

Јулија ТРИЧКОВСКА

ПРЕДИЗВИЦИ ВО СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ЕВРОПСКАТА КОНВЕНЦИЈА ЗА ПРЕДЕЛ

- пределот и културното наследство -*

Клучни зборови: Европска конвенција за предел, меѓународни искуства, културно и природно наследство, национално законодавство, културен предел

Апстракт: Меѓу најзначајните придобивки на Европската конвенција за предел е воспоставувањето интегративен принцип во процесот на заштитата, управувањето и планирањето на просторот, согледан како „мозаик“ од природни и културни содржини чија севкупност и комплексност претставува потенцијал за развојот на општеството и на Европскиот континент во целина. Оттаму, овој документ претпочита мулти дисциплинарен пристап при воспоставувањето критериуми, инструменти и методи/ модели за негово спроведување, при што, покрај надлежните органи и професионалните служби, јавноста, цивилниот сектор, локалните заедници и други заинтересирани субјекти имаат особено значајна улога. Република Македонија ја има ратификувано Конвенцијата и е на самиот почеток на создавање услови за нејзина примена.

1. Кон Европската конвенција за предел (ЕКП)

ЕКП е донесена во Фиренца во 2000. од страна на земјите членки на Советот на Европа, а стапи на сила во 2004.¹ Таа претставува прв меѓу-

^{*}Овој труд е изготвен како воведен текст за форумот со истиот наслов кој ќе се одржи на есен оваа година во организација на НК-ИКОМОС. Англиска верзија на трудот ќе биде достапна на веб страницата на НК ИКОМОС по звршување на форумот.

¹ <http://www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention>; Подетално за филозофијата и потеклото на Конвенцијата: *European Landscape Convention – Explanatory Report, 1. (Origins of the Convention)*; Преглед на активностите на Советот на Европа за разбирање, промовирање и спроведување на ЕКП види во најновиот извештај на Генералниот Секретаријат на Советот на Европа/Директоратот за демократско владеење, подготвен за 9-та конференција за Европската конвенција за предел (23-24 март 2017, Стразбур): *General Activity*

народен документ кој посебно се посветува на прашањата во врска со пределот, дефиниран како простор/зона/област со карактер и визуелни обележја, кои се резултат на дејствување на природните и/или културните фактори и перцепциите на населението и посетителите за тој простор.² Според оваа релативно општа дефиниција, пределот претставува простор од главно три компоненти: (1) „природни (геолошка и биодиверзитетска разновидност), (2) културни (населби, користење на земјиште и на други природни ресурси, односно на различни форми на човековото дејствување во неговото опкружување за различни потреби/цели) и (3) перцептивно - естетски (визуелно и емотивно доживување)“.³ Со цел успешно спроведување на Конвенцијата, а имајќи ја предвид комплексната материја на која таа се однесува, Комитетот на

Report on the European Landscape Convention and Status of Signatures and Ratifications, CEP-CDCPP (2017) 2E, Strasbourg, 16 February 2017, 3-16.

² *European Landscape Convention*, art.1.a: „Под терминот „предел“ се подразбира одредено подрачје на начин како тоа подрачје го гледаат/ доживуваат луѓето, а чиј карактер е резултат на дејствување и интеракција на природните и/или човечките фактори“.

³ *Guidelines for Implementing the European Landscape Convention, Part 2: Integrating the Intent of the ELC into Plans, Policies and Strategies, London 2009, 6-7.* Во поширок контекст на разбирањето на пределот и неговото значење ЕКП се надоврзува на други меѓународни акти: *The Convention on the Conservation of the Wild-Life and Natural Habitats (Bern, 1979)*, *The European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (Madrid, 21 May 1980 and its additional protocols)*, *The Convention on Biological Diversity (Rio, 1992)*; *The Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice on Environmental Matters (Aarhus, 25 June 1998)*.

министри на Советот на Европа постојано презема чекори за заедничко дејствување на одговорни субјекти од повеќе области.⁴

Основната цел на Конвенцијата е градење системи за заштита, управување и планирање на просторот на Европскиот континент, со што ќе се обезбедат услови за квалитетен живот, предводејќи се од клучните принципи на Советот на Европа за развој на демократијата, почитување на човековите права и владеење на правото.⁵ Нејзиното значење и широкиот спектар на дејствување се наведени во преамбулата на ЕКП.⁶

⁴ Непосредно пред потпишувањето на ЕКП од страна на земјите членки на Советот на Европа, а во духот на интегративниот принцип што го заговара чл.10 на ЕКП, Комитетот на министри донел одлука (на 19 јули 2000.), набљудувањето на нејзиното спроведување да се одвива преку активности на експерти од двете тогаш најкомпетентни тела: Комитетот за активности на Советот на Европа на полето на биолошката и пределната разновидност (Committee for the activities of the Council of Europe in the field of biological and landscape diversity (CO-DBP)) и Комитетот за културно наследство (Cultural Heritage Committee (CD-PAT)), а од 2003. во заедничката работа се приклучува и Комитетот на Виши претставници на Европската конференција на министри одговорни за регионално планирање (the Committee of Senior Officials of the European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT)). Во 2008. е формиран посебен комитет за културно наследство и предел (Steering Committee for Cultural Heritage and Landscape (CDPATER), одговорен за набљудување на спроведувањето на сите европски конвенции што се однесуваат на природното и културното наследство. Од 2012. ова улога ја презема новоформиранiot Комитет за култура, наследство и предел (Steering Committee for Culture, Heritage and Landscape - CDCPP). Публикации за превеземените активности: <http://www.coe.int/en/web/landscape/publications>.

⁵ *Landscape and Sustainable Development - Challenges of the European Landscape Convention*, Council of Europe publication, July 2006, Preface, 3.

