
Вопросы международного права и сравнительного правоведения

Научная статья

Научная специальность

5.1.5 «Международно-правовые науки»

УДК 341.1/8

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2025.2.129>

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ В СИСТЕМЕ ОХРАНЫ ВСЕМИРНОГО НАСЛЕДИЯ

© Колобов Р. Ю., 2025

Иркутский институт химии имени А. Е. Фаворского СО РАН, г. Иркутск, Россия

Констатируется важная роль Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия в охране уникальных природных комплексов. Выявляется наличие искаженных представлений в общественном мнении относительно размеров финансовой помощи, предоставляемой из Фонда всемирного наследия. Анализируются нормативные основания предоставления международной помощи в рамках процедур, закрепленных в Конвенции по охране всемирного культурного и природного наследия, констатируется возложение обязанности по сохранению природного наследия на государства, на территориях которых находятся соответствующие объекты. Характеризуется организационная система предоставления международной помощи в рамках системы охраны всемирного наследия. Анализируется порядок формирования Фонда всемирного наследия, выявляются проблемы достаточности его средств для оказания международной помощи. Показывается возрастание сложности работ по оценке материалов номинаций на включение объектов в Список всемирного наследия и проведению мониторинговых миссий, финансируемых за счет Фонда всемирного наследия. Выявляются проблемы эффективности расходования средств Фонда, связанные с отсутствием конкуренции на оказание консультативных услуг Комитету всемирного наследия и непрозрачностью ценообразования привлекаемых консультативными органами субисполнителей. Формулируется вывод о недостаточности размеров Фонда всемирного наследия для финансирования крупных проектов на объектах всемирного наследия. Приводятся статистические данные о размерах международной помощи, предоставленных отдельным объектам всемирного природного наследия. Констатируется важное идеологическое значение Конвенции, демонстрирующее приверженность общему для всего человечества делу сохранения уникальных творений человека и природы и передачи их будущим поколениям.

Ключевые слова: всемирное наследие, Комитет всемирного наследия, Фонд всемирного наследия, международная помощь, Международный союз охраны природы.

Исследование выполнено в рамках исполнения государственного задания РАН № 125013001144-6.

INTERNATIONAL ASSISTANCE IN THE SYSTEM OF WORLD HERITAGE PROTECTION

© Kolobov R. Yu., 2025

A. E. Favorsky Irkutsk Institute of Chemistry SB RAS, Irkutsk, Russian Federation

The important role of the Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage in the protection of unique natural complexes is stated. The article reveals the existence of misconceptions in public opinion about the amount of financial assistance provided through the World Heritage Fund. The article analyzes the normative grounds for the provision of international assistance within the framework of the procedures enshrined in the Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, and states the obligation to preserve the natural heritage on the States where the properties in question are located. The institutional system of granting international assistance within the framework of the World Heritage protection system is characterized. The procedure of formation of the World Heritage Fund is analyzed, the problems of sufficiency of its resources for international assistance are revealed. The article shows the increasing complexity of works on evaluation of nomination materials for properties on the World Heritage List and monitoring missions financed by the World Heritage Fund. Problems of efficiency of spending of the Fund's resources are identified, related to the lack of competition for the provision of advisory services to the World Heritage Committee and non-transparent pricing of sub-executors contracted by the Advisory Bodies. It is concluded that the size of the World Heritage Fund is insufficient to finance major projects on World Heritage properties. Statistical data on the amount of international assistance provided to individual World

Heritage properties is presented. The important ideological significance of the Convention is stated, demonstrating the commitment to the common cause of all mankind to preserve the unique works of man and nature and to transfer them to future generations.

Keywords: World Heritage; World Heritage Committee; World Heritage Fund; International Assistance; International Union for Conservation of Nature.

The research was carried out within the framework of fulfillment of the RAS state assignment No. 125013001144-6.

Введение

Природа России представлена уникальными экосистемами, представляющими важность для всего человечества. В нашей стране находится одиннадцать природных объектов, внесенных в Список всемирного наследия (далее – Список), охрана которых обеспечивается в соответствии с Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия¹ (далее – Конвенция). Вопреки распространенному мнению, внесение объекта в Список влечет, согласно буквальному толкованию текста Конвенции, только возможность предоставления международной помощи для его сохранения², а обязанности по выявлению, охране и популяризации наследия распространяются и на объекты, не внесенные в Список, но выявленные государствами самостоятельно. Вместе с тем в общественном сознании бытуют существенные заблуждения о последствиях включения в Список. Нередки суждения, что ЮНЕСКО³ представляет собой лишь еще одного контролера, который не осуществляет вложений в охрану объектов всемирного наследия (далее также – ОВПН), а вслед за внесением в Список какого-либо роста финансовых поступлений на объекте не отмечается. Такого рода заблуждения не являются чем-то характерным только для российской практики охраны объектов всемирного природного наследия. На другом конце земного шара, на объекте всемирного наследия «Восточная часть острова Реннелл» (Соломоновы острова), люди, проживающие в

его границах, точно так же ожидали прямых финансовых поступлений со стороны ЮНЕСКО, после включения территории их проживания в Список [7, p. 597]. Как будет показано далее в настоящей статье, такие ожидания абсолютно беспочвенны как с точки зрения положений нормативных документов системы охраны всемирного наследия, так и практики их применения. Причины описываемого положения вещей кроются, в первую очередь, в недостаточности разъяснительной работы среди местного населения о природе режима охраны всемирного наследия. Наряду с этим обстоятельством обращает на себя внимание и явный дефицит научных исследований, посвященных критическому разбору института международной помощи в отечественной науке международного и экологического права. Нам не удалось обнаружить ни одной публикации юридического характера, посвященной последствиям включения в Список и практике оказания международной помощи по решению Комитета всемирного наследия (далее – Комитет). Исходя из сказанного, предметом настоящего исследования является правовая конструкция «международная помощь», оказываемая в соответствии с Конвенцией.

