочетания четырех «традиционных» критериев. См.: Informal consultation of intergovernmental and non-governmental organizations on the implementation of the Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage.

²² Informal consultation of intergovernmental and non-governmental organizations on the implementation of the Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage.

было сказано, является условием сохранения объекта в Списке. Поэтому даже в случае сохранения естественных свойств объекта (а по данным МСОП на территории объекта сохранялись популяции аравийской антилопы), правовое «оголение» объекта всемирного наследия во внутригосударственной нормативной системе является основанием для делистинга объекта²³.

Практике сохранения объектов всемирного наследия известны и случаи утраты свойств самих объектов, предопределивших их включение в Список. Такая практика касается объектов культурного наследия и не входит в предмет настоящего исследования, поэтому мы упомянем такие случаи лишь обзорно. В первом случае был исключен из Списка объект «Долина Эльбы» (ФРГ), поскольку на реке был возведен мост, который заслонил важные виды Дрездена и Эльбы и безвозвратно разделил ландшафт на части²⁴. Во втором случае из Списка был исключен Ливерпуль — город мореходов и торговцев (Великобритания). Основной причиной также стали реализованные проекты капитального строительства, которые необратимо изменили облик объекта всемирного наследия²⁵.

Приведенные примеры показывают важность как сохранения свойств объектов, так и организационно-правовых механизмов их охраны.

Подобное разноплановое определение ВУЦ, предполагающее объединение различных элементов природного, социального и субъективно-оценочного свойства, обусловило необходимость формализации и концентрированного выражения такой ценности. В системе охраны всемирного наследия выработан механизм,

призванный выполнять указанную задачу. Речь идет о формулировке выдающейся универсальной ценности, утверждаемой Комитетом при принятии решения об инскрипции объекта. Состав формулировки определяется различными положениями Руководства. К числу наиболее важных из них относятся требования п. 155, закрепляющие, что формулировка должна включать, в частности, резюме решения Комитета о наличии выдающейся универсальной ценности с указанием критериев, послуживших основанием для включения в Список; оценку состояния целостности (для природных объектов); заявление об оценке существующей охраны и управления и требования к ним в будущем. Указанные сведения, содержащиеся в формулировке, как сказано в п. 155 Руководства, являются основанием для будущей охраны объекта и управления им, а также будут фигурировать в отчетах и публикациях Комитета. В приложении 5 к Руководству приводятся формы документов, используемых при формировании номинаций объектов, и одна из частей этих документов поясняет содержание формулировок выдающейся универсальной ценности. Так, закрепляется, что они должны быть «лаконичными и представляться в стандартной форме», должны служить ориентиром при проведении оценки состояния сохранности и содержать информацию, касающуюся охраны и управления объектом²⁶.

Понятие формулировки выдающейся универсальной ценности начинает фигурировать в Руководстве с редакции 2005 г., поэтому возникла потребность приведения в соответствие с новыми требованиями описания тех объектов, которые были включены в Список ранее. В отно-

²³ См. подробнее: Колобов Р. Ю., Дицевич Я. Б., Ганева Е. О., Шорников Д. В. Проблемы сохранения международно-правового статуса озера Байкал в свете анализа практики исключения объектов из Списка всемирного наследия (ч. 1) // Право и политика. 2022. № 6. С. 1–10. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=38174 (дата обращения: 20.07.2023).

²⁴ Schoch D. Whose World Heritage? Dresden's Waldschlößchen Bridge and UNESCO's Delisting of the Dresden Elbe Valley // International Journal of Cultural Property. 2014. Vol. 21. No. 2. P. 199.

²⁵ Boland P. et al. The politics of World Heritage Sites: city planning, bird shit architecture and European impunity // Territory. Politics, Governance. 2022. P. 10–11. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21622671.2022.2092204> (дата обращения: 20.07.2023).

²⁶ Формат представления формулировки выдающейся универсальной ценности предусмотрен в приложении 10 к Руководству, но содержательно новых требований эта часть документа не содержит.

шении таких объектов может быть подготовлена ретроспективная формулировка ВУЦ.

