

I wish to offer what I think on this matter very simply; in 5 sequential yet overlapping points, as follows, so as to promote debate:¹

1. South African 'built environments' and 'cultural landscapes' comprise the physical areas where heritage resources management and development planning collide more so than in any other domain where heritage or development considerations feature. This is because 'built environments', settlements, villages, towns, cities and 'cultural landscapes' comprise tangible and intangible resources that are 'lived-in' and 'living', as we speak. They are not heritage resources in a 'collection' or in a museum. They do not comprise items of material culture that are 'fossilized' or cocooned out of context: they have a trajectory of use, of economic value and of social and cultural meanings that encompass the past as well as the present, and they consti-

tute the dynamic and changing 'stage' whereon, and within which, the life of many South Africans will be played out in the future.² To the extent that they undoubtedly comprise resources of material culture inherited from the past, these 'built environments' and 'cultural landscapes' also manifest the developmental tendencies within a context of time and inhabited territory characterized by significant demographic growth, marked inequalities and much poverty. Consequently, the tensions between conservation and development in our built environments, cultural landscapes, settlements, towns and cities are inescapable, palpable and sometimes overwhelming. They will become increasingly so, as poverty grows and there are further job losses in the formal sector due to the current international economic 'meltdown' occasioned by the profligate USA sub-prime mort-

gage lending saga. It is notable that economic survival for the growing South African urban poor sector of the population will be shaped increasingly by their ability to engage in informal economic activity, including the provision of shelter through 'spontaneous' shack settlements in urban or peri-urban areas, because the formal sector will not be able to cope with the numbers involved. This is an inescapable reality that organs of government seem to not wish to grasp. What does this mean for heritage in the heritage / development continuum? There are several significant implications, only the most important of which may be explored here. Because heritage resources embodied in built environments and cultural landscapes are formative presences in living environments, logic demands that heritage resources must be seen as 'setting the rules of the game' for develop-

Сохранение и развитие: некоторые размышления на тему преобразованной среды и культурного ландшафта в Южной Африке / Conservation and Development: some considerations relative to the built environment and cultural landscapes in South Africa

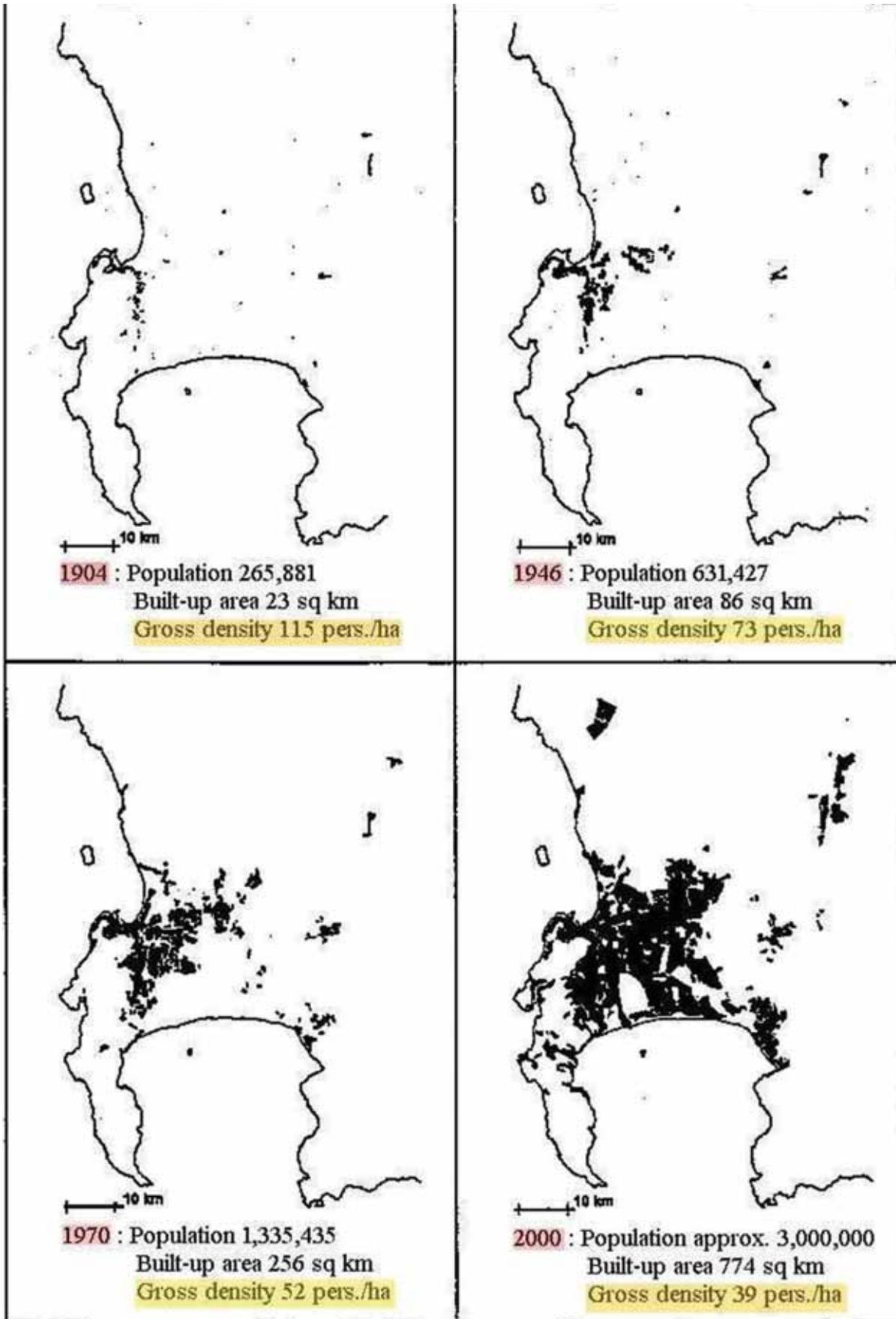
В целях поддержания дискуссии по этому вопросу я хотел бы представить свою точку зрения в пяти последовательных, но частично перекрывающих друг друга пунктах, приведенных ниже:¹