Материалы и методы исследования

В настоящем исследовании критическому анализу прежде всего подвергнутся нормативные основы оказания международной помощи, закрепленные в Конвенции и Руководстве по ее применению⁴ (далее – Руководство), а также в решениях Комитета. Важнейшим материалом для анализа выступают различные формы текстуального выражения практики предоставления такой помощи в России и за рубежом, выраженные в том числе в отчетах мониторинговых миссий, посещавших соответствующие объекты.

Результаты исследования

Пример спасения памятников Нубии в Египте, для которого были мобилизованы значительные усилия [5; 10], с одной стороны, воодушевил

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (заключена в г. Париже 16.11.1972) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М., 1990. С. 496–506.

² Как будет показано далее в настоящей статье, существуют случаи, когда такая помощь будет предоставляться и в иных случаях, не связанных с внесением в Список.

³ Попутно отметим не менее распространенное заблуждение приписывать ЮНЕСКО какую-то особую роль в охране всемирного наследия в соответствии с Конвенцией. Даже беглое изучение ее текста показывает, что эта международная организация наделена крайне скромными полномочиями в этой части, а основным международным органом, реализующим широкий спектр полномочий в части обеспечения сохранения наследия, является Межправительственный комитет по охране всемирного культурного и природного наследия. Такие заблуждения не являются чем-то свойственным только для отечественной практики, в общественном мнении США нередко высказывались суждения об «иностранных бюрократах, регулирующих национальные американские богатства». См.: [3, p. 346].

⁴ The Operational Guidelines for the World Heritage Committee. WHC.23/01 24 September 2023. URL: <https://whc.unesco.org/document/203803> (дата обращения: 15 ноября 2024 г.).

международное сообщество, с другой – поставил вопрос о необходимости создания институционализированной системы оказания такой помощи. Этот подход четко прослеживается в материалах разработки Конвенции. Как отмечается в Отчете о международных инструментах для охраны памятников, групп зданий и достопримечательных мест, подготовленном в 1971 г., международное сообщество могло бы принять международный договор и создать необходимые органы и определить условия и содержание помощи, оказываемой отдельным государствам в целях охраны уникальных объектов¹. Эти вопросы впоследствии определили основные принципы построения Конвенции.

Ее преамбула указывает на необходимость международного сообщества участвовать в охране культурного и природного наследия и осуществлять коллективное содействие², дополняющее усилия государства, на территории которого оно находится. Это положение реализуется, прежде всего, в ст. 7 Конвенции, которая определяет международную охрану всемирного культурного и природного наследия в том числе как систему помощи в усилиях по сохранению и выявлению наследия.

Анализ системы предоставления международной помощи в рамках Конвенции должен начинаться с принципа, заложенного в ее ст. 4, в соответствии с которым каждое государство-участник признает, что обязанности по сохранению наследия, расположенного на его территории, возлагаются, прежде всего³, на него. Такое государство будет действовать путем приложения собственных усилий, максимально используя наличные ресурсы и при необходимости международную помощь.

Это положение отражает принцип суверенного равенства государств, одной из граней содержания которого является и несение бремени сохранения объектов, подпадающих под суверенную власть. Несмотря на широко используемые в различных юридических текстах системы охраны всемирного наследия выражения об обязанностях международного сообщества по сохранению уникальных творений человека и

природы, международно-правовые обязанности в строгом смысле накладываются на конкретные государства, на территории которых находятся соответствующие объекты⁴. Этот подход проявляет себя и в частноправовой плоскости: положения Конвенции сами по себе не оказывают влияния на частные права собственников объектов всемирного наследия, а соответствующие имущественные отношения подчиняются общему коллизионному началу *lex rei sitae*.

С другой стороны, это положение устраняет какие-либо сомнения в дополнительном по отношению к усилиям государств характере международной помощи, предоставляемой в рамках системы охраны всемирного наследия. В международно-правовом измерении этот факт, как правило, является самоочевидным и находит свое подтверждение во многих документах системы охраны всемирного наследия. Вместе с тем в плоскости организации национально-правовой охраны, как отмечалось во введении к настоящей статье, весьма распространены являются заблуждения о недостаточном характере финансирования, поступающем от структур ЮНЕСКО, встречающиеся, к сожалению, среди не только широкой публики, но и представителей органов власти. В контексте обсуждаемых вопросов нельзя не обратить внимание на используемое в ст. 4 Конвенции выражение «при необходимости», описывающее модальность осуществления международной помощи, которое не предполагает постоянного характера ее осуществления в отношении конкретного объекта⁵.