Как указывается в Руководстве МСОП по подготовке ретроспективных формулировок выдающейся универсальной ценности, если у объекта отсутствует утвержденная формулировка, то первоначальный ее проект готовится соответствующим государством²⁷. В анализируемом документе содержатся конкретные рекомендации относительно принципов построения формулировки ВУЦ. К числу наиболее важных следует отнести учет обоснования критериев такой ценности, принятого при внесении объекта в Список (пп. «а» п. 6.2); отражение настоящего состояния охраны и управления объектом и принятие во внимание ключевых положений, отмеченных при внесении в Список (пп. «с» п. 6.2); приоритетность позиций Комитета и его консультативных органов, а в случае недостаточности информации в этих источниках — возможность использования номинационного досье (пп. «d» п. 6.2), кроме того, допускается обращение к дополнительным источникам информации.

С учетом темы настоящего исследования интерес вызывает раздел 7.2 «Обоснование критериев». В нем закрепляется требование учета общего контекста выдающейся универсальной ценности, а также необходимость выделения относящихся к ней атрибутов. В тех случаях, когда решение Комитета не содержит обоснования критериев, при подготовке ретроспективной формулировки такое обоснование должно соотноситься с оценкой объекта на момент включения в Список. Текст обоснования, помимо прочего, должен отсылать к отдельным атрибутам, которые передают содержание критериев.

Анализ отечественного и зарубежного опыта описания ВУЦ и подготовки ее формулировок показывает разную степень конкретизации ее элементов. Интересный пример объекта всемирного наследия, внесенного в Список исключительно по эстетическому критерию, представ-

ляют собой озера Унианга. Формулировка выдающейся универсальной ценности, принятая на момент инскрипции в 2012 г., содержит развернутое соответствие седьмому критерию ВУЦ: «Объект представляет собой исключительный пример постоянных озер в пустыне, замечательное природное явление, выражающееся в наличии водоносного горизонта и связанной с ним сложной гидрологической системы, которую еще предстоит полностью понять. Эстетическая красота этого места обусловлена ландшафтной мозаикой, которая включает в себя озера различной окраски с голубыми, зелеными и (или) красноватыми водами, отражающими их химический состав, окруженные пальмами, дюнами и впечатляющими формами рельефа из песчаника, и всё это в самом сердце пустыни, простирающейся на тысячи километров. Кроме того, около трети поверхности озер Унианга Серир покрыто плавучими тростниковыми коврами, чей насыщенный зеленый цвет контрастирует с голубизной открытых вод. С возвышающихся над участком скал открывается захватывающий вид на все озера, цвета которых контрастируют с коричневыми песчаными дюнами, разделенными голыми скальными сооружениями. Форма и распределение озер в сочетании с эффектом ветра, перемещающего плавучую растительность в озерах, создают впечатление “волн воды, текущих в пустыне”»²⁸.

Такая формулировка, на наш взгляд, достаточно конкретна для выделения наиболее важных атрибутов объекта, определяющих его эстетическое значение. Такие сведения, как цвет водной поверхности, окружающая растительность, дюны, рельефы из песчаника, скалы и форма озер, недвусмысленно указывают на объекты охраны. В то же время раздел «целостность» содержит лишь общую и отвлеченную информацию о характеристиках объекта и взаимоотношениях с местным населением.

Еще один интересный пример формулировки ВУЦ, описывающей эстетическую ценность

²⁷ Guidance on the preparation of retrospective Statements of Outstanding Universal Value. P. 7 // URL: <https://www.iucn.org/sites/default/files/import/downloads/whouven.pdf> (дата обращения: 20.07.2023).

²⁸ Decision 36 COM 8B.7 Natural Properties — Lakes of Ounianga (Chad) // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/4778/> (дата обращения: 20.07.2023).