⁶ „Пределот...има важна улога од општ интерес за културата, екологијата, животната средина и социјалната сфера, претставува ресурс кој го поттикнува економскиот развој и чија заштита, управување и планирање може да придонесе за креирање нови работни места...придонесува за креирање на локални култури и претставува еден од основните елементи на европското природно и културно наследство... претставува важен фактор за квалитетот на животот на луѓето каде било: во градските или селските средини, во деградираниите области, во оние кои се препознаени како области со исклучителни убавини, или пак во оние кои се дел од секојдневното опкружување... (пределот) е клучен елемент за обезбедување благосостојба на поединецот и општеството... за неговата заштита, управување и планирање сите имаат одредени права и обврски.“ <http://www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention> (Preamble).

Пределот и (културното) наследство

Според одредени меѓународни договори и спроведувани активности на специјалистите од областа на културното и природното наследство, во последните неколку децении пределот се третира како посебен вид наследство што се смета дека претставува поотворен, холистички пристап кон морфолошките, функционалните и симболичките аспекти на историските и современите односи меѓу општеството и природата. Притоа, а од аспект на веќе воспоставените принципи, стандарди и инструменти во врска со природното и културното наследство, се прави извесна дистинкција помеѓу пределот - согледан како простор со геолошки и биодиверзитетски особености, и пределот - како резултат на интеракција меѓу природата и човекот (т.н. културен предел).

Трите меѓународни организации што дејствуваат во оваа сфера - УНЕСКО, МУКП и Советот на Европа, имаат различен пристап и опфатност на она што се препознава како предел во се повеќе заговараните концепти во кои се нагласува хуманистичката димензија на пределот. Така на пример, за ставање на Листата на УНЕСКО на светско наследство – културни предели,⁷ најважниот критериум е утврдување на нивната „исклучителна/универзална вредност“ како израз на историски проследената интеракција на човекот и природата. Меѓународната унија за заштита на природата (МУКН) во 1994. воспоставува концепт на „заштитен предел“ (категорија 5 од вкупно шест категории) кој, според дефиницијата, исто така ја вклучува историската димензија на човековата улога во креирањето на просторот во „заштитената област.“⁸ Разликите во двата кон-

⁷ Според УНЕСКО-вата Конвенција за светско наследство (Париз, 1972), терминот „предел“ се вклопува во концептот за целина/место - како „заедничка активност на човекот и природата“ (чл.1 трета алинеја): <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>; Сп.: *Cultural Landscapes: the Challenges of Conservation*. Paris, UNESCO, WHC Papers 7, p. 150-156. Во 1992. Комитетот за светско наследство, прифаќајќи ги Насоките за спроведување на УНЕСКО-вата Конвенција за светско наследство, ја промовира и новата категорија „културен предел“: сп.: *National Plan for Cultural Landscape* (<http://www.mecd.gob.es/planes-nacionales/dms/microsites/cultura/patrimonio/planes-nacionales/textos-planes-nacionales/05-paisajecultural-eng.pdf>)

⁸ Според МУКП /IUCN (International Union for Conservation of Nature): “Заштитена зона/област е простор каде што интеракцијата меѓу човекот и природата низ времето го формирала неговиот специфичен карактер со значајни естетски, еколошки, биолошки, културни и визуелни вредности и каде што

цепта се скоро незабележителни и тие се однесуваат главно на критериумите за вреднување, така што, додека УНЕСКО инсистира на „исклучителни/универзални вредности“ на „културниот предел“, тоа не е експлицитно случај со категоријата на „заштитен предел“ според МУКП.

Трендот на препознавање на значењето на пределот од социолошко-културна перспектива, особено во врска со утврдување на квалитетот на опкружувањето на изградените простори, доведе до документот на одговорните министри на ЕУ „Перспектива за развојот на просторот на Европа“ (Потсдам, 1999.), каде што се поставија основи за „креативен пристап во управување со културните предели.“⁹ Тој е во духот на двете претходно донесени препораки на Комитетот на министри на Советот на Европа: едната, која се однесува на заштитата и промоцијата на руралното архитектонско наследство создадено во релација со своето опкружување,¹⁰ а другата за заштита на споменичките целини интегрирани во (природното) опкружување.¹¹

Концептот за (културен) предел според ЕКП

ЕКП од 2000. не се занимава со дефинирање/разграничување видови предели, а интересот не е во насока (само) на утврдени (високи) вредности (како што е според УНЕСКО-вите критериуми), имајќи предвид дека во одредување на карактерот на просторот под опсервација и потребите за неговиот развој треба да се земат предвид современата, историската и перспективната димензија. Тоа е еден од клучните аспекти на новиот приод што го заговара ЕКП за широка опфатност на содржините на просторот и нивна соодветна евалуација, бидејќи сите тие рамноправно учеству-

зачувувањето на интегритетот на таквата интеракција е од витално значење за заштитата и одржувањето на таа област, за заштитата на природата и на другите вредности“: <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories/category-v-protected-landscapes/eascape>

⁹ ESDP - European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf

¹⁰ Recommendation No. R (89)6: https://www.cultur-anorte.pt/fotos/editor2/1989-recomendacao_relativa_a_protecao_e_valorizacao_do_patrimonio_arquitetonico_rural-cons

¹¹ Recommendation No. R (95)9: https://www.cultur-anorte.pt/fotos/editor2/1995-recomendacao_relativa_a_conservacao_dos_sitios_culturais_integrada_nas_politicas_de_pai

ваат во формирање/градење на просторот и сите тие се подеднакво важни за проследување на квалитетот на животот на луѓето.¹² *Вториот значаен аспект* на овој концепт е што се прошируваат активностите околу третманот на пределот, така што тие не се во правец само на заштитата (како што е според МУКП), туку посебно значење е дадено на управувањето и планирањето. Тоа значи дека аспектот на заштита според ЕКП претставува (само) една димензија во процесот, а кога станува збор за културното наследство од тој аспект, таа не создава нови принципи и инструменти туку се повикува на веќе воспоставените во соодветните акти: Конвенцијата за заштита на архитектонското наследство на Европа (Гранада, 1985) и Конвенцијата за заштита на археолошкото наследство (Валета, 1992), додека, пак, аспектот на планирање и развој на животната средина елабориран во ЕКП е меѓу оние вградени во последниот меѓународен документ од овој корпус - Рамковната конвенција за значењето на културното наследство за општеството (Фаро, 2005).¹³ Како дел од развојот на овој систематски приод се надоврзува *третиот значаен аспект* на ЕКП-концептот кој, во процесот на нејзиното спроведување, го нагласува соодветното учество на локалниот сектор, имајќи предвид дека токму неговите претставници директно се заинтересирани за условите за просперитетен живот во нивното опкружување.¹⁴ Сите наведени аспекти ги објаснуваат клучните принципи во процесот на спроведување на ЕКП – *интегративност, конзистентност и демократичност*.¹⁵