Системообразующий характер международной помощи предполагает должную степень институционализации механизмов ее предоставления. Компетенцией по принятию юридически значимых решений о предоставлении международной помощи Конвенция наделяет Комитет. Именно он изучает заявки о предоставлении такой помощи (п. 1 ст. 13), принимает решение по ним (п. 3 ст. 13), а также по вопросам использования средств Фонда всемирного наследия (п. 6 ст. 13) и публикует список ценностей, для которых выделена такая помощь (п. 5 ст. 13). Форма и содержание таких заявок, как и порядок их рассмотрения, также устанавливаются Комитетом (ст. 21). Комитет выступает стороной

¹ International Instruments for the Protection of Monuments, Groups of Buildings and Sites. SHC/MD/17, Paris, 30 June 1971. URL: <https://whc.unesco.org/archive/1971/shc-md-17e.pdf> (дата обращения: 15.02.2025).

² В официальном тексте Конвенции на русском языке в абз. 7 преамбулы употреблено именно слово «содействие». В текстах на английском и французском языках используется термин *assistance*. В текстах на указанных иностранных языках термин *assistance* в дальнейшем соответствует русскому термину «помощь».

³ Англ. *primarily*, фр. *au premier chef*.

⁴ В некоторых случаях – на сопредельные государства. См. п. 3 ст. 6 Конвенции.

⁵ В тексте Конвенции на французском языке используется выражение *le cas échéant*, в английском – *where appropriate*, показывающее еще один оттенок смысла приведенного выражения.

соглашений с государствами о предоставлении помощи (ст. 26).

Развитие и усложнение институциональной части системы охраны всемирного наследия не могло не повлечь за собой и делегирования части полномочий в вопросах предоставления международной помощи. На момент проведения настоящего исследования п. 241 Руководства распределяет компетенцию по принятию решений об оказании помощи между директором Центра всемирного наследия, председателем Комитета и Комитетом¹.

В анализируемом контексте предоставления международной помощи Комитет реализует политико-юридические функции, в то время как организационно-финансовую деятельность обеспечивает Фонд всемирного наследия (далее – Фонд). Идея создания этого института проистекает из предложения Соединенных Штатов Америки о создании Треста всемирного наследия [8, р. 279]. Важность Фонда в охране всемирного наследия проявляется, прежде всего, в том, что основам его деятельности в Конвенции посвящается отдельная (4-я) глава. В классификации финансовых институтов ЮНЕСКО Фонд представляет собой целевой фонд, действующий на основании общего положения о финансах и специального положения. Юридический режим средств фонда является одной из точек обеспечения институциональной связи режима охраны всемирного наследия со структурами ЮНЕСКО. Согласно финансовым положениям о Фонде всемирного наследия, Генеральный директор ЮНЕСКО обеспечивает ведение бухгалтерской документации фонда, определяет валюту, в которой она выражается, обеспечивает проведение внешнего аудита, определяет банки, в которых хранятся средства, и реализует иные полномочия².

Размер бюджета Фонда устанавливается на двухлетний период и составляет на 2024–2025 гг. 5,8 млн и 400 тыс. долл. в составе резервного фонда, используемого в чрезвычайных ситуациях³.

Средства Фонда формируются из различных источников, основным из которых являются обязательные взносы государств – членов Кон-

венции. Размер такого взноса в соответствии с п. 16 Конвенции утверждается Генеральной ассамблеей стран – участниц Конвенции и не может превышать одного процента их взноса в обычный бюджет ЮНЕСКО. За период с 1 января 2022 г. по 31 декабря 2023 г. в Фонд поступили обязательные взносы в размере 4 224 683 долл., 61 государство имело задолженность по внесению взносов. Размер обязательного взноса Российской Федерации в 2024 г. составил 64 432 долл.⁴

В 2013 г. Генеральная ассамблея стран – участниц Конвенции утвердила способы определения дополнительных добровольных взносов в основную часть Фонда⁵, сгруппированных в семь вариантов⁶. Как следует из отчета за 2020–2021 гг., сумма добровольных взносов в Фонд составила 9 011 790 долл. Наибольший единовременный взнос был предоставлен Норвегией (5 972 616 долл.), который учитывается на субсчетах Фонда.

Отчет Фонда за период 2022–2023 гг., представленный для утверждения на сорок четвертой сессии Комитета, также отражает основные показатели финансовой обеспеченности системы охраны всемирного наследия. Общий размер Фонда составил 6 311 163 долл., лидером по добровольным взносам (учитываемым отдельно от указанной суммы) по-прежнему является Норвегия, предоставившая 4 838 868 долл. на субсчет «Отдельные мероприятия» для финансирования природоохранных мероприятий в Африке⁷.

Тенденция специализации мероприятий за счет выделения финансирования на отдельные проекты наблюдается начиная с 90-х гг. XX в. и продолжается вплоть до сегодняшнего дня. К примеру, в 2013 г. Генеральная ассамблея стран – участниц Конвенции утвердила субсчет Фонда, финансируемый за счет добровольных пожертвований и используемый исключительно-

⁴ Contribution to the World Heritage Fund for the Protection of the World Heritage Cultural and Natural Heritage. Amounts due in 2024. Russian Federation. URL: https://pax.unesco.org/bfm/assessed-contrib/RU_WHF_2024.pdf (дата обращения: 15.02.2025).

⁵ В документах системы охраны всемирного наследия ее часто именуют английским словом *core* – ядро.

