

**Рекомендация CM/Rec (2008)3
Комитета Министров государствам – членам
о Руководящих указаниях по применению Европейской конвенции о ландшафтах**

*(принята Комитетом Министров 6 февраля 2008 года
на 1017 заседании постоянных представителей министров)*

Комитет Министров,

Принимая во внимание, что целью Совета Европы является объединение его членов во имя защиты и осуществления идеалов и принципов, являющихся их общим достоянием;

Обращаясь к Европейской конвенции о ландшафтах (ETS No. 176), принятой Комитетом министров Совета Европы 19 июля 2000 года и открытой к подписанию государствами – членами 20 октября 2000 года во Флоренции;

Для достижения устойчивого развития, основанного на сбалансированных и гармоничных отношениях между социальными потребностями, экономической деятельностью и окружающей средой;

Отмечая, что ландшафт играет важную для общественных интересов роль в культурной, экологической, природоохранной и социальной областях, представляет собой благоприятный ресурс для экономической деятельности, и его охрана, управление и планирование могут способствовать созданию рабочих мест;

Сознавая, что ландшафт способствует формированию местной культуры и является основополагающим компонентом европейского природного и культурного наследия, вносящим вклад в благосостояние людей и укрепление европейской самобытности;

Признавая, что ландшафт является важной частью обеспечения качества жизни людей – в городах и сельской местности; на деградированных землях и на территориях с высоким качеством окружающей среды; в районах, отличающихся исключительной красотой, и в местах повседневной жизни;

Отмечая, что развитие сельского и лесного хозяйства, промышленного и горнодобывающего производства, а также регионального и городского планирования, транспорта, инфраструктуры, туризма и отдыха, а также общие изменения в мировой экономике во многих случаях являются причинами ускоренного преобразования ландшафтов;

Отвечая желанию общества пользоваться ландшафтами высокого качества и играть активную роль в их преобразовании;

Сознавая, что ландшафт является ключевым условием индивидуального и социального благосостояния, и что его охрана, управление и планирование предполагают права и обязанности для каждого;

Признавая, что качество и разнообразие европейских ландшафтов составляют общий ресурс и необходимо сотрудничать в деле их охраны, управления и планирования;

Принимая во внимание цели Европейской конвенции о ландшафтах, и способствуя ее осуществлению;

Учитывая решение проведенной в Страсбурге 22 и 23 марта 2007 года Конференции Совета Европы по Европейской конвенции о ландшафтах, чтобы проект Руководящих указаний по применению Европейской конвенции о ландшафтах был направлен через

соответствующие Комитеты в Комитет Министров Совета Европы для утверждения в форме рекомендаций Комитета Министров государствам – членам,

Постановил

1. Принять нижеследующее Руководство по применению Европейской конвенции о ландшафтах;
2. Рекомендовать Сторонам настоящей Конвенции учитывать его и применять в рамках своей национальной политики.

РУКОВОДСТВО ПО ПРИМЕНЕНИЮ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЛАНДШАФТАХ

Введение

Данный документ содержит ряд теоретических, методологических и практических указаний по применению Европейской Конвенции о ландшафтах (здесь и далее – Конвенции). Он предназначен для Сторон настоящей Конвенции, которые намерены разрабатывать и реализовывать национальную ландшафтную политику на основе Конвенции.

Он также содержит предложения, учитывающие развитие концепции ландшафта в Европе, и разнообразный опыт применения Конвенции на практике.

Концепция ландшафта переживает этап стремительных и глубоких изменений, сопровождаемых значительными достижениями. Вместе с документами, имеющими отношение к ее выполнению, Конвенция представляет собой подлинную инновацию, сопоставимую с другими международными документами по культурному и природному наследию. Во многих европейских государствах, независимо от того, присоединились они к ней официально или нет, она уже привела к развитию - стимулировала разработку законодательства не только на национальном и региональном уровнях, но и на других административных уровнях, а также способствовала созданию методической документации и практическому применению активной ландшафтной политики с участием всех заинтересованных лиц.

Такая ситуация сложилась как в странах, которые уже давно действуют в этой области, проверили и испытали разные ландшафтные стратегии и приемы, так и в странах, которые еще не вступили в эту стадию. Некоторые страны используют Конвенцию как отправную точку в процессе глубоких изменений в своей ландшафтной политике, для других она создает возможность разработать такую политику.

Руководство содержит указания и предложения, изложенные ниже; они даны с учетом свободного выбора, предполагают творчество органов власти каждого государства при разработке законодательных, административных и практических инструментов, касающихся ландшафтов и не накладывают никаких юридических обязательств. Никаких узких или ограничительных толкований текста Конвенции или руководящих указаний не предусматривается. Действия, выбранные каждой страной для применения Конвенции, составляют общий ресурс, полезный для всех остальных государств.

Некоторые общие принципы и положения представлены ниже:

- общие принципы разработаны для более эффективного выполнения фундаментальных принципов Конвенции;
- общие положения предназначены для разъяснения действий, которые следует предпринять на техническом и практическом уровнях, чтобы способствовать, с одной стороны, охране, управлению и планированию в соответствии с целевыми показателями качества ландшафта (административные и институциональные вопросы), а с другой стороны – интегрированию ландшафтной составляющей во все соответствующие отраслевые стратегии (критерии и механизмы осуществления ландшафтной политики).

На совещаниях рабочих групп Совета Европы по выполнению Конвенции уже обозначена и будет продолжаться углубляться исследовательская тематика, полезная для выполнения Конвенции.

Руководство с входящими в его состав Приложениями разработаны для внедрения положений, содержащихся в Конвенции, в национальные, региональные и местные нормативные акты.

Часть 1 – Общие принципы

Общие принципы предназначены для обеспечения руководства по применению основных статей Конвенции.

I.1. Общие принципы предлагают

A. Рассматривать территорию как единое целое

Конвенция применяется ко всей территории и охватывает природные, сельские, городские и пригородные районы. Она включает сушу, внутренние воды и моря. Она касается как выдающихся, так и повседневных и деградированных ландшафтов.

B. Признать фундаментальную роль знания

Идентификация, описание и оценка ландшафта составляют предварительную фазу любой ландшафтной политики. Она включает анализ морфологических, археологических, исторических, культурных и природных характеристик в их взаимосвязи, а также анализ их изменений. Восприятие ландшафта обществом также должно анализироваться как с точки зрения его исторического развития, так и современного значения.

C. Способствовать привлечению внимания к ландшафту

Активное вовлечение общества означает, что специальные знания должны быть общедоступны, то есть они должны быть структурированы и представлены таким образом, чтобы быть понятными даже неспециалистам.

D. Определять ландшафтные стратегии

Каждому административному уровню (национальному, региональному или местному) следует разработать специальную и