¹² [EuropeanLandscapeConvention](#), *op.cit.* Explanatory Report, II.Aims and structure of the Convention, 24; Повеќе за овој аспект: Y. Luginbühl, *Landscape and identification, assessment and quality objectives*, in: Landscape and sustainable development – Challenges of the European Landscape Convention, Council of Europe publication, Strasbourg 2006, 99-103.

¹³ Сп.: D. Theron, *The Council of Europe conventions in the field of cultural heritage and landscapes*, Cultural heritage and legal aspects in Europe, Koper 2010, 20-31; X. Greffe, *Heritage conservation as a driving force for development*, in: Heritage and Beyond, Council of Europe, Strasbourg 2009, 103-104.

¹⁴ Recommendation CM/Rec(2008)3 of the Committee of Ministers (of the Council of Europe) on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3e6c

¹⁵ M. Prieur, *Landscape and social, economic, cultural and ecological approaches*, in: Landscape and sustainable development – Challenges of the European Landscape Convention, Council of Europe publication, Strasbourg 2006, 18-22.

Интересот за истражување на т.н. „културен предел“ во Европа се зголемува по донесувањето на ЕКП, надоврзувајќи се на нејзините одредби за значењето на пределот како простор формиран со активности на човекот, со содржини вредни од човекот и/или содржини кои имаат посебно значење за човекот. Таков природ има еден од проектите поддржан од ЕУ - HERKULES.¹⁶ Во тој дух од пред некоја година се одвиваат интензивните активности на Научниот Комитет за културни предели на ИКОМОС, базирајќи се на „Декларацијата за наследството и пределот како човекови вредности“ (Фиренца, 2014).¹⁷

Спроведување на ЕКП на национално ниво

ЕКП не нуди утврдени форми за нејзино спроведување, така што повеќето земји градат свои системи на дејствување. Сепак, согледувајќи ја неопходноста од *интегративен природ* во комплексниот предмет на интерес, Комитетот на министри на Советот на Европа препорачува насочници за разбирање на пределот, предлагајќи методолошки концепт и инструменти¹⁸ како и стручна помош.¹⁹ Според препораките и искуствата - изра-

¹⁶ “Europe’s HERitage in CULTural landscapes” (HERCULES): http://www.hercules-landscapes.eu/talom/stakeholder_hir/09001300_conference_2.pdf, посебно: Sustainable futures for Europe’s Heritage in Cultural Landscape (Tools for understanding, managing and protecting landscape functions and values.

¹⁷ Според иницијативата на овој комитет од 2012. посебен акцент е ставен на руралниот предел (како светско наследство) што прерасна во резолуција прифатена на 18-то Генерално Собрание и одржаниот Научен симпозиум во 2014 во Фиренца: *Florence Declaration on Heritage and Landscape as Human Values* <http://whc.unesco.org/en/news/943/>. Следејќи ги препораките од Годишното генерално собрание на ИКОМОС (Јапонија, 2015.) овој комитет изготви предлог *Принципи кои се однесуваат на руралниот предел како наследство* што беше потврден на Годишниот состанок (Бат, Велика Британија, 2016.), поддржувајќи ја заложбата за понатамошно развивање и оформување на овој предлог што би прераснал како „доктринарен текст“ кој би се разгледувал на Генералното собрание на ИКОМОС оваа година (Њу Делхи, ноември 2017.); Повеќе за културниот предел и посебно за руралниот (културен) предел според принципите и активностите на ИКОМОС, види: <http://www.worldrurallandscapes.org>; http://whc.unesco.org/documents/publi_wh_papers_26_en.pdf; <http://www.icomos.org/en/charters-and-other-doctrinal-texts/179-articles-en-francais/ressources/charters-and-standards>

¹⁸ Recommendation CM/Rec(2008)3op.cit..

¹⁹ Чл.8 од ЕКП: <http://www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention>.

ботка на *национална стратегија за предел* - како одраз на свеста на властите за препознавањето на овој аспект на животната средина и природното опкружување за *општествениот* развој, претставува еден од првите чекори во спроведувањето на ЕКП. Целите на Националната стратегија се преземаат од ЕКП:

- Проценка на карактерот на пределот (чл.6 Ц и Д)
- Подигнување на свеста за значењето на пределот на национално и локално ниво (чл. 6 А)
- Зголемување на учеството на јавноста (чл. 5 ц)

Принципите коишто во процесот за остварување на овие цели треба да се имаат предвид, се:

• *Опфатеност на просторот на целата територија на земјата* - природните, селските, градските и периурбаните области, имајќи ја предвид распространетоста, испреплетеноста и повеќеслојноста на типовите предел (ЕКП, чл.2, чл.15)

• *Третман на сите видови (квалитет) предел*, како на оние чии компоненти се согледани како исклучително значајни од историски, економски, просторен и друг природен и социо-културолошки аспект, така и на оние кои се обични/секојдневни, имајќи предвид дека сите тие влијаат на квалитетот на опкружувањето (ЕКП, чл.2)

• *Воспоставување рамнотежа меѓу заштитата, управувањето и планирањето* на пределот, при што треба да се има предвид дека целта не е зачувување, односно „замрзнување/конзервирање“ на предлот во одреден момент на неговата еволуција, бидејќи тоа е невозможно пред се поради неговата постојана менливост, која е резултат на климатски и други природни појави и човекови активности.²⁰