объектов, представляет собой национальный парк Сагарматха. Он был включен в Список в 1979 г., а ретроспективная формулировка выдающейся универсальной ценности принята в 2012 г. В разделе, содержащем обоснование седьмого критерия, в части определения выдающейся природной красоты национального парка указывается, что она заключается во впечатляющих горах, ледниках, глубоких долинах и величественных вершинах, в том числе высочайшей вершине в мире — горе Сагарматха (Эверест). При этом остальные части этой формулировки имеют отдаленное отношение к описанию именно красоты и эстетической ценности парка. Так, указывается на обитание в его границах нескольких редких видов животных, таких как снежный барс и малая панда (что свидетельствует скорее о соответствии десятому критерию — как ареала, важного с точки зрения сохранения биологического разнообразия); констатируется, что территория объекта представляет собой выдающийся образец, отражающий основные этапы истории Земли (что является частью восьмого критерия выдающейся универсальной ценности).

Описания выдающейся универсальной ценности российских объектов всемирного природного наследия разнятся. К примеру, решение о включении Байкала в Список было принято до введения требования о подготовке формулировок ВУЦ. В нем содержалось указание на то, что озеро представляет собой выдающийся пример пресноводной экосистемы по всем критериям, предусмотренным для объектов всемирного природного наследия. Отмечался также известный факт содержания в озере около 20 % мировых запасов пресной воды (незамороженной). Озеро содержит выдающееся разнообразие эндемичной флоры и фауны исключительной ценности для эволюционной науки. Озеро окружено системой особо охраняемых природных

территорий, высокой живописной ценности и другими природными качествами. В приведенном описании, таким образом, эстетические качества озера Байкал констатируются только однажды, причем в составе особо охраняемых природных территорий. В части правовой охраны объекта отмечается прохождение законом «Об охране озера Байкал» второго чтения в Государственной Думе России, а также некоторых вопросов (англ.: issues) в части целостности объекта²⁹.

Думается, что такое описание эстетических свойств всё же слишком лаконично и вряд ли может служить основой для охраны и управления объектом. Вместе с тем, очевидно, органы системы охраны всемирного наследия не видят в этом проблемы, поскольку вопрос о корректировке указанной формулировки ни разу не поднимался в решениях Комитета по вопросам охраны озера Байкал. При этом правомерна постановка вопроса о том, какие именно зоны (элементы) Байкала обладают эстетической ценностью либо обеспечивают ее. Так, к примеру, сомнительно, что выдающейся красотой мирового уровня обладает, например, начинающаяся от границ Центральной экологической зоны Байкальской природной территории дорога на подъезде к поселку Култук, на которой не образуются прямой видимости акватории озера³⁰. Равным образом неясен и конкретный состав атрибутов, составляющих ВУЦ по другим критериям.

Девственные леса Коми представляют собой еще один российский объект, включенный в Список до появления в Руководстве положений о необходимости подготовки формулировок выдающейся универсальной ценности. В отношении него также не принималась ретроспективная формулировка ВУЦ, и поэтому описание этого объекта также весьма лаконично. Комитет указал на общую площадь объекта, его

²⁹ Decision 20 COM VIII.A Inscription: Lake Baikal (Russian Federation) // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/2968> (дата обращения: 20.07.2023).

³⁰ В профильных изданиях представлены исследования, предлагающие научно обоснованные оценки живописных качеств отдельных элементов байкальской экосистемы. См.: *Rybchenko A. A., Kadetova A. V., Williams A. T., Kozyreva E. A. The scenic value of lake Baikal beaches, Russia and tourism development // Ocean and Coastal Management. 2022. Vol. 228. P. 1–18.*

принадлежность к наиболее ценным объектам в регионе бореальных лесов, важных для научных исследований, в том числе в части изменения климата. В части правовой охраны объекта отмечено совпадение границ объекта с национальными особо охраняемыми природными территориями и возможность расширения границ объекта³¹.