1. Южноафриканская «преобразованная среда» и «культурные ландшафты» составляют физическую арену борьбы, где управление объектами наследия и планирование развития сталкиваются с большей силой, чем в какой-либо другой области, затрагивающей вопросы наследия или застройки. Это происходит потому, что «преобразованная среда», поселки, деревни, города и «культурные ландшафты» составляют материальные и нематериальные ресурсы, которые живут или в которых живут в данный момент. Это не объекты наследия в коллекции или музее. Это не предметы материальной культуры, превратившиеся в окаменелость или изолированные от контекста: у них есть свой путь использования, экономическая ценность, социальная и культурная значимость, которые охватывают как

прошлое, так и настоящее. Они составляют динамичную и изменяющуюся «сцену», на которой будет идти жизнь многих южноафриканцев². В случаях, когда они, несомненно, являются объектами материальной культуры, унаследованной из прошлого, «преобразованная среда» и «культурные ландшафты» также демонстрируют направления развития в контексте времени и населенной территории, которым характерны значительный демографический рост, явное неравенство и большая нищета. Следовательно,

1. Это сжатая и реструктурированная версия объемного документа, подготовленного для конференции, которая проходила в апреле 2009 года в Претории (ЮАР) в Международном конференц-центре Южноафриканского совета по научным и промышленным исследованиям и была направлена на предоставление консультативной помощи правительству в решении данного вопроса. В центре внимания были городские территории и культурные ландшафты в их непосредственной близости друг к другу, проблемы сельской среды не рассматривались. Возможно, в связи с содержанием критики в адрес современной правительственной политики, текст не был опубликован в Южной Африке, и в данный момент публикуется лишь в России. / This is a condensed and restructured version of a much longer paper prepared for a conference held during April 2009 in South Africa at the International Conference Centre of the South African Council for Scientific and Industrial Research, Pretoria, aimed at providing advice on the matter to the national government. The focus is on urban areas and cultural landscapes in their immediate vicinity, not on rural environments. Probably because of the critical content relating to current government policy and practice, the paper has not been published in South Africa and is offered for publication in Russia.





2. Сейчас доминирует городское население Южной Африки, составляя около 65% от всей численности; меньшая часть населения (35%) классифицируется как сельское. В контексте современных демографических тенденций эти данные указывают на растущую со временем необходимость городского развития. Обратите внимание, что автор не ставит под сомнение необходимость сбора предметов наследия с целью их хранения и содержания, а также потребность в музеях. / South Africa's population is now predominantly urban, comprising some 65% of the total, the minority of about 35% being classified as rural. In the context of current demographic trends, this reality points to significant urban developmental needs as we move forward. Note that the author neither questions the need for collections of heritage items to exist and to be maintained, nor questions the need for museums.

3. Здесь можно процитировать множество первоисточников, включая теоретиков и практиков таких научных школ, как «Люди-окружающая среда», «Типология-морфология», «Морфология-геометрия», «Динамичный город» и «Пространственный синтаксис». Для наших целей достаточно указать следующие источники, дающие представление об этой совокупности знаний и теории: / There are very many sources that could be cited here, including theoreticians and practitioners active in the 'People-Environment', 'Typology-Morphology', 'Morphology-Geometry', 'Dynamic City' and 'Space Syntax' schools of thought. For our purposes the following may suffice to give an indication of this substantial body of knowledge and theory: Rapoport, A. (1995) Cross Cultural Studies and Urban Form, Pergamon Press, New York; Habraken, J. (2000) The Structure of the Ordinary: Form and Control in the Built Environment, MIT Press; Petruccioli, A. (1990?) Typological Process and Design Theory, Aga Kahn Program for Islamic Architecture, MIT; Krier, R. (1979) Typological and Morphological Elements of Urban Space, Architectural Design 49 (1), pp. 2–17; Moudon, A. V. (1983) Blocks, Lots and Houses; San Francisco, Space and Society, June, 22, pp. 110–117; Crane, D. (1960) The Dynamic City, Architectural Design 30 (4), April, pp. 158–162; Hillier, B. et al (1976) Space Syntax, Environment and Planning B, 3, pp. 147–185.

ment excepting where reason and the absence of heritage resources of significance suggest that development of our time should be formative of new landscapes (of course, there are in-between situations). There is a substantial body of theory and case material, variously emanating from architecture, habitat studies, urban design, anthropology and the like, that points precisely to the morphologies of settled landscapes (built environments and cultural landscapes) as having order based on heritage spanning nature and culture. Development denies this order at the peril of doing great damage to cultural authenticity, as well as to good sense in furthering necessary development.³

2. For a variety of reasons, and regrettably, it is quite obvious that development planning, as it relates to built environments, cultural landscapes, settlements, towns and cities across

South Africa, is largely out of control and tends to be developer- rather than public authority-led in the public interest.⁴ (The very poor somehow make their own 'settlement niche' informally as best they can, practically dis-engaged from the formal system). As a consequence, public planning authorities increasingly tend to react to an escalating plethora of private development proposals rather than to lead development planning through the formulation and implementation of some well-resolved indicative development framework that engages with many basic needs yet sets sustainable constraints vis-a-vis scarce resources and hazards (such as embodied in the concept of defining and protecting the three domains: wilderness, rural and urban).⁵ Such a framework should in each instance be developed so as to provide clear signals and create a 'predictive vision or model' for urban development.