⁶ К примеру, второй вариант предполагает повышение процента взноса с одного до двух, или увеличение взноса на 3300 долл. на каждый внесенный в Список объект и т. п. См.: Resolution 19 GA 8 Determination of the amount of the contributions to the World Heritage Fund in accordance with the provisions of Article 16 of the World Heritage Convention. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6423/> (дата обращения: 15.02.2025 г.).

⁷ Presentation of the final accounts of the World Heritage Fund for the biennium 2022- 2023, Report on the execution of the budget for the biennium 2024-2025, Follow-up to Decision 45 COM 15. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2024/whc24-46com-13-en.pdf> (дата обращения: 15.02.2025).

но для развития кадрового потенциала Секретариата¹. Согласно отчету за 2022–2023 гг. только четыре государства внесли средства на этот субсчет Фонда².

На сорок третьей сессии Комитета было принято решение о дополнении Руководства пунктом 168бис, в котором выражался призыв к государствам при представлении номинаций на включение объектов в Список уплачивать добровольный взнос в размере 22 тыс. долл. (за исключением наименее развитых стран, стран с доходом ниже среднего, небольших островных развивающихся государств и государств, находящихся в ситуации конфликта)³.

Масштабность целей, стоящих перед системой охраны всемирного наследия, предопределяет постепенное развитие и расширение финансовых механизмов, используемых для их достижения. Развитые государства стали создавать собственные программы поддержки мероприятий по сохранению объектов наследия в развивающихся государствах. В 2001 г. было заключено соглашение между ЮНЕСКО и нидерландским министерством образования, культуры и науки, в рамках которого правительство этой страны выделило более 10 млн долл. на реализацию проектов в более чем 55 странах⁴. Аналогичное соглашение между Францией и ЮНЕСКО было заключено в 1997 г., в ходе реализации которого было профинансировано более 100 проектов в 50 странах⁵.

Приведенные численные значения должны анализироваться не в своем абсолютном выражении, а применительно к способности обеспечивать достижение целей Конвенции. Консультативные органы отмечают хроническое недофинансирование мероприятий по охране всемирного наследия. В 2022 г. Международным союзом охраны природы был подготовлен Стратегический обзор будущей вовлеченности

МСОП в процессы Конвенции о всемирном наследии [9]. В этом документе прямо утверждается, что Конвенция находится в финансовом кризисе, поскольку масштаб и сложность используемых процедур значительно выросли, а финансовые возможности для покрытия соответствующих затрат сократились. Решение этой проблемы, по мнению консультативного органа, неочевидно, поскольку Фонд всемирного наследия вряд ли способен обеспечить поступление дополнительных средств, так как государства-участники не выражают желания увеличивать финансирование расходов консультативных органов и Центра⁶. Международный союз охраны природы указывает, что его финансирование не увеличивалось на протяжении десятилетия, в то время как число объектов в Списке увеличилось на 23 %⁷.

С выводами цитируемого обзора нельзя не согласиться, поскольку действительно за все время существования системы охраны всемирного наследия происходило планомерное и системное усиление требований ко всем мероприятиям, проводимым консультативными органами в рамках своих полномочий. Материалы номинаций объектов всемирного наследия, представляемые государствами для анализа МСОП в конце 70-х – начале 80-х гг. XX в., состояли в буквальном смысле из нескольких страниц. Вполне логично, что и результаты оценки таких материалов составляли нередко всего одну страницу. Такова, например, оценка объекта всемирного природного наследия «Йеллоустоунский национальный парк»⁸, включенного в Список в 1978 г. Внесение в Список в 2023 г. объекта «Вулканы и леса Мон-Пеле и горные вершины северной Мартиники» (Франция) сопровождалось подготовкой основного текста номинации объемом 508 стр.⁹, соответственно, возрастают и затраты ресурсов консультативных органов на оценку этих материалов на предмет соответствия требованиям системы охраны всемирного наследия.

Другим ярким примером затратных мероприятий является проведение различного рода миссий на объекты всемирного наследия. К сожалению, на сайте Центра не представлены

¹ Resolution 19 GA 8 Determination of the amount of the contributions to the World Heritage Fund in accordance with the provisions of Article 16 of the World Heritage Convention. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6423/> (дата обращения: 15.02.2025).

² Presentation of the final accounts of the World Heritage Fund for the biennium 2022- 2023, Report on the execution of the budget for the biennium 2024-2025, Follow-up to Decision 45 COM 15. P. 5. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2024/whc24-46com-13-en.pdf> (дата обращения: 15.02.2025).

³ Decision 43 COM 14 Report on the execution of the Budget for the Biennium 2018-2019, Budget proposal of the World Heritage Fund for the biennium 2020-2021 and follow-up to Decision 42 COM 14. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7350/> (дата обращения: 15.02.2025).

⁴ Netherlands Funds-in-Trust. URL: <https://whc.unesco.org/en/nfit> (дата обращения: 15.02.2025).

⁵ Government of France. URL: <https://whc.unesco.org/en/cfu> (дата обращения: 15.02.2025).

⁶ Ibid. 34.

⁷ Ibid. 35.

⁸ Yellowstone NP. URL: <https://whc.unesco.org/document/153100> (дата обращения: 15.02.2025).

⁹ Candidature À l'inscription Sur La Liste Du Patrimoine Mondial De L'unesco Des "Volcans Et Forêts De La Montagne Pelée Et Des Pitons Du Nord De La Martinique". URL: <https://whc.unesco.org/document/186513> (дата обращения: 15.02.2025).