Имајќи предвид дека главната цел на утврдувањето на квалитетот на пределот е подобрување на состојбата на животниот простор, третманот на пределот добива посебно место во *сферата на планирањето на просторот*. Оттаму, работата на оваа проблематика е во тесна релација со изработка на сите видови планови, односно согледувањата во врска со состојбата на идентификуваниот вид на предел(и) се инкорпорирани во стратегиите и програмите за просторното планирање. На овој интегративен пристап укажува и самата Конвенција, нагласувајќи ја потребата од третман на пределот на просторот на целата територија на државата и на сите негови содржини (а не само на оние што се квалификувани/вреднувани како значајни според критериумите воспоставени на

²⁰ *EuropeanLandscapeConvention* (Chapter II-National Measures); *Explanatory Report* (Chapter I –General provisions, art.1 –Definitions, 42)

меѓународно и/или национално ниво за правна/законска заштита), што е, пак, во согласност со општите начела за опредметување на визијата и мисијата на секој вид/ниво на изработка на план.²¹

Според искуствата може да се каже дека еден соодветен методолошки пристап за постигнување на целта опфаќа:

- *Идентификација на сите типови/видови предел* - како фундаментална информација во процесот на проценка на карактерот на просторот низ неговиот историски и современ развој.

- *Идентификација на предели со голема чувствителост* (деградирани, во опасност)

- *Утврдување механизми за следење на промената на состојбата* на содржините на пределот во сите временски периоди преку постојани набљудувања, статистички прегледи, студии, извештаи и сл.

- *Задолжително користење на одреден вид документација*, којашто пред се подразбира: топографски мапи (со користење на ГИС технологијата), аеро снимки и друг вид графички и фото материјал со кои се утврдува локацијата, границите и карактерот на одредениот простор за опсервација како и промените на тој простор низ времето.

Пределот во законската регулатива за заштита на наследството

Во извесен број земји на пределот му е дадено посебно место во законската регулатива за заштита на природното и културното наследство, а постојат и примери каде што пределот во својата разновидност и севкупност, е предмет на посебена законска регулатива.²² Сепак, колку и да се разбирливи воспоставените законски рамки и методологии со цел идентификација, проценка и утврдување (правна) заштита на пределот, а имајќи предвид дека станува збор за широк спектар на

²¹ Членот 5 (д) од ЕКП сугерира „пределот да биде интегриран во политиките за регионално и урбанистичко планирање, културно наследство, животна средина, земјоделство, социјален и економски развој, како и во сите други кои имаат директно или индиректно влијание на пределот“; Сп.: *Recommendation(84)2 of Ministers of the Council of Europe to Member States of the European Regional/Spatial Planning Charter*: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=974473&SecMode=1&DocId=681646&U>

²² За овие аспекти: *Landscape facets, Reflections and proposals for implementation of the European Landscape Convention*, part: VII: Landscape and Ethics, Council of Europe publication, Strasbourg 2012, 291-298;

содржини за елаборација коишто се „поклопуваат“ со предметот на различни нормативни акти и чие спроведување е обврска на различни субјекти, постојат извесни слабости кои, меѓу другото, произлегуваат од следното:

(1) Спроведување на повеќе или помалку фрагментирани истражувања во различни дисциплини и слаба поврзаност и комуникација меѓу нив, како и со секторите што ги креираат политиките;

(2) Недоволно развиената теорија и методи кои би требало да се споделуваат меѓу различните дисциплини за да се обезбеди интегративен и конзистентен приод;

(3) Неразвивено чувство за потребата од споделување на истражувањата и искуствата, односно спроведување заеднички проекти на меѓународно ниво²³;

(4) Фактот што перцепциите и потребите на оние што живеат или стопанисуваат со одредениот простор/предел(и) не се земаат секогаш предвид претставува исто така сериозен проблем во градењето стратегии за предел (последовно тој аспект е слабо застапен во другите законски акти) бидејќи со тоа се исклучува една од најбитните насоки на кои упатува Конвенцијата а тоа е: како заинтересираните страни го доживуваат своето опкружување и кои се нивните оценки и препораки за развој.²⁴

Пределот во научно-образовниот процес – Европска мрежа на универзитети за спроведување на ЕКП

Соочени со наведените предизвици, а во контекст на чл. 6Б, ЕКП инсистира земјите потписнички да создадат услови за *разбирање (идентификување) на пределот* од сите учесници во процесот на нејзиното спроведување. Во таа смисла меѓу референтните активности се едукативните програми и научно-истражувачки проекти на воспоставената Европска мрежа на универзитете-

²³ *HERKULES*, op.cit, part 1, p. 6

²⁴ Според чл. 5А и чл.6 Аи 6 Д на ЕКП неопходна е консултација на локално ниво според нивното разбирање на пределот и нивната улога во формулирањето и спроведувањето на политиките/стратегииите за предел, преку едукативни програми, разработени насочници за дејствување, организација на форуми, дебати и сл., имајќи предвид дека „пределот зборува за луѓето и за нивниот однос кон планетата на која живеат“ (“... landscape is about the people and their relationships to a living planet...”): J. Abelman, *Reflection on the European Landscape Convention* <http://www.groundcondition.com/essays/reflection-on-the-european-landscape-convention/>

ти за спроведување на ЕКП (UNISCAPE) со што се поттикнува соработката во истражувањето и едукацијата на специјализирани кадри.²⁵ За значењето на работата на оваа мрежа зборува и фактот што таа од 2009. добива придружен статус во Советот на Европа и активно соработува со компетентни тела на Советот на Европа, како и со други воспоставени мрежи на асоцијации што работат на спроведувањето на ЕКП.²⁶

II. Домашно искуство

Република Македонија ја има ратификувано Европската конвенција за предел,²⁷ и некои од нејзините начела ги има инкорпорирано во дел од националното законодавство. Така, пределот како посебно културно или природно добро е третиран во Законот за заштита на природата²⁸ и Законот за заштита на културното наследство.²⁹ Носечкиот субјект за координација на активностите за спроведување на Конвенцијата е Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП). За таа цел при ова министерство е формиран Национален комитет во кој членуваат претставници од различни министерства и експерти од допирини области. Со тоа, формалната, административно-политичка рамка за дејству-

²⁵ <http://www.uniscape.eu/>

²⁶ Ibid; На пр.: мрежата на локални и регионални авторитети - RECEP-ENELEC (www.recep-enelc.net) и CIVILSCAPE (www.civilscape.eu)

²⁷ Потпишана е на 15 јуни 2003; стапи на сила на 1 март 2004 год.