In this way public investment and development controls in the given urban area would provide a clear 'map' for investment by the private sector. Such an indicative development framework must facilitate housing and livelihoods for the poor, rather than provide them, and promote the harnessing of the energies of the informal economy, so that development is not just measured in terms of bricks and mortar (or numbers of dwellings produced), but in the self- and assisted-education of people and in their improvement in life-skills. The 'modernist' urban planning paradigm (both in substantive and in procedural terms) has failed internationally with few exceptions outside of Europe and North America. Yet the South African State continues to pursue it, for example in its land use, housing and transportation departmental 'silos' and urban policies, with devastating results for most

4. Это несмотря на в целом достаточно позитивную разработку концепции процесса интегрированного планирования развития: ведь приоритетными остаются главным образом бюджетные ассигнования, не имеющие достаточной связи с планами пространственного развития. Также очевиден недостаток взаимодействия между тремя органами государственной власти, которые сегодня занимаются планированием, а именно: между департаментами городского и сельского развития, исполнительным органом провинции и местным самоуправлением, как было замечено заместителем генерального директора 2 апреля 2009 года на конференции, где была представлена эта статья. /

This is despite the generally very positive conceptualisation of the Integrated Development Planning process: this is because this remains largely a prioritization of budgetary provisions without sufficient connection to spatial development plans. Also, it is clear that there is "a lack of synergy" between planning undertaken by the three spheres of government at the current time, as noted by the Deputy Director General: Urban and Rural Development, Department of Provincial and Local Government, earlier on the 2nd April 2009 at the meeting where this paper was presented.

5. См., например, Бентон Маккей. / See Benton McKaye, for example.

6. Не случайно, что в Докладе ООН о состоянии городов в октябре 2008 года – первом докладе подобного рода, где сравнивались горо-



да по всему миру на основании детализированных данных, – было объявлено, что в южноафриканских городах самое большое неравенство в мире. / It is not an accident that the October 2008 State of the Cities Report from the United Nations, the first such report comparing cities worldwide in a study based on detailed disaggregated data, could state that South African cities are the most inequitable in the world.

7. В качестве аргументов в подтверждение данной критики см.: / For arguments that present the substance of such comment and criticism see: Todeschini, F (2007) "Visions on Urban Planning for Equity: On the significance of settlement structure and form for performance in a society characterised by difference and widespread poverty: the need for a paradigm shift", Norwegian World Habitat Proceedings of the conference World Habitat Day, 2nd October 2006, Habitat Norway, Oslo, Norway, pp. 58-62; Dewar, D and F Todeschini (1999) Urban Management And Economic Integration in South Africa, Africa Institute for Policy Analysis / Francolin Publishers, 120 pp, Cape Town; and Todeschini, F (1994) "A Planning and Conservation Approach to the Cultural Landscape of Cape Town: Its Past and Its Potentials", A Vision of Cape Town: Conference Proceedings, pp. 29-32, Cape Town Heritage Trust.

8. В качестве аргументов, подтверждающих данную критику и предлагающих дальнейшие шаги, см.: / For arguments that present the substance of such comment and criticism and point a way forward see: Uytendogaardt, R.S., Dewar, D., Todeschini, F. (2000) "A Framework for Settlement Making" Chapter 2 (pp 1-7) and "Spatial and Structural Principles for Settlement Making" Chapter 3 (pp. 1-11) in CSIR (ed) Guidelines for Human Settlement Planning and Design, ISBN 0-7988-5498-7, Pretoria; Dewar, D and Uytendogaardt, R.S. (1995), Creating Vibrant Places to Live: A Primer, UCT, Cape Town; Dewar, D and Uytendogaardt, R.S. (1991) South African Cities: A Manifesto for Change, Urban Problems Research Unit, UCT, Cape Town; and Dewar, D and R S Uytendogaardt (1978), Housing: A Comparative Evaluation of Urbanism in Cape Town, Urban Problems Research Unit, UCT, Cape Town.

sections of society (except the well to do), as well as for our cultural landscapes, settlements, towns and cities of note.⁶ All these environments are being irreparably damaged as if by some horrible disease as a consequence.⁷ At the current time the sheer scale of erosion of what we have inherited in our built environments and cultural landscapes is unprecedented and is a source of grave concern. Moreover, it is important to note that most of the inappropriate and invasive developments that are the cause of this damage are unlikely ever to feature as heritage resources at any future date: this is simply because most such developments are banal, awful pastiches or are otherwise predominantly insignificant in terms of any absolute or comparative measure of performance or cultural value that is advanced or may be proposed. Indeed, often counter to political rhetoric, the

majority of current urban developments, including most public housing being undertaken, have negative effects on the operation, performance and authenticity of South African cultural landscapes, settlements, towns and cities and they do not function well for their inhabitants in an overall sense. Sadly, the very necessary restructuring of our settlements in this post-apartheid democratic era is not promoted by the vast majority of current urban development trends, public or private.⁸ Urban sprawl, suburban and township fragmentation and spatial separation are increasing, not decreasing, with the urban poor typically banished to the outer periphery of peri-urban areas, where they remain in spatial poverty traps. Urban integration does not feature at significant overall scale and tends to be ad-hoc and piecemeal.⁹