отчеты миссий, проведенных в ранний период существования системы охраны всемирного наследия, но даже доступные материалы позволяют судить о кратном увеличении их объема по прошествии времени. К примеру, отчет миссии, посетившей Галапагосские острова в 1996 г., представлен десятью страницами текста, три из которых занимает общее описание объекта и целей миссии¹. В свою очередь, отчет реагирующей мониторинговой миссии, посетившей тот же объект в 2017 г., составляет 50 стр.² Но, пожалуй, более показательными являются не количественные, а качественные оценки предоставляемой работы самими экспертами таких миссий. В отчете совместной миссии Центра и МСОП, посетившей Байкал в 2023 г., указывается, что эксперты были весьма ограничены во времени³, а мандат миссии включал в себя значительное число сложных вопросов, в связи с чем они рекомендовали провести еще одну миссию в 2026 г.⁴

Проведение высокоспециализированных исследований на объектах всемирного природного наследия требует, прежде всего, финансового обеспечения этой деятельности, поскольку расходы на проведение миссий реагирующего мониторинга (в отличие от консультативных миссий, приглашаемых государствами) покрываются за счет Фонда всемирного наследия⁵. Повышение качества работы миссий невозможно без расширения состава их экспертов. В техническом задании на проведение миссии на оз. Байкал были поставлены вопросы, затрагивающие научные области юриспруденции, экономики, гидрологии, химии, информатики и инженерного дела, для предметного и подробного исследования которых требуется привлечение экспертов, специализирующихся в различных областях знаний, и соответствующее финансирование их работы.

Наличие проблем в обеспечении устойчивого финансирования сопровождает систему охраны всемирного наследия все годы ее суще-

ствования. На первой сессии Комитета, состоявшейся в 1977 г., размер бюджета был охарактеризован как «очень скромный»⁶ (англ. *very modest*), в связи с чем констатировалась необходимость привлечения дополнительных средств для финансирования мероприятий по охране всемирного наследия⁷.

В 2008 г. при рассмотрении результатов исполнения бюджета за период 2006–2007 гг. отмечалось уменьшение размеров Фонда на одну треть по сравнению с периодом 2002–2003 гг., а также снижение его размеров, выраженное в абсолютных величинах в связи с изменениями курса доллара США⁸.

Вопрос о недостаточности денежных средств в Фонде может быть поставлен в том числе и с точки зрения их эффективного расходования. В этом отношении представляет интерес проведенное в 2017 г. Службой внутреннего надзора ЮНЕСКО исследование, посвященное сравнению форм и способов использования консультационных услуг в системах, созданных различными международными договорами⁹. По его результатам был, прежде всего, поднят вопрос об обоснованности ценообразования при оказании консультативными органами услуг Комитету и отсутствии конкуренции в этом вопросе. В особенности обратил на себя внимание вопрос о привлечении субисполнителей для оказания услуг Комитету, поскольку этот процесс находится вне контроля структур ЮНЕСКО¹⁰.

Вопрос об эксклюзивном характере услуг, оказываемых консультативными органами, поднятый в рассматриваемом исследовании, даже стал предметом отдельного заключения Управления по правовым вопросам ЮНЕСКО, подтвердившего, что не существует препятствий для привлечения иных организаций для оказания консультативных услуг в порядке, предусмотренном для осуществления закупочных процедур¹¹.

⁶ Его общий размер составлял 76 000 долларов США. См.: *Fonds du patrimoine mondial. Budget propose pour 1977/1978*. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/2078/> (дата обращения: 15.02.2025 г.).

⁷ *Decision 1 COM VII.A.58 Proposed budget for 1977/1978*. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/2078/> (дата обращения: 15.02.2025 г.).

⁸ *Report on the execution of the 2006- 007 Budget and adjustments to the 2008-2009 Budget*. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2008/whc08-32com-16Be.pdf> (дата обращения: 15.02.2025 г.).

⁹ *Comparative Mapping Study of Forms and Models for use of Advisory Services by International Instruments and Programmes*. WHC/17/41.COM/INF.14.II. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2017/whc17-41com-INF14II-en.pdf> (дата обращения: 15.02.2025 г.).

¹⁰ *Ibid.* P. 8.

¹¹ *Follow-up to Recommendations of Evaluations and Audits on Working Methods: outcomes of the ad-hoc working group Annex C. Summary of Legal Opinion*. URL: <https://whc.unesco.org/archive/2018/whc18-42com-12A-en.pdf> (дата обращения: 15.02.2025 г.).

¹ *Report on the mission to the Galapagos Islands World Heritage Site (Ecuador, 2–10 June 1996)*. URL: <https://whc.unesco.org/document/134038> (дата обращения: 15.02.2025).

² *Report of the IUCN Reactive Monitoring mission to Galapagos Islands (Ecuador), 21–25 August 2017*. URL: <https://whc.unesco.org/document/167914> (дата обращения: 15.02.2025).

³ Работа экспертов проходила с 12 по 16 декабря 2024 г., и это время включало посещение различных территорий ОВПН «Озеро Байкал», площадь которого составляет 8 800 000 га.