²⁸ Според Законот за природа (Консолидиран текст: www.academica.com.mk), во чл.6, т.5 е наведена дефиницијата за предел (преземена од чл.1 на ЕКП). Од 6-те категории на т.н. заштитени подрачја (чл.66) пределот е категорија 5 - „заштитен предел“. Заштитениот предел е дефиниран во чл. 84, планот за управување со заштитениот предел е елабориран во чл.85, а начинот на управување - во чл. 86. Поглавјето II.4 – „Заштита на пределот“ е посветено на: генералните претпоставки за заштита на пределска разновидност т (чл.117), на идентификација на пределски типови (чл.118) но не се посочуваат/утврдуваат кои се тие, односно се наведува дека нив „ги пропишува министерот, кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работи од областа на заштитата на природата“ (чл.118,ст.3); Следењето на состојбата на пределските типови е дадено во чл.119), вреднувањето на пределските типови - во чл.120, а намалувањето на штетните последици на пределот - во чл.121.

²⁹ Закон за заштита на културното наследство (ЗЗКН): Службен весник на РМ бр.: 20/04, 71/04; 115/07, 18/11, 148/11, 23/13, 137/13, 164/13, 38/14, 44/14, 199/14,18/15, 104/15, 154/15, 192/15.

вање на национално (и меѓународно) ниво е воспоставена. Меѓутоа, ние се уште не знаеме дали воопшто функционира овој Комитет,³⁰ и доколку функционира – кои се резултатите од неговата работа. Според малкуте податоци со кои располагаме, познато ни е дека МЖСПП презентира одредени информации на меѓународни состаноци организирани од надлежните тела на Советот на Европа, но фактот што во нив не можеме да препознаеме соодветен придонес на повеќе чинители, предизвикува дилема околу позитивните резултати во спроведувањето на ЕКП на национално (и локално) ниво. Оваа наша перцепција се должи и на фактот што двете најповикани министерства (Министерството за заштита на животната средина и просторно планирање и Министерството за култура) немаат воспоставено меѓусекторска соработка на овој план. Генерално гледано, проблемот според нас лежи во слабата меѓусекторска соработка во РМ што е евидентно во повеќе области и на повеќе нивоа. Во случајот со пределот сведоци сме на тоа дека стручните служби на овие две министерства, концентрирани на своите фрагментарни истражувања (секој во својот тесен круг на интерес) не прават доволно напор за постигнување на заедничката цел. За таквата состојба придонесува:

- Непостоење политика (и стратегија) за предел, односно пределот не е суштински препознаен како важен фактор кој придонесува за подобрување на квалитетот на животот во чие градење улога и обрска треба да имаат надлежните административни и стручни служби од: заштитата на околината, природата, културното наследство, просторното и урбанистичкото планирање, економијата, руралниот развој и други допирни области.

- Недоволно развиена и/или нехармонизирана методологија во законските и подзаконските акти за обезбедување интегративен пристап, особено таму каде што пределот е препознаен, односно дефиниран и третиран како посебен вид културно богатство.

- Вклученоста на пределот во научно-образовниот процес како значаен сегмент во просторното планирање и заштитата на природното и културното наследство е незадоволителна и последовно - нема соодветен одраз во законодавството и практиката.³¹

³⁰ Првата средба на овој Комитет е одржана во 2008. на која учествуваше и авторот на овој труд како претставник на Министерството за култура.

³¹ Колку што ни е познато, пределот е вклучен во образовните програми на неколку факултети на државни-

Локалното население, цивилниот и бизнис секторот не се препознаени како важни партнери во процесот на градење инструменти за дејствување.

• *Културниот предел како посебен вид културно наследство*

Во Законот за заштита на културното наследство (ЗЗКН) е дефиниран „културен предел“ како посебен вид недвижно културно наследство,³² типологизиран според Националната класификација на културното наследство,³³ додека насоките за методологијата на работа се дадени во соодветните подзаконски акти (правилници) за заштита на културното наследство, каде што културниот предел се третира во согласност со општите процедури кои се однесуваат на заштитата на недвижното културно наследство.

Меѓутоа, според наше видување, извесните проблеми во разбирањето на предметот на работа според ЗЗКН, произлегуваат главно од следните причини:

• *Поставените параметри и методолошки насоки не се доволно развиени алатки за вреднување на она што го профилира просторот со т.н. културен предел.* Притоа, недостатокот од спроведување мултидисциплинарен приод во овој процес не го гледаме само од аспект на природните, економските, социолошките и други фактори, туку пред се од аспект на нематеријалното наследство на луѓето кои што живеат и стопанисуваат со одредениот простор, односно нивните традиции кои

от универзитетот Св.Крил и Методиј: Архитектонскиот, Природно - математичкиот Земјоделскиот и Шумарскиот факултет, но во ни една од програмите на овие факултети не му е дадено соодветно место и значење.

³² ЗЗКН, чл.14: „Културни предели се посебни делови од пејзажот што се истакнуваат како области на специфична интеракција на човекот и природата, односно како делумно изградени и уредени подрачја, култни места, места поврзани со битки или други значајни настани, градишта, некрополи и други археолошки наоѓалишта или места што сведочат за постоењето на човекот во просторот и времето, неговите активности, начин на живеење, обичаи, верувања или посебни традиции“.