К числу российских объектов всемирного наследия, в отношении которых принята развернутая формулировка выдающейся универсальной ценности, относится природный парк «Ленские столбы»³². В формулировке дана общая информация об объекте и его площади, месте расположения в России, достаточно подробно описано соответствие объекта восьмому критерию ВУЦ. Так, отмечается пейзаж столбов и их кембрийских скал, высота (до 200 м), расположение на местности (вдоль реки Лена). Объект отражает события так называемого Кембрийского взрыва и содержит останки животных, позволяющие отследить их эволюцию от возникновения до вымирания. В разделе о целостности указывается на ясные границы объекта, включающие скалы, на большую площадь, нетронутость биофизических процессов, достаточную сохранность человеческой деятельности с древних времен. Раздел об охране и управлении — самый объемный, он содержит описание особо охраняемых природных территорий, обеспечивающих правовую охрану объекта национальными средствами, а также долгосрочного плана управления. Комитет также констатировал отсутствие необходимости в буферной зоне по причине отсутствия экономической деятельности в приграничных территориях, а также тот факт, что к границам объекта примыкают иные особо охраняемые природные территории.

Исследованный опыт охраны иностранных и отечественных объектов всемирного наследия показывает, что формулировки выдающейся универсальной ценности (даже когда речь идет

о ретроспективных формулировках) далеко не всегда отличаются определенностью. Как было показано, описание эстетической красоты объектов в формулировках отличается лаконичностью (чего требуют и положения Руководства) и адресовано в большей степени широкой публике, чем правоприменителю в деятельности по охране объекта. Вместе с тем содержание таких формулировок является международно признанным основанием для формирования режимов охраны уникальных природных объектов в соответствии с п. 155 Руководства.

Мы полагаем, что существуют различные варианты усиления роли формулировок выдающейся универсальной ценности. Одним из них может быть введение двух формулировок: для краткого представления объекта в целях его популяризации и для формирования режимов охраны. Причем вторая формулировка должна отличаться большей содержательностью в описании соответствия объекта критериям выдающейся универсальной ценности. Особое значение должно придаваться картографическому материалу и позиционированию на местности атрибутов, определяющих ценность объекта.

На момент написания настоящей статьи приложение № 3 к Руководству содержит описание рекомендуемого запроса о *предварительной* оценке потенциально номинируемого объекта. В числе требований к представленным картам указывается на необходимость отражения места расположения основных черт и атрибутов наследия (п. 1e). В то же время приложение № 5 к Руководству, закрепляющее требования к формату представляемых для номинации объекта документов, не содержит подобного требования к картографическим материалам, хотя и предусматривает весьма подробные характеристики представляемых карт. Представляется целесообразным отражать на представляемых картах те статичные элементы, которые определяют выдающуюся универсальную ценность. Так, в отношении озера Байкал вполне возможно

³¹ Decision 19 COM VIII.A.1 Inscription: The Virgin Komi Forests (Russian Federation) // URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/3070> (дата обращения: 20.07.2023).

³² 8B. Nominations to the World Heritage List. WHC-13/37.COM/8B.Add.2 // URL: <https://whc.unesco.org/archive/2013/whc13-37com-8B-Add2-en.pdf> (дата обращения: 20.07.2023).

определение на карте объекта тех территорий, в которых выражается его природная красота. К ним необходимо отнести акваторию, а также прилегающую береговую территорию. Ее конкретный состав должен быть определен с учетом рельефа местности, поскольку границы объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» практически полностью совпадают с границами центральной экологической зоны Байкальской природной территории³³.

Еще один вариант обеспечения более детальной формализации ценности объектов всемирного наследия международно-правовыми средствами возможен путем придания строго юридического значения заключениям консультативных органов Комитета (применительно к объектам всемирного природного наследия таковым выступает МСОП). К примеру, Комитет при принятии решения о включении объекта в Список может утверждать и заключение МСОП, содержащее детальное описание атрибутов выдающейся универсальной ценности. Одновременно целесообразно закрепить в Руководстве (разд. III.E и приложение 6) детальные требования к составу оценки соответствия объекта критериям выдающейся универсальной ценности.