⁴ *Report on the joint UNESCO World Heritage Centre / IUCN Reactive Monitoring Mission to Lake Baikal World Heritage Property, Russian Federation from 12 to 16 December 2023*. P. 8. URL: <https://whc.unesco.org/document/207572> (дата обращения: 15.02.2025).

⁵ См. первое примечание к п. 28 Руководства.

Тенденция принятия Комитетом решений в противоречии с рекомендациями консультативных органов также может быть рассмотрена с точки зрения эффективности трат Фонда. Случаи, в которых Комитет принимает решения в противоречии с рекомендациями консультативных органов¹, во многом обесценивают проделанную ими работу, несмотря на то, что на нее были потрачены финансовые ресурсы.

Выводы цитируемого исследования стали предметом рассмотрения Комитета на его сорок второй сессии в 2018 г. В нем Комитет весьма лаконичным образом решил сохранить существующую практику определения накладных расходов консультативных органов (п. 19), продолжить пользоваться их услугами при принятии решений в рамках своей компетенции (п. 20), а также призвал Центр и консультативные органы расширять практику привлечения региональных экспертов при осуществлении миссий реагирующего мониторинга в целях снижения транспортных расходов (п. 22)².

Такой подход Комитета, направленный на сохранение существующего «статус-кво», политически рационален, поскольку система охраны всемирного наследия находится в подобном финансовом положении достаточно давно, сохраняя относительную стабильность. Государства – участники Конвенции получают доступ к брендингованию своих достопримечательностей символикой всемирного наследия, а консультативные органы получают стабильный (в долгосрочном плане) источник получения доходов, отличающийся, как было показано, не всегда конкурентным и прозрачным ценообразованием.

Качественное изменение вопросов пополнения и расходования средств Фонда всемирного наследия возможно при наличии политической воли стран – участниц Конвенции, при условии признания реального положения дел в международных отношениях. Будучи межправительственным органом, основу для своей деятельности Комитет может и должен черпать во взносах государств. Возросшие за последние годы требования обеспечения справедливых принципов построения миропорядка предполагают невозможность повышения обязательных взносов в Фонд со стран, которые не смогли обеспечить базовые потребности большей части своего на-

селения. Система охраны всемирного наследия выработала два природоохранных ограничения, выражаемых в категоричной модальности. К ним относится добыча полезных ископаемых и строительство плотин с большими резервуарами. Именно эти виды экономической деятельности обеспечивают рост благосостояния многих развивающихся стран.

Поэтому основное бремя финансирования системы охраны всемирного наследия должно лечь на развитые страны, которым следует выступить с инициативой о внесении изменений в ст. 16 Конвенции, предусматривающей повышение обязательного взноса для развитых стран. Такая инициатива позволит решить ряд задач как прикладного, так и идеологического свойства. Помимо увеличения поступлений в Фонд всемирного наследия, она пошлет ясный сигнал развивающимся странам об изменении подходов к охране уникальных объектов в рамках Конвенции. На настоящий момент, как отмечается в специальном исследовании, посвященном восприятию Списка всемирного наследия, находящегося под угрозой, доминирует восприятие *all stick and no carrot* (англ.), «кнул без пряника»³.

Увеличение поступлений в Фонд не может не сопровождаться пересмотром подходов к расходованию средств. При принципиальном сохранении роли МСОП, ИКОМОС и ИККРОМ в качестве консультативных органов Комитета, необходимо обеспечить прозрачность ценообразования на их услуги, включая этап привлечения субисполнителей. Равным образом, на наш взгляд, требуется установление более конкретных стандартов качества при выполнении услуг этими органами. В частности, необходимым, на наш взгляд, требованием является установление стандартов подготовки отчетов миссий с точки зрения научной обоснованности формулируемых рекомендаций.

Фонд всемирного наследия служит институциональной основой для оказания различных *форм* международной помощи. Такие формы закреплены в ст. 22 Конвенции, предусматривающей возможность осуществления исследований различных проблем, связанных с наследием; направление специалистов для выполнения утвержденных проектов; подготовку специалистов в области охраны всемирного наследия; предоставления оборудования; предоставление займов под низкий процент или на беспроцент-

¹ См. количественные оценки таких случаев: [6, p. 226].

² Decision 42 COM 14 Presentation of the final accounts of the World Heritage Fund for 2016-2017, implementation of the World Heritage Fund under the biennium 2018-2019 and follow-up to Decision 41 COM 14. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7102/> (дата обращения: 15.10.2024).

³ *New Visions for the List of World Heritage in Danger*. P. 26. URL: <https://whc.unesco.org/document/200830> (дата обращения: 15.02.2025 г.).

ной основе, а в исключительных случаях – безвозмездных субсидий.

Конкретизация этих форм применительно к компетенции различных органов, как указывалось ранее в настоящей статье, содержится в п. 241 Руководства. Не все формы правовой помощи, приведенные в Конвенции, фигурируют в содержании указанного пункта. К примеру, в нем не закрепляется возможности предоставления безвозмездных субсидий. Как отмечается в литературе, такое положение вещей может быть обусловлено невостребованностью этой формы на практике [11, р. 280].

Из приведенного перечня основных форм международной помощи видно, что она вовсе не сводится исключительно к финансовым вливаниям за счет Фонда. На сайте Центра не представлена сводная статистика по конкретным формам такой помощи, однако анализ практики охраны отдельных уникальных природных объектов показывает, что они могут быть весьма разнообразными в зависимости от ситуации на конкретном объекте всемирного наследия.