3. Our system of law and policy relating to

the development and management of 'built environments', settlements, towns, cities and of 'cultural landscapes' is at best complicated. It rests on three clusters of quite different government departments, statutes and paradigms:¹⁰ that of 'environmental management' (mainly 'green' and dealing with 'the environment' as predominantly seen to comprise nature); land development, town planning and land management (comprising zoning, spatial development plans, land use management and the like);¹¹ and heritage resources management in terms of the National Heritage Resources Act (mainly dealing with cultural products, tangible and intangible). This overall legal 'framework', provided by the separate statutes, ordinances, by-laws, and regulations, and managed by the responsible ministries within the national and the provincial spheres of government and by municipalities at

напряженные отношения между сохранением и развитием в нашей застроенной среде, культурных ландшафтах, поселках и городах являются неизбежными, ощутимыми и иногда подавляющими. Напряжение будет еще больше возрастать с увеличением бедности и потерей рабочих мест в формальном секторе по причине сегодняшнего краха международной экономики, вызванного бесконечной историей с расточительным американским субстандартным ипотечным кредитованием. Интересно отметить, что экономическое выживание для растущего южноафриканского сектора городского населения, живущего за чертой бедности, будет все больше формироваться за счет способности этого населения заниматься неформальными видами экономической деятельности. Сюда входит предоставление жилья посредством «стихийных» лачужных поселений на городских или примыкающих к городу территориях, поскольку формальный сектор не сможет справиться с таким большим числом работающих по найму. Такова неизбежная реальность, которую органы власти, кажется, не желают принять. Какое значение это имеет для наследия в континууме «наследие-развитие»? Существует несколько важных заключений, и только самые значимые из них приведены здесь. Так как объекты наследия, воплощенные в застроенной среде и культурных ландшафтах, – это формирующие явления жилой среды, то логически следует, что объекты наследия должны рассматриваться в качестве «устанавливающих правила игры» для развития. Исключение составляют те случаи, когда здравомыслие и отсутствие значимых объектов наследия

предполагают, что формирующим для новых ландшафтов должно быть современное развитие (конечно, есть и промежуточные ситуации). Существует большое количество теоретических и фактических материалов, так или иначе исходящих из архитектуры, изучения местообитаний, градостроительства, антропологии и схожих областей, которые однозначно указывают на то, что морфология сформированных ландшафтов (преобразованной среды и культурных ландшафтов) имеет порядок, основанный на наследии, которое соединяет природу и культуру. Развитие отвергает этот порядок, угрожая нанести большой вред культурной аутентичности, а также здравому смыслу, которым должно руководствоваться необходимое развитие.³

2. К сожалению, по ряду причин планирование развития среды, культурных ландшафтов, поселков и городов по всей Южной Африке явно выходит из-под контроля, и существует тенденция к тому, что ее управление находится скорее в руках девелоперов, нежели органов местной власти, действующих в интересах общества.⁴ (Беднейшие слои населения как-то пытаются неформально создать свою собственную «поселенческую нишу» (практически отсоединенную от формальной системы). Как следствие, руководство государственного планирования все больше склонно реагировать на переизбыток предложений по частным застройкам, нежели осуществлять планирование развития через формулировку и исполнение четких рамок развития, которые бы соответствовали основным требованиям, и в то же время устанавливали твердые

ограничения по отношению к редким и находящимся в опасности объектам (например, как в концепции обозначения и защиты трех зон: дикой природы, деревни и города)⁵. Такие рамки в каждом случае должны служить для подачи четких сигналов и создания прогноза или модели для городского развития. Таким образом, контроль государственного капиталовложения и архитектурно-планировочный надзор за застройкой данной городской территории смогут предоставить ясную «карту» для инвестиций из частного сектора. Такие ориентировочные рамки развития не обеспечат бедных жильем и средствами к существованию, а скорее, облегчат решение их жилищных и материальных проблем, а также будут способствовать использованию сил сектора неформальной экономики. Так что развитие будет измеряться не только количеством кирпичей и раствора (или количеством построенного жилья), но и образованием и самообразованием людей, их совершенствованием своих жизненных навыков. «Модернистская» парадигма городского планирования (как в предметно-материальном, так и в процедурном смысле) потерпела неудачу во всем мире, за исключением нескольких примеров в Европе и Северной Америке. Однако Южная Африка продолжает ее придерживаться, например в отделе по землепользованию, жилищному строительству и транспорту, считающих себя самодостаточными, и получает ужасающие результаты в разных слоях общества (за исключением богатых слоев), а также в том, что касается культурных ландшафтов, поселков и городов.⁶ Окружающей среде постоянно наносится непопра-

9. Отметим, что если в 1900 году плотность населения Кейптауна была более 100 человек / гектар, то сегодняшние данные составляют лишь треть от этого числа. См. илл. 2: Рост Кейптауна 1904–2000. Как следствие резкого снижения плотности населения функционирование общественного транспорта Кейптауна стало неэффективным и неустойчивым. / Note that whereas in 1900 the gross density of Cape Town's inhabitants was over 100/ha, currently it is about a third of that. See, Figure 2: Growth of Cape Town 1904–2000, (Gasson, 2000, unpublished), appearing in Dewar, D and F Todeschini (2004) Rethinking Urban Transport After Modernism – lessons from South Africa, Ashgate Publishers, London. Note that, as a consequence of this drastic decrease in density, public transport in Cape Town is very inefficient and unsustainable.

10. Эти рассуждения касаются в некотором роде парадигматического вопроса, другими словами, «каков порядок вещей?», см.: / There is a kind of paradigmatic, or 'what is the order of things?', question that underlies this consideration: see Michel Foucault's (1970, original 1968 in French) The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences, Pantheon Books. В особенности, здесь вызывает интерес его концептуализация эпистемы периода. / In particular, his conceptualisation of a period's episteme is of significance here.