Своеобразное подтверждение наличия высказанных проблем можно найти в подготовленном в 2022 г. Методическом руководстве по проведению оценки воздействия на объекты всемирного наследия³⁴. Этот документ определяет общие стандарты процедур оценки воздействия проектов человеческой деятельности на объекты всемирного наследия. Проведение такой оценки предполагает очень высокую степень детализации объекта воздействия, т.к. прежде, чем оценивать результаты воздействия, необходимо определить те явления и процессы, которые могут измениться под влиянием такой деятельности. Для этого в инструментарии, являющемся приложением к анализируемому документу, раскрывается методика анализа формулировки выдающейся универсальной

ценности, направленная на выделение ценностей и атрибутов объекта (с. 68–69). Первые, как указывается, объясняют, почему объект является исключительным, интересным и специальным, вторые несут в себе такую ценность и представлены, как было показано ранее, в виде физических и нематериальных явлений. После логико-семантического анализа формулировки указанные ценности и атрибуты рекомендуются занести в таблицу, отражающую ценности и атрибуты объекта наследия. Необходимость проведения таких процедур показывает, что используемый в формулировках ВУЦ подход не позволяет сам по себе обеспечить проведение оценки воздействия на объекты. Предлагаемое разделение формулировок на «популярные» и «профессиональные» позволит сформировать указанное разделение заранее, на стадии номинации объекта, и сформированная таким образом таблица послужит основанием для оценки воздействия на объект всемирного наследия в будущем.

Еще один аспект совершенствования института формулировок ВУЦ может состоять в закреплении возможности их изменения и дополнения. Части формулировок, выражающие атрибуты ВУЦ и определяющие включение объекта в Список, могут быть изменены только посредством подачи новой номинации по всем правилам, установленным для объектов всемирного наследия. Вместе с тем различные аспекты охраны и управления объектами, отраженные в формулировке, вполне могут меняться с течением времени, в связи с чем необходимо закрепить возможность их изменения. К примеру, могут корректироваться национальные режимы правовой охраны объекта, и такие изменения сами по себе не требуют внесения новой номинации объекта.

Вывод. Исследование показывает, что выработанное в системе охраны всемирного наследия понятие «выдающаяся универсальная ценность» отличается сложным составом и

³³ См.: Колобов Р. Ю. Проблемы определения границ объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» // Сибирский юридический вестник. 2019. № 2. С. 113–119.

³⁴ Guidance and Toolkit for Impact Assessments in a World Heritage Context // URL: <https://whc.unesco.org/en/guidance-toolkit-impact-assessments/> (дата обращения: 20.07.2023).

несвободно от недостатков. Очевидно, что формализация понятия «ценность» на общемировом уровне не может не столкнуться с серьезными трудностями, обусловленными различием подходов разных культур к оценке значимости творений человека и природы. Инструментарий,

разработанный в системе охраны всемирного наследия, неидеален, однако он представляет собой единственную универсальную систему выявления и охраны уникальных объектов, в связи с чем ее составляющие нуждаются в постоянном совершенствовании.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Колобов Р. Ю. Проблемы определения границ объекта всемирного наследия «Озеро Байкал» // Сибирский юридический вестник. — 2019. — № 2. — С. 113–119.
2. Колобов Р. Ю., Дицевич Я. Б., Ганева Е. О., Шорников Д. В. Проблемы сохранения международно-правового статуса озера Байкал в свете анализа практики исключения объектов из Списка всемирного наследия (ч. 1) // Право и политика. — 2022. — № 6. — С. 1–10. — URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=38174 (дата обращения: 20.07.2023).
3. Ровный В. В. Объем и пределы приравнивания в частном праве (окончание) // Сибирский юридический вестник. — 2014. — № 3. — С. 52–65.
4. Ровный В. В. Приравнивание в частном праве (юридико-технические способы и пределы) // Сибирский юридический вестник. — 2014. — № 2. — С. 39–53.
5. Arntzen S. Integrity and Uses of Nature // Global Bioethics. — Vol. 14. — № 1. — P. 67–75.
6. Boland P. et al. The politics of World Heritage Sites: city planning, bird shit architecture and European impunity // Territory. Politics, Governance. — 2022. — P. 1–22.
7. Labadi S. UNESCO, Cultural Heritage, and Outstanding Universal Value: Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions (Archaeology in Society). — Lanham : Alta Mira Press, 2013. — 204 p.
8. Rybchenko A. A., Kadetova A. V., Williams A. T., Kozyreva E. A. The scenic value of lake Baikal beaches, Russia and tourism development // Ocean and Coastal Management. — 2022. — Vol. 228. — P. 1–18.
9. Schoch D. Whose World Heritage? Dresden's Waldschlößchen Bridge and UNESCO's Delisting of the Dresden Elbe Valley // International Journal of Cultural Property. — 2014. — Vol. 21. — № 2. — P. 199–223.
10. Taylor J. T. The ascendancy of diplomatic expertise and decline of heritage knowledge in world heritage decision-making: The curious case of the Rosia Montana mining landscape's dual world heritage inscription // Melbourne Journal of International Law. — 2022. — Vol. 23. — № 1. — P. 189–207.
11. Trujillo J. Intersubjectivity and the Sociology of Alfred Shutz // Bulletin d'analyse phenomenologique. — 2018. — Vol. 14. — № 7. — P. 1–30.
12. Tucker H., Carnegie E. World Heritage and the contradictions of «universal value» // Annals of Tourism Research. — 2014. — Vol. 47. — P. 63–76.
13. Woodley S. Ecological Integrity and Canada's National Parks // Parks Canada Agency. — 2010. — Vol. 27. — № 2. — P. 151–160.