В 1984 г. председателем Комитета было утверждено выделение 10 480 долл. США на приобретение автомобиля для Охотничьего резервата «Селус»¹. Помощь в размере 50 тыс. долл. для приобретения транспортных средств выделялась по решению Комитета для приобретения моторной лодки и запасных частей для обеспечения природоохранных мероприятий на объекте «Национальный парк “Вирунга”» в Демократической Республике Конго².

Международная помощь в форме направления финансовых средств в размере 105 тыс. долл. была предоставлена Демократической Республике Конго для финансирования текущих природоохранных мероприятий на четырех объектах всемирного природного наследия: в национальных парках «Гарамба», «Вирунга», «Кахузи-Биега» и Фаунистическом резервате «Окапи». Эти средства были предназначены, прежде всего, для выплаты жалования сотрудникам этих особо охраняемых природных территорий, а также для обустройства сторожевых постов³.

Примеры оказания международной помощи в чрезвычайных обстоятельствах также

¹ Purchase of a vehicle for Selous Game Reserve. URL: <https://whc.unesco.org/en/intassistance/179> (дата обращения: 15.02.2025).

² Purchase of a motor boat and of spare parts for motor boats for Virunga National Park. URL: <https://whc.unesco.org/en/intassistance/2211> (дата обращения: 15.02.2025).

³ Support to Resident Staff of Garamba, Virunga, Kahuzi Biega National Parks and Okapi Faunal Reserve - the four World Heritage sites in Danger in the Democratic Republic of the Congo. URL: <https://whc.unesco.org/en/intassistance/1166> (дата обращения: 15.02.2025).

представлены в значительном количестве. В 2001 г. эквадорский танкер «Джессика» сел на мель в четверти мили от о. Сан-Кристобаль, входящего в архипелаг Галапагос и одноименный объект всемирного природного наследия. Разлив более чем 150 тыс. галлонов дизельного топлива, вызвал гибель более 10 тыс. представителей различных видов морской фауны [4, р. 929]. Международная помощь, предоставленная из различных источников на цели ликвидации чрезвычайной ситуации, составила 666 187 долл., 50 тыс. из которых были предоставлены из Фонда всемирного наследия по решению председателя Комитета⁴. В 2008 г. председатель Комитета утвердил выделение 40 тыс. долл. для осуществления мероприятий по восстановлению Резервата гигантской панды в провинции Сычуань (Китай) после землетрясения⁵.

Запросы международной помощи для выявления объектов всемирного наследия и подготовки материалов номинации для включения объекта в Список практикуются самыми разными государствами. В 2001 г. 15 тыс. долл. было предоставлено Египту для исследования возможности включения в Список Национального парка «Рас Муххамад»⁶. В 2004 г. 20 100 долл. было выделено Китаю для проведения симпозиума по исследованию потенциальных карстовых объектов наследия. В 1990 г. на проведение в России экспертной встречи по подготовке номинационного досье в отношении оз. Байкал было выделено 15 тыс. долл.⁷

Обсуждения и заключения

Проведенное исследование позволяет утверждать, что размеры Фонда всемирного наследия слишком малы для финансирования инфраструктурных проектов, способных оказать действительное влияние на состояние объектов всемирного наследия. В одном из предыдущих исследований мы отмечали, что для строительства лишь одной дамбы вокруг оз. Очикоби на объекте «Национальный парк “Эверглейдс”» (США), внесенном в Список всемирного насле-

⁴ Emergency assistance request for Galapagos Islands (Ecuador). URL: <https://whc.unesco.org/en/intassistance/1365> (дата обращения: 15.02.2025 г.).

⁵ Post-Earthquake Assistance for the Field Investigation and Rehabilitation of the Sichuan Giant Panda Sanctuaries (Revised request). URL: <https://whc.unesco.org/en/intassistance/1934> (дата обращения: 15.02.2025 г.).

⁶ По состоянию на 15 октября 2024 г. этот объект не включен в Список.

⁷ Technical experts meeting for discussing conservation management issues in Lake Baikal region and preparing a nomination dossier for Lake Baikal. URL: <https://whc.unesco.org/en/intassistance/506> (дата обращения: 15.02.2025 г.).

дия, находящегося под угрозой, требуется 730 млн долл. [1, с. 112].