³³ Според Националната класификација на културното наследство (Службен весник на РМ бр.37/06), „културен предел“ е посебен вид на недвижно културно наследство, класифициран во две групи: (1) Култивирани подрачја и (2) Други видови културен предел. Подгрупи на групата „Култивирани подрачја“ се: историско-меморијални подрачја и места, етно подрачја, археолошки подрачја, гробни подрачја и урбанизиран и/или просторно уредени подрачја. Подгрупи на групата „Други видови културен предел“ се: културен пејзаж и подрачја од научен интерес.

исто така учествуваат во одредување на карактерот и квалитетот на живот на тој простор.

• *Постојат нејаснотии во законски утврдениот процес за идентификација, односно за стекнување својство на заштитени добра* - културни предели што доведува до: (1) недоумици/забуни кај стручните служби при дефинирањето/евалуацијата на културниот предел во релација со еден друг вид недвижно културно наследство – „споменичка целина“³⁴, и (2) дилеми околу соодносот на веќе заштитени недвижни добра од различен вид (споменик, споменичка целина, археолошки локалитет) кои (често) се во рамките на просторот што се разгледува како културен предел.

• *Непостоење меѓусекторска соработка:* Иако во ЗЗКН е дадена одредба³⁵ според која е неопходно формирање мешани тимови (од надлежните стручни служби на Министерството за култура и Министерството за животна средина и просторно планирање) кои ќе започнат со идентификација на културен предел на територијата на РМ во законски определен рок, и според договорена методологија (во контекст на новите законски обврски за ревалоризација на културното наследство), таква меѓусекторска соработка се уште не е воспоставена. Меѓу другото, тоа доведува до различни ставови на специјалистите од доменот на природното наследство и на оние од доменот на културното наследство во разбирањето на пределот, а со тоа и на активностите што се предлагаат од оваа област.

• *Пасивниот однос на креаторите на политики кон многубројните меѓународни активности,* односно немањето интерес за соодветна меѓународна техничка и научна/стручна соработка во оваа област (што е инаку препознаено како исклучително важен чекор за спроведување на Конвенцијата)³⁶ а што во крајна линија го проблематизира и односот кон пределот како заштитено

³⁴ Во ЗЗКН видот на недвижно културно наследство „споменичка целина“ е дефиниран во чл.13 кој гласи: „(1) Споменички целини се урбани, рурални и други населби или нивни делови и остатоци, вклучувајќи ја опремата на населбите, земјоделски, индустријски и други стопански комплекси и изолирани или поврзани групи градби коишто со своето единство или вклопеност во пејзажот сочинуваат топографски определена целина. (2) Споменички целини се сметаат и центриците во кои се наоѓаат значаен број споменици и движно културно наследство, определени како објект на заштита во случај на оружен судир.“

³⁵ Чл. 176 („Ревалоризација на одделни природни реткости“)

³⁶ Чл. 7,8 и 9 од ЕКП; Recommendation CM/Rec (2008) 3, op.cit.



1. Аквадукт во Скопје

„културно“ и/или „природно“ добро според националната легислатива.

Наведувајќи ги овие проблеми во процесот на заштита, управување и планирање на (културниот) предел според ЗЗКН, се чини дека фактот што во РМ се уште нема прогласено ниту едно културно добро – културен предел, е очекувана состојба. Дали е направена типологизација на предел од аспект на природата (чл.118 од Законот за природа) и според тоа – дали е прогласен одреден предел за природно наследство – немаме информации.

* * *

Примери за дилемите околу идентификацијата, заштитата и управувањето со „културниот предел“

1. **Ревалоризација на Скопскиот аквадукт – предлог за прогласување „културен предел“:** Станува збор за еден од првите обиди за идентификација на културен предел (предлог: „Културен предел- „Аквадукт“ во Скопје“), спроведен во контекст на определениот процес според ЗЗКН за ревалоризација на недвижното културно наследство (во овој случај на споменикот на културата „Аквадукт во Скопје“, регистриран според стариот ЗЗКН), а во рамките на реализација на меѓу-

народен проект.³⁷ И покрај продлабочените истражувања на повеќе аспекти на пределот/просторот кој го опкружува споменикот на културата, што мора да се признае дека е значаен исчекор за спроведување интегративен пристап во процесот на идентификација на недвижни културни добра, евидентно е дека се уште постојат недоволно анализирани аспекти на постојната состојба, а со тоа и соодветно образложени предлози за заштитата, управувањето и планирањето на тој простор. Од тој аспект, според нас, клучниот проблем е што главниот носител на овој проект (Конзерваторскиот центар - Скопје) предводен исклучиво од неспорното значење на културното наследство – римскиот аквадукт, ги занемарил анализите за повеќето (позитивни и негативни) аспекти на неговото опкружување при изготвување на предлогот „Културен предел - „Аквадукт“ во Скопје“ да биде прогласен како културно наследство од прва

³⁷ Проектот „Стратешки план за зачувување и рехабилитација на Аквадуктот во Скопје и неговата околина“ (завршен во 2011.), е финансиски поддржан од Фландриската влада. Во него како партнери учествуваа Католичкиот универзитет од Левен-Белгија, Управата за заштита на културното наследство при Министерството за култура на РМ и Град Скопје, додека Конзерваторскиот центар – Скопје беше еден од неговите изготвувачи.



„Кокино - мегалитска опсерваторија“

категорија – особено значење, поткатегорија - исклучително значење. Од друга страна се поставува клучното прашање од аспект на законската регулатива: Дали предметното наследство треба да се третира како културен предел имајќи ја предвид типологизацијата во Националната класификација за овој вид културно добро (што во овој случај во образложението не е испочитувана),³⁸ или пак треба да се класифицира како споменичка целина, што според презентираниите содржини на дадениот простор, многу повеќе одговара на дефиницијата за таков вид недвижно наследство според ЗЗКН.³⁹ Во меѓувреме (и веројатно заради наведените недоумици) предлогот овој локалитет (и неговото непосредно опкружување) да биде прогласен како културен предлог е повлечен.

2. „План за управување со културниот предел „Кокино - мегалитска опсерваторија“ во

³⁸ Во предлогот просторот е класифициран според националната класификација на културното наследство како: Недвижно културно наследство (класа), Културен предел (вид), Други културни предели (група), Културен пејзаж (подгрупа), Подрачја со препознатлив систем на обработка и/или користење на земјиште и/или води сведоштво на човековата еволутивна интеракција со природата (тип).