11. К вопросу о различиях между охраной окружающей среды и планированием развития см.: / In regard to the differences between environmental conservation and development planning, see, for example: Gasson, B. and F. Todeschini (1997) "A Planning Case and Integrated Environmental Management Compared: Some Lessons", Conference Proceedings: Integrated Environmental Management in Southern Africa: The State of the Art and Lessons Learnt, South African Chapter: International Association for Impact Assessment.

12. В качестве противоположного примера автор должен отметить, что в провинциях, где действие Управления по Наследию ЮАР кажется наиболее эффективным, за счет многолетнего негосударственного финансирования и огромных усилий со стороны многих негосударственных компаний объекты наследия перешли с уровня 2 на уровень 1 (долина Ида вблизи города Стелленбош как часть культурного ландшафта Кейп Вайнлендса). В противовес этому, практически ежедневно крайне сомнительные застройки получают официальное одобрение и санкционирование в других частях общепризнанного культурного ландшафта Кейп Вайнлендса, нанося тем самым вред ландшафту, который уже включен в предварительный список Всемирного наследия! / As a reverse example, the author has to note that in a province where SAHRA appears to be most effective, it has taken many years of NGO funding and great effort on the part of many outside government agencies to have a resource upgraded from Grade 2 to Grade 1: the case of Ida's Valley right next to Stellenbosch as part of the Cape Winelands Cultural Landscape. In contrast, entirely questionable developments virtually daily appear to have received official approval and sanction in other parts of the acknowledged Cape Winelands Cultural Landscape: a landscape that already appears on the tentative list of World Heritage Sites, and is thereby damaged!

local government, results in a somewhat incoherent minefield in practice. Obviously, the 'cracks' and 'gaps' of substance and procedure in this minefield are avidly exploited by developers intent on realising outcomes defined in terms of their own agendas rather than those of the public interest. The resulting virtual abrogation of responsibility by government and state leadership in development planning is a notable feature of our developmental landscape, as corruption in land development matters so often also appears to be.

4. In all sectors, be it development planning, environmental conservation or heritage resources management (or subsets of these at all three spheres of government, or even within the related professions), service delivery has reached such capacity constraints and/or mismanagement as to be so poor that it has become

вред, похожий на последствия страшной болезни⁷. В настоящее время истинный масштаб разрушения всего того, что мы унаследовали в застроенной среде и культурных ландшафтах, имеет беспрецедентные размеры и вызывает большую тревогу. Кроме того, важно отметить, что большинство неприемлемых или захватнических застроек, наносящих подобный вред, вряд ли можно когда-либо в будущем представить в качестве объектов наследия: просто потому, что большинство таких застроек лишь банальность, ужасная имитация, или же они в целом не несут особой значимости при абсолютном или сравнительном измерении их исполнения или культурной ценности. Действительно, часто в противовес политической риторике большинство современных городских застроек, включая государственное жилищное строительство, имеют негативное влияние на функционирование и аутентичность культурных ландшафтов, поселков и городов Южной Африки, которые в свою очередь недостаточно хорошо служат своим жителям. К сожалению, реструктуризация наших поселений, которая крайне важна в сегодняшнее демократическое время постапартеида, не поддерживается большинством современных градостроительных направлений, как государственных, так и частных⁸. Идет процесс увеличения, а не уменьшения разрастания городов, дробления и пространственного разъединения пригородов и тауншипов, при этом городская беднота высылается на внешнюю периферию примыкающих к городу территорий и вынуждена оставаться в этой тесной ловушке. Городская интеграция не представлена в полном масштабе и имеет тенденцию

the butt of legendary and inescapable derision and exasperation, despite super-human efforts on the part of some. The system is not working. 'Heritage or Development', the call often heard from developers, must be seen in this context of dysfunctionality, which developers attempt to turn to their advantage in the face of weak and sometimes paralysed administrations.¹² Heritage resources management is the principal lame duck in this overall scenario, with drastic longer term effects on our collective memory and with its pained manifestations and contestations¹³ in the state of our evolving 'built environments', settlements, towns, cities and 'cultural landscapes'.¹⁴

5. What is to be done? I strongly urge that we not take the easy and perhaps even 'politically correct' way out and give-in to unprincipled development and mismanagement.¹⁵ Rather, I

к ситуативности и разрозненности⁹.

3. Наша законодательная и политическая система, связанная с управлением и развитием «преобразованной среды», поселков, городов и «культурных ландшафтов», чрезвычайно сложна. Она основывается на трех объединениях совершенно разных правительственных департаментов, законодательных актов и парадигм:¹⁰ «управление состоянием окружающей среды» (здесь экология и окружающая среда рассматриваются как главные составляющие природы); освоение земель, градостроительство и землеустройство (включая зонирование, планирование пространственного развития, землепользование и пр.);¹¹ и управление наследием, выраженном в законе об объектах национального наследия (имеет дело с культурными объектами, материальными и нематериальными). Такие всеобщие правовые «рамки», которые устанавливаются отдельными актами, постановлениями, регламентами и директивами, и находятся под руководством ответственных государственных министров и министров провинций, а также местных муниципалитетов, на практике образуют беспорядочное минное поле. Очевидно, что материальными и процессуальными «взрывами» и «дырами» на этом минном поле жадно пользуются застройщики, стремящиеся получить результаты исходя только из своих собственных планов, не принимая во внимание общественные интересы. Как следствие, правительство практически упраздняет ответственность в области планирования развития, что является характерной чертой нашего ландшафта, связанного с застройкой, равно как и частые случаи коррупции

recommend we should:

– Take seriously, and implement, the provisions of the NAHRA relative to the identification of heritage resources and their significance, which ought to feature as basic informants and constraints to development pressures in the built environment and cultural landscapes. The single and most obvious need is to have heritage resources identified, especially in those areas coming increasingly under development pressures. Besides the identification in space of heritage resources, their level of significance (Grading in terms of NAHRA), must also feature prominently. In areas rich in heritage resources, spatial development plans must be informed by appropriately derived heritage resources management indicators that seamlessly may become the 'bridge- informants' to development planning. Note that the NAHRA specifically twinned

в вопросах землеустройства.