Более того, положения Конвенции и принятых в ее развитие актов мягкого международного права ясно и недвусмысленно указывают на изначальное отсутствие обязанности структур всемирного наследия финансировать природоохранные и социально-экономические инициативы. Мы полагаем, что Конвенция, прежде всего, представляет собой сильнейший инструмент идеологического свойства – показатель принадлежности к семье цивилизованных народов, признающих потребность сохранять и передавать будущим поколениям уникальные творения человека и природы. Режим охраны всемирного природного наследия способен содействовать созданию организационных условий вовлечения местного населения в управление объектами всемирного наследия и справедливого распределения с ними выгод от использования таких богатств [2].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Колобов Р. Ю., Ганева Е. О., Кузьмина В. В. Красные природоохранные списки в международном праве // Сибирский юридический вестник. 2023. № 1. С. 107–117.
2. Колобов Р. Ю. Потенциал Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия для социально-экономического развития Байкальской природной территории // Сибирский юридический вестник. 2020. № 2. С. 100–106.
3. Affolder N. Democratising or Demonising the World Heritage Convention? // Victoria University of Wellington Law Review. 2007. Vol. 38, N 2. P. 341–362.
4. Gruber G. Pure Jatropa Oil for Power Generation on Floreana Island/Galapagos: Four Years Experience on Engine Operation and Fuel Quality // Journal of Energy and Power Engineering. 2014. N 8. P. 929–938.
5. Hassan F. A. The Aswan High Dam and the International Rescue Nubia Campaign // The African Archaeological Review. 2007. Vol. 24, N 3/4. P. 73–94.
6. Meskeil L. States of Conservation: Protection, Politics, and Pacting within UNESCO's World Heritage Committee // Anthropological Quarterly. 2014. Vol. 87, N 1. P. 217–243.
7. Smith A. East Rennell World Heritage Site: misunderstandings, inconsistencies and opportunities in the implementation of the World Heritage Convention in the Pacific Islands // International Journal of Heritage Studies. 2011. Vol. 17, N 6. P. 592–607.
8. Stott P. H. The World Heritage Convention and the National Park Service, 1962–1972 // The George Wright Forum. 2011. Vol. 28, N 3. P. 279–290.
9. Strategic Review of IUCN's Future Engagement with the World Heritage Convention. URL: https://iucn.org/sites/default/files/2023-06/iucn_strategic_review_world_heritage_final_nov22-1.pdf (date of access: 15.02.2025).
10. Tamborrino R., Wendrich W. Cultural heritage in context: the temples of Nubia, digital technologies and the future of conservation // Journal of the Institute of Conservation. 2017. Vol. 40, N 2. P. 168–182.

11. The 1972 World Heritage Convention : A Commentary / ed. by F. Francioni, F. Lenzerini. 2nd ed. Oxford : Oxford University Press, 2023. 458 p.

REFERENCES

1. Kolobov R.Ju., Ganeva E.O., Kuz'mina V.V. Krasnye prirodohrannye spiski v mezhdunarodnom prave [Red environmental lists in international law] *Sibirskij juridicheskij vestnik* [Siberian Law Herald], 2023, no. 1, pp. 107-117. (in Russian)
2. Kolobov R.Ju. Potencial Konvencii ob ohrane vseirnogo kul'turnogo i prirodnoho nasledija dlja social'no-jekonomicheskogo razvitiija Bajkal'skoj prirodnoj territorii [The Potential of the Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage for the Socio-economic Development of Baikal Natural Territory] *Sibirskij juridicheskij vestnik*. [Siberian Law Herald], 2020, no. 2, pp. 100-106. (in Russian)
3. Affolder N. Democratising or Demonising the World Heritage Convention? *Victoria University of Wellington Law Review*, 2007, vol. 38, no. 2, pp. 341-362.
4. Gruber G. Pure Jatropa Oil for Power Generation on Floreana Island/Galapagos: Four Years Experience on Engine Operation and Fuel Quality. *Journal of Energy and Power Engineering*, 2014, no. 8, pp. 929-938.
5. Hassan F.A. The Aswan High Dam and the International Rescue Nubia Campaign. *The African Archaeological Review*, 2007, vol. 24, no. 3/4, pp. 73-94.
6. Meskeil L. States of Conservation: Protection, Politics, and Pacting within UNESCO's World Heritage Committee. *Anthropological Quarterly*, 2014, vol. 87, no. 1, pp. 217-243.
7. Smith A. East Rennell World Heritage Site: misunderstandings, inconsistencies and opportunities in the implementation of the World Heritage Convention in the Pacific Islands. *International Journal of Heritage Studies*, 2011, Vol. 17, no. 6, pp. 592-607.
8. Stott P.H. The World Heritage Convention and the National Park Service, 1962-1972. *The George Wright Forum*, 2011, vol. 28, no. 3, pp. 279-290.
9. Strategic Review of IUCN's Future Engagement with the World Heritage Convention. URL: https://iucn.org/sites/default/files/2023-06/iucn_strategic_review_world_heritage_final_nov22-1.pdf (date of access: 15.02.2025).
10. Tamborrino R., Wendrich W. Cultural heritage in context: the temples of Nubia, digital technologies and the future of conservation. *Journal of the Institute of Conservation*, 2017, vol. 40, no. 2, pp. 168-182.
11. *The 1972 World Heritage Convention : A Commentary*. Ed. by F. Francioni, F. Lenzerini. 2nd ed. Oxford, Oxford University Press, 2023, 458 p.

Статья поступила в редакцию 15.03.2025; одобрена после рецензирования 12.04.2025; принята к публикации 13.05.2025

Received on 15.03.2025; approved on 12.04.2025; accepted for publication on 13.05.2025

Колобов Роман Юрьевич – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник, Иркутский институт химии имени А. Е. Фаворского СО РАН (Россия, 664033, г. Иркутск, ул. Фаворского, 1), ORCID: 0000-0003-1488-7530, Researcher ID: H-4644-2016, e-mail: roman.kolobov@gmail.com

Kolobov Roman Yurievich – Candidate of Juridical Sciences, Leading Researcher, A. E. Favorsky Irkutsk Institute of Chemistry SB RASciences (1, Favorsky st., Irkutsk, 664033, Russian Federation), ORCID: 0000-0003-1488-7530, Researcher ID: H-4644-2016, e-mail: roman.kolobov@gmail.com