Материал поступил в редакцию 15 августа 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kolobov R. Yu. Problemy opredeleniya granits obekta vsemirnogo naslediya «Ozero Baykal» // Sibirskiy yuridicheskiy vestnik. — 2019. — № 2. — S. 113–119.
2. Kolobov R. Yu., Ditsevich Ya. B., Ganeva E. O., Shornikov D. V. Problemy sokhraneniya mezhdunarodno-pravovogo statusa ozera Baykal v svete analiza praktiki isklyucheniya obektov iz Spiska vsemirnogo naslediya (ch. 1) // Pravo i politika. — 2022. — № 6. — S. 1–10. — URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=38174 (data obrashcheniya: 20.07.2023).
3. Rovnyy V. V. Obem i predely priravnivaniya v chastnom prave (okonchanie) // Sibirskiy yuridicheskiy vestnik. — 2014. — № 3. — S. 52–65.
4. Rovnyy V. V. Priravnivanie v chastnom prave (yuridiko-tekhnicheskie sposoby i predely) // Sibirskiy yuridicheskiy vestnik. — 2014. — № 2. — S. 39–53.
5. Arntzen S. Integrity and Uses of Nature // Global Bioethics. — Vol. 14. — № 1. — P. 67–75.
6. Boland P. et al. The politics of World Heritage Sites: city planning, bird shit architecture and European impunity // Territory. Politics, Governance. — 2022. — P. 1–22.
7. Labadi S. UNESCO, Cultural Heritage, and Outstanding Universal Value: Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions (Archaeology in Society). — Lanham: Alta Mira Press, 2013. — 204 p.
8. Rybchenko A. A., Kadetova A. V., Williams A. T., Kozyreva E. A. The scenic value of lake Baikal beaches, Russia and tourism development // Ocean and Coastal Management. — 2022. — Vol. 228. — P. 1–18.
9. Schoch D. Whose World Heritage? Dresden's Waldschlößchen Bridge and UNESCO's Delisting of the Dresden Elbe Valley // International Journal of Cultural Property. — 2014. — Vol. 21. — № 2. — P. 199–223.
10. Taylor J. T. The ascendancy of diplomatic expertise and decline of heritage knowledge in world heritage decision-making: The curious case of the Rosia Montana mining landscape's dual world heritage inscription // Melbourne Journal of International Law. — 2022. — Vol. 23. — № 1. — P. 189–207.
11. Trujillo J. Intersubjectivity and the Sociology of Alfred Shutz // Bulletin d'analyse phenomenologique. — 2018. — Vol. 14. — № 7. — P. 1–30.
12. Tucker H., Carnegie E. World Heritage and the contradictions of «universal value» // Annals of Tourism Research. — 2014. — Vol. 47. — P. 63–76.
13. Woodley S. Ecological Integrity and Canada's National Parks // Parks Canada Agency. — 2010. — Vol. 27. — № 2. — P. 151–160.