4. Во всех секторах, будь то планирование развития, охрана окружающей среды или управление наследием (или в подгруппах всех этих трех сфер правительства, или в связанных с ними профессиях), предоставление услуг стало таким ограниченным, бесхозяйственным и бедным, что является предметом легендарных и неминуемых насмешек и негодований, несмотря на нечеловеческие усилия со стороны некоторых из них. Система не работает. «Наследие или развитие» – призыв, который мы часто слышим от застройщиков, нужно рассматривать в контексте дисфункциональности, которую застройщики пытаются использовать в своих интересах перед лицом слабой и зачастую парализованной администрации¹². Управление наследием – самое слабое звено в этой цепи, которое наиболее болезненным образом воздействует на нашу коллективную память и демонстрирует свои страдальческие проявления и притязания¹³ в том, что касается состояния наших развивающихся поселков, городов, «застроенной среды» и «культурных ландшафтов»¹⁴.

5. Что нужно делать? Я настоятельно заявляю, что не следует выбирать легкий или даже «политически корректный» путь и сдаваться беспринципному развитию и плохому управлению¹⁵. Напротив, я рекомендую:

– Принять во внимание и осуществить на практике положения Закона о национальном наследии (NAHRA), которые относятся к идентификации объектов наследия и их значимости, считать их главными источниками информации и ограничительными условиями для техногенной нагрузки на преобразованную среду и культур-

the level of grading within a three tiered (or 'sphered') system of management (Grade1=National, Grade2=Provincial, Grade3=Local Authority=municipality). By not having given effect to these intended relationships between any specific level of heritage significance and organ of government responsibility, bottlenecks and inefficiencies have been perpetuated and grass-roots democracy in heritage resources management and development planning matters has been undermined. The principle should be to delegate authority to the lowest relevant level or sphere, as long as competence either exists or is promoted as part of the responsibility of government in the public interest.¹⁶

– Build capacity within municipalities and delegate powers envisaged in the NAHRA to that sphere of government, giving it real teeth to

inform appropriate developments and to constrain developers;

– Assist and develop capacity at the provincial sphere of government, particularly at developing integrative protocols and methods across the development planning, environmental conservation and heritage resource management divides;

– In those regions of our country where tourism and the tertiary and quaternary sectors of our economy will increasingly have to become the 'engine' for the bulk of the economic development and the majority of livelihoods in the foreseeable future, it is reckless and certainly not in the longer term public interest to allow the erosion of our built environments and cultural landscapes, for this would be like 'killing the goose that laid the golden egg'. Economic survival and the broader South African public

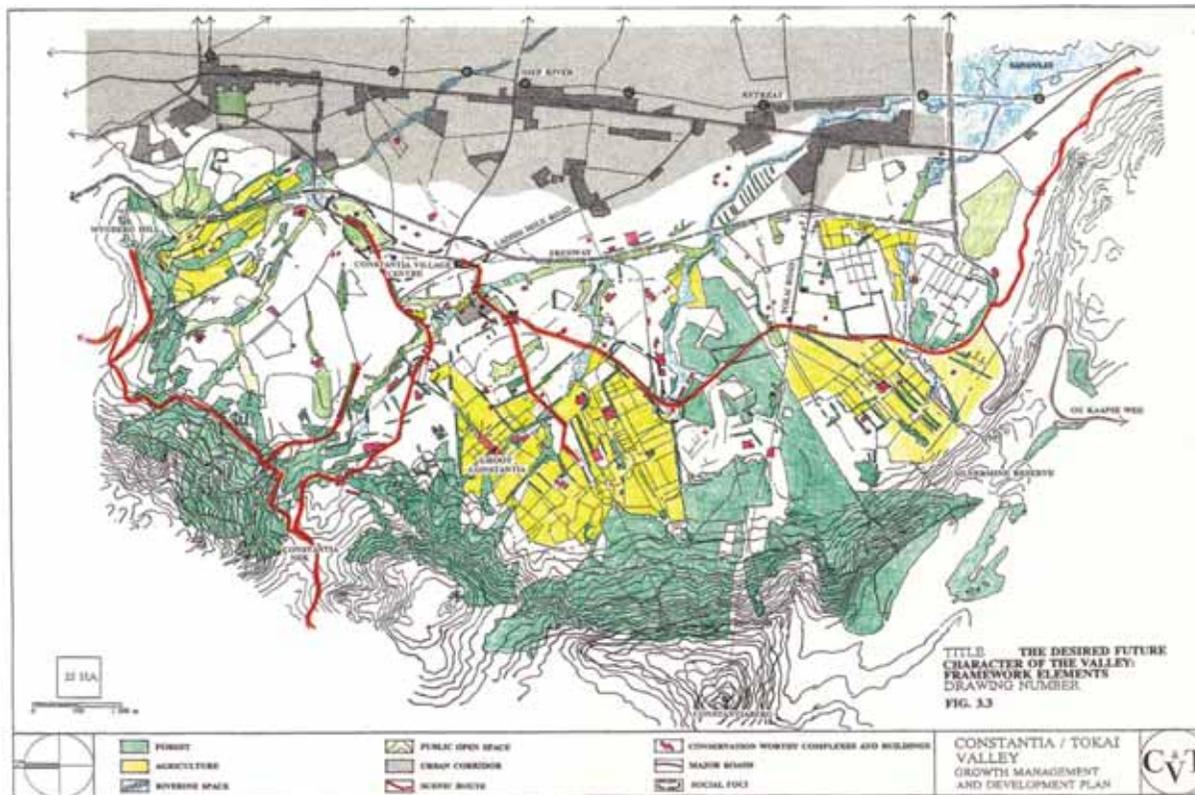
interest depend on proper integration of heritage resources management with development planning. Abrogation of the State's responsibility in this regard would be indefensible and unacceptable. The status of heritage must be raised in this relationship, not diminished.