³⁹ Види ф.н. 33 и 34.

*близина на Куманово.*⁴⁰ Станува збор за сериозен документ кој методолошки издржано елаборира повеќе аспекти на содржините на дадениот простор именуван како „културен предел“, предвидејќи се од започнатиот процес на правна заштита на ова наследство како културен предел под „привремена заштита“,⁴¹ истовремено со поднесената апликација до УНЕСКО за ставање на Листата на светското културно наследство, односно на Тетативната листа (како прва фаза во тој процес) што ја поднесе Управата за заштита на културното наследство. Во образложението на апликацијата за заштитниот статус на наследството (именувано како „Архео-астрономски локалитет – Кокино“) е наведено дека во законски определениот рок ќе се преземат активности за утврдување на неговиот правен статус како културен предел во категорија на културно наследство од особено значење, поткатегорија – културно наследство од исклучително значење според националната легислатива. Меѓутоа, во 2010. со Одлука на Владата на РМ „Архео-астрономскиот локалитет

⁴⁰ „План за управување со културниот предел Кокино, 2009-2019“, публикуван од Националната установа Музеј „Кокино“, Куманово, 2008

⁴¹ Решение донесено од Управата за заштита на културното наследство бр. 08-1935/6 од 13.11. 2008.



3. Матка – природен и културен предел во близина на Скопје

–Кокино“ е прогласен за „културно наследство од особено значење, поткатегорија – исклучително значење“ но не како „културен предел“ туку како „споменичка целина“.⁴² Истовремено, донесена е и втората одлука на Владата на РМ за „номинарање на споменичката целина „Архео-астрономски локалитет – Кокино“ – за добивање меѓународно признат статус“... при што „се задолжува Министерството за култура - Управата за заштита на културното наследство да ја изврши номинацијата“⁴³ Дали е соодветно процесуирана одлуката за номинација на ова наследство до УНЕСКО, односно каде е „заглавена“ апликацијата - немаме соодветни информации, но факт е дека ова културно добро – презентирано како „културен предел“ од 2009. до денес е сеуште на Тентитивната листа на УНЕСКО.⁴⁴ Овие збунувачки факти повторно не враќаат на констатацијата за „лутањето“ на стручните служби околу идентификацијата на културен предел, односно за мешањето на типо-

вите недвижно културно наследство (споменичка целина и културен предел).

3. **Ревалоризација на црквата Св. Андреа на Матка – прогласување недвижно културно наследство - „манастирски комплекс“:** Неодамнешниот предлог за прогласување на „Манастир Св. Андреја“ за културно наследство од особено значење, а кој го опфаќа споменикот/црквата од 14 век и неговото непосредно опкружување, изготвен од Конзерваторскиот центар-Скопје, (и прифатен од Националниот комитет за културно наследство при Министерството за култура), укажува на неколку проблеми: (1) немање издржана стручна аргументација за постоење на манастирски комплекс, но што е уште поважно, а во контекст на нашата тема - (2) занемарување, односно препознавање на значењето на сите содржини на поширокиот простор кој изобилува со природни и културни содржини што го формираат карактерот на еден од најспецифичните предели во РМ и според тоа – за потребата од интегративен приод во нивното вреднување. Оттаму, покрај неспорната потреба од законски утврдена постапка за ревалоризацијата на цр. Св. Андреа на Треска (според аргументирани согледувања),

⁴² Службен весник на РМ бр. 12/2010, Одлука бр.51-615/1

⁴³ Исто, Одлука бр. 51-659/1

⁴⁴ <http://whc.unesco.org/en/tentativelists/5413/>



4. Дебар - Река регион, поглед кон селото Јанче

потребно е да се прошират видиците на стручните служби за културното и природното наследство и со заеднички сили да се направи студија која ќе го опфати целиот простор околу Матка и која ќе биде основа за (или) не прогласување на културен предел, но во секој случај ќе биде важна за планирање на просторот и неговиот одржлив развој.

– Маврово и Ростуше и Дебар.⁴⁵ Главната цел на проектот е да се „тестира“ понудениот модел за одржлив локален развој базиран на „интегративен природ, со учество на локалните заедници кои живеат на одредениот простор, фокусирајќи се на луѓето, условите за нивна добро-состојба и квалитет на живот.“⁴⁶ Во наведената цел се препознаваат принципите на двете европски конвенции – ЕКП

* * *

• *Развој на проекти во духот на ЕКП – Пилот проект за локален развој подржан од Европската унија и Советот на Европа*

Повеќегодишниот Пилот-проект за локален развој (ЛДПП) кој што во рамките на „Регионалната програма за културното и природното наследство на Југоисточна Европа“ беше финансиски подржан од Европската Унија а технички/експертски – од Советот на Европа, во нашата држава се спроведуваше на територијата на две општини

⁴⁵ Одговорен субјект за спроведување на ЛДПП беше Управата за заштита на културното наследство при Министерството за култура на РМ. Проектот произлезе од резултатите на проектот „Заеднички рехабилитационен проект-план“, кој, како дел од истата Регионална програма, се спроведуваше на територијата на секоја земја учесничка почнувајќи од 2003. Оттаму, а според пропозициите на Советот на Европа, произлезе следниот проект од Регионалната програма - ЛДПП кој што во РМ се спроведуваше на територијата на двете општини - Маврово и Ростуше и Дебар.

⁴⁶ *Local Development Pilot Project: Debar&Reka - Territorial Diagnosis*, Council of Europe publication, Strasbourg 2015, 6.