– Integrated Development Frameworks should be moved forward from budgetary prioritization of public expenditure to spatialization and integration of such expenditure with urban place-making and heritage resources location and management.¹⁷

In conclusion, I have to draw attention to what I believe to be the most serious deficiency in our heritage management system at present as it relates to built environments and cultural landscapes: there are simply far too few people with the requisite professional knowledge and skills about the management of built environments and cultural landscapes in South Africa.

13. Как пример из Западного Кейпа см. бесконечную историю с предлагаемым развитием фермы Бошденаль в культурном ландшафте долины реки Дварс. Этот случай ясно показывает ту степень некомпетентности профессионального планирования развития с одной стороны и профессионального управления наследием с другой в концептуальном и методологическом отношении, когда объекты наследия выдвигались вперед в качестве источника информации для формулирования предложений по развитию. См.: / As an example from the Western Cape, see the ongoing and unfolding saga of proposed developments for Boschendal in the Dwars River Valley Cultural Landscape. This case has clearly revealed the extent to which professional development planning, on the one hand, and professional heritage management, on the other, have been inept in conceptual and methodological terms relative to bringing heritage resources forward as informants to the formulation of development proposals. See: Dewar, D (2008) "Urban Land Management in South Africa: views from a planning practitioner" Architecture South Africa, November / December, pp. 29-33; and Dewar, D (2009 unpublished) "Boschendal Heritage Impact Assessment: some conceptual lessons".

14. См. в Приложении к данной статье резолюцию, предложенную в завершении Международного симпозиума по наследию, который прошел 6 марта 2009 года в Замке Добрая Надежды в Кейптауне. Симпозиум был посвящен теме «Наше общее наследие» и был организован Управлением по наследию ЮАР в сотрудничестве с музеями ИЗИКО, Международным советом по охране памятников и исторических мест ЮАР, Международным советом музеев ЮАР, Комитетом по оказанию помощи в целях развития и при поддержке Центра международного наследия (Нидерланды). / See the proposed resolution put forward at the conclusion of International Heritage Symposium, held on the 6th March 2009 at the Kasteel de Goede Hoop in Cape Town, attached as an appendix to this paper. The theme of the symposium was 'Our Shared Heritage' and it was organised by SAHRA in co-operation with IZIKO Museums, ICOMOS-SA, ICOM-SA and DAC and it was facilitated by the Centre for International Heritage Activities in the Netherlands.



ные ландшафты. Единственное, что необходимо, – это идентификация объектов наследия, особенно на территориях, находящихся под растущим влиянием техногенной нагрузки. Кроме пространственной идентификации объектов наследия большое внимание нужно уделять их уровню значимости (в соответствии с градацией NAHRA). На территориях, богатых культурным наследием, планы пространственного развития должны

получать информацию со стороны управления наследием посредством соответствующих правильно выведенных показателей. Обратите внимание, что NAHRA специально соединил уровень градации внутри трехъярусной системы управления (Уровень 1 = Государство, Уровень 2 = Провинция, Уровень 3 = Местная администрация = муниципалитет). Поскольку предполагаемые отношения между каким-либо определенным уровнем значимости и

органом государственной власти не были приведены в действие, проблемные вопросы оказались законсервированы, а народовластие в сфере управления наследием и планирования развития значительно ослабло. Принцип передачи полномочий должен быть направлен соответственно на самый низший уровень (или сферу) при условии, что компетенция либо существует, либо для нее создаются все необходимые условия как для части ответствен-

It pains me to point out that most heritage practitioners involved in this arena, particularly in government departments and agencies, have virtually no foot-hold or understanding of what is involved. Indeed, most can not 'read' a landscape or a plan, let alone derive implications from that for any debate across the divide of heritage and development. The inescapable implication is that, as a matter of urgency, government and civil society should promote and support appropriate education and training so that capacity may be generated as soon as possible. We need to develop a local body of knowledge and to record precedent that can help to give direction to the inevitable debates about what to conserve and what may be destroyed that we have inherited.

Appendix

Resolution flowing from the International Heritage Symposium, held on the 6th March 2009

at the Kasteel de Goede Hoop in Cape Town.

"It is common cause that the provisions in the National Heritage Resources Act in regard to the heritage resources management of the built environment and cultural landscapes have not, and are not, being effectively implemented in a context characterised by very limited capacity: one the one hand, neither the national (SAHRA) nor the provincial heritage authorities (PHRAs) are carrying out their respective mandates appropriately, strategically or effectively; nor, on the other hand, are most local authorities (Municipalities) doing so with regard to balancing heritage resources management and development planning in the public interest as required by law and common sense. Moreover, since any debate about balancing the broad and longer-term public and societal interest across the spectrum of heritage resources management and development planning is bedev-

illed by an unwieldy and over-complicated legislative framework which deals separately with natural resources, heritage resources, and development planning, most such debates in practice lean towards developer-led rather than public-interest resolutions, most often to the detriment of significant built environments, cultural landscapes and germane collective memory of our inheritance in South Africa. There appears to be a lack of political will with respect to the management of heritage resources in South Africa, with poorly resourced and ineffective national and provincial institutions in place. These matters need to be made the subject of urgent civic debate and should receive attention at the highest levels of government accordingly."

Fabio Todeschini

15. Сам текст полученного мною пригласительного письма на этот симпозиум подчеркивает эту главную тенденцию. Вот отрывок из него: «Какой вклад в развитие может внести охрана наследия? Не должны ли мы по мере возможности направить свои шаги от институализации наследия с сопутствующими затратами на государственные учреждения в сторону интеграции наследия в повседневную жизнь?» / The very text of the letter of invitation I received for this meeting appears to underscore this general tendency. See the passage: "How can heritage conservation contribute to development? Should we not move away from the institutionalization of heritage with the associated costs to government agencies towards integrating heritage into everyday life where possible?"

16. См. / See Todeschini, F. (2007) "Issues and Challenges in South African Material Landscapes, a perspective from the Western Cape: some enquiries and several issues of method spanning heritage resources management and development planning", invited paper, Architecture SA, March/April, pp. 18-21.

17. Отметим, что теория и практика, которые связывают такое «Планирование капиталовложений» с концепцией пространственного распределения, соответствующей «Сети капиталовложений» (или «Проекту капиталовложений»), были четко сформулированы еще в 1950-х годах в Филадельфии (США): см. Дэвид А. Крейн / Note that clear theory and practice that connects this 'Capital Programming' with spatialized conceptions of the corresponding 'Capital Web' or 'Capital Design' were formulated as long ago as the 1950s in Philadelphia, USA: see David A. Crane.

ности правительства, действующего в интересах общества¹⁶.

– Нарастивать потенциал внутри муниципалитетов и делегировать власть, предусмотренную законом NAHRA, этой сфере правительства, предоставив ей возможность информировать надлежащее развитие и ограничивать застройщиков.

– Способствовать развитию потенциала в сфере провинций, в частности при разработке интеграционных протоколов и методов, касающихся планирования развития, охраны окружающей среды и управления наследием.

– В тех регионах нашей страны, где туризм, троичный и четвертичный секторы нашей экономики должны стать «двигателем» экономического развития и главным источником существования в обозримом будущем, разрушение нашей застроенной среды и культурных ландшафтов не служит долгосрочным интересам общества и является безрассудством. Это все равно что «убить курицу, несущую золотые яйца». Экономическая выживаемость и общественный интерес Южной Африки зависят от правильной интеграции управления наследием и планирования развития. В связи с чем упразднение ответственности государства было бы неприемлемым и непростительным. В этом отношении статус наследия должен быть поднят, а не принижен.

– Рамки интегрированного развития должны сдвинуться от установления приоритетов бюджетной политики в государственных расходах к пространственному распределению этих расходов и их интеграции с городским обустройством, расположением объектов наследия и их управлением¹⁷.

В заключение я бы хотел обратить

ваше внимание на то, что считаю на сегодняшний день самым серьезным недостатком нашей системы управления наследием: она насчитывает слишком мало человек, обладающих необходимыми профессиональными знаниями и навыками в деле управления застроенной средой и культурными ландшафтами ЮАР. Тяжело говорить о том, что практики, работающие в сфере наследия, особенно в государственных департаментах и агентствах, фактически не имеют ни какой-либо точки опоры, ни понимания того, что входит в сферу их деятельности. Многие действительно не умеют «читать» ландшафт или план, не говоря уже об извлечении выводов, необходимых для участия в дебатах на тему разделения наследия и развития. Отсюда следует, что правительству и гражданскому обществу нужно в срочном порядке продвигать и поддерживать на должном уровне образование, чтобы как можно скорее создать необходимый потенциал. Мы должны развивать совокупность знаний на местном уровне, учитывая уже накопленный запас, что поможет направить в нужное русло неизбежные споры о том, какое наследие охранять, а какое можно разрушить.

Приложение

Резолюция Международного симпозиума по наследию, который проходил 6 марта 2009 года в Замке Доброй Надежды в Кейптауне.

«Частая причина того, что положение Закона о национальном наследии, касающегося управления наследием в преобразованной среде и культурных ландшафтах, исполнялись и исполняются неэффективно в контексте

ограниченных возможностей, состоит в том, что, с одной стороны, ни национальный орган наследия (SAHRA), ни органы провинций (PHRAs) не исполняют свои обязанности должным образом; с другой стороны, большинство местных органов власти (муниципалитетов) также не могут достичь нужного равновесия между управлением наследием и планированием развития, действуя в интересах общества, как того требует закон и здравый смысл. Кроме того, поскольку споры о равновесии широких и долгосрочных государственных и общественных интересов в сфере управления наследием и планирования развития сталкиваются с чересчур громоздкими и запутанными законодательными рамками, которые рассматривают природные ресурсы, ресурсы наследия и планирование развития отдельно друг от друга, на практике большинство таких споров склоняются больше к решениям в пользу застройщиков, нежели интересов общественности, зачастую в ущерб значимых культурных ландшафтов, преобразованной среды и коллективной памяти о нашем наследии Южной Африки. По-видимому, не хватает политической воли, которая бы влияла на управление наследием государства, а соответствующие государственные учреждения и учреждения провинций неэффективны и плохо обеспечены ресурсами. Эти проблемы должны незамедлительно стать главной темой гражданских обсуждений и должны привлечь внимание самых верхних уровней власти».

Фабио Тодечини