и Фаро, и, како што нагласуваат промоторите на проектот, тој „ќе им помогне на земјите во спроведувањето на обврските што произлегуваат од овие две конвенции, да ги сообразат нивните стратегии со принципите и методите на „Политиката за кохезија на Европската Унија (2014-2020)“ и да ги обезбедат предусловите за користење на програми од меѓународни фондови.“⁴⁷

Првата фаза од овој проект која се однесува на проценка (дијагноза) на опфатениот простор од повеќе аспекти при што културното и природното наследство се во центарот на вниманието,⁴⁸ претставува добра основа за продолжување на активностите кои ги заговараат принципите на ЕКП. Впрочем, во тој правец се одвиваа консултациите

и активностите на земјите учеснички⁴⁹ кои продолжија со овој проект, но за жал во нашата држава немаше соодветна подршка од надлежните субјекти, такашто последниот документ произлезен од овој проект е нацрт - Оперативна програма (2016-2026).⁵⁰ Не навлегувајќи во причините/проблемите кои го следат развојот на овој проект на национално и локално ниво, сметаме дека според позитивните резултати од досегашната работа тој може да се збогати со подетална анализа на елементи/содржини кои го карактеризираат пределот на наведениот регион, користејќи ги смерниците за спроведување на ЕКП и методолошкиот концепт на Советот на Европа за овој аспект на ЛДПП.

Скопје, мај 2017

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Советот на Европа процесуираше концепт за продолжување на овој проект кој би резултирал со изработка на посебна студија за пределот на обсервируваниот простор одреден од секоја од земјите учеснички: *Local Development Projects (LDPP) – LDPP Landscape Survey – Draft Terms of Reference (AY(2014)045)*, Strasbourg 03 February 2014).

⁵⁰ *Local Development Pilot Project: Debar and Reka – Operational Programme (2016-2026)*. Во оваа прилика им се заблагодарувам на колегите од Управата за заштита на културното наследство, м-р Снежана Герасимова-Матеска и Орхидеја Зарова што ми овозможиле да ја проследам работната верзија на овој документ.

Julija TRICHKOVSKA

CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN CONVENTION ON LANDSCAPE IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

- landscape and cultural heritage –

Summary

One of the most important benefits of the European Landscape Convention (the ELC, Florence, 2000.) is the establishment of the integrated principle in the process of protection, management, and planning of a particular area/space perceived as a “mosaic” of natural and cultural features whose entirety and complexity represents a potential for the development of society and the European continent at large. Hence, this document presupposes a multi-disciplinary approach in setting up criteria, instruments, and models for its implementation, while at the same time recognizing that, along with the competent authorities and professional institutions, the public, the civic sector, the local communities, and other interested stakeholders have a particularly important role therein, too.

The Republic of Macedonia has ratified the ELC (2004.) and has, consequently, incorporated part of its principles into its national legislation. Thus, as a special kind of heritage, landscape is treated in the Law on the Protection of Nature and the Law on the Cultural Heritage Protection. The main authority for the coordination of the activities for the implementation of the Convention is the Ministry of Environment and Spatial Planning (MESP). To that end, at the Ministry was formed a National Committee, whose membership consists of various ministries and experts from related fields.

Our observation is made in the context of the fact that the two most responsible ministries (by way of our legislation in this field), the Ministry for the Environment Protection and Spatial Planning and the Ministry of Culture, have not established an expert cooperation among their two sectors. Concerning landscape, we are witnesses that the specialized bodies of these two ministries, concentrated on their “fragmented” researches (each in its own narrow

field of interest), do not make sufficient efforts to meet their joint goal. This situation, in particular, is the result of: (1) Non-existent policy (and strategy) on landscape, that is, landscape is not intrinsically recognized as an important factor that contributes to(ward) the improvement of the quality of life; (2) Insufficiently developed and/or not balanced out methodology in the relevant legal and sub-legal acts for warranting the integrated approach there where landscape is valued, that is, defined and treated as a special kind of natural and/or cultural heritage; (3) Landscape is not adequately included into the scientific-educational process as an important aspect in spatial planning and protection of the natural and cultural heritage, hence, has no substantial bearing on the legislation and practice; (3) The local population, the civic sector, and the business sector are not recognized as important partners in the process of devising operational instruments.

In the Law on the Cultural Heritage Protection (LCHP), “cultural landscape” is defined as a special type/kind of immovable cultural heritage, typologized according to the National Classification of Cultural Heritage, whereas the guidelines on the methodology are set forth in relevant sublegal acts (rules of procedure) addressing the protection of cultural heritage, in which the treatment of the cultural landscape is in keeping with the procedures that refer to the protection of immovable cultural heritage.

Nevertheless, in our view, said problems in the understanding of the essence of the work based on the provisions of the LCHP are the results of the following:

- Highly set parameters and methodological guidelines cannot be considered sufficiently devel-

oped tools for the evaluation of that which profiles space/zone/area with the so-called cultural heritage.

- There is a vagueness in the legally prescribed process of acquisition of protected heritage status, since: (1) there is a mix-up, that is confusion, on the part of the expert bodies in the process of defining/evaluation of cultural landscape and another type of immovable cultural heritage – “monumental entirety” (historical site), and (2) there is a dilemma as to the ratio of the already protected immovable heritage of different kinds (monument, architectural ensemble, archaeological site) that are (often) part of the site identified as cultural landscape.

- Absence of cooperation between sectors: Even though the LCHP sets forth a provision under the terms of which it is necessary to establish mixed teams (from the competent experts of the Ministry of Culture and the Ministry of Environment and Spatial Planning) that will start with the classification of cultural landscape on the territory of the Republic of Macedonia within a legally prescribed time framework and based on agreed upon methodology – it is still not done.

- Passive attitude of the creators of policies toward numerous international activities, that is, lack of interest in the corresponding international technical/expert cooperation in this field (which is recognized as an exceptionally important step for the implementation of the ELC), which, ultimately, addresses the treatment of landscape as protected “cultural” and/or “natural” heritage by virtue of international legislation.

By addressing these problems in the process of protection, management, and planning of (cultural) landscape according to the LCHP, the fact that in the Republic of Macedonia no landscape has been recognized as cultural heritage–cultural landscape comes as no surprise.

The dilemmas of the heritage’s specialists arose in the process of identification, protection, management and planning of (cultural) landscape are elaborated in this article going through several case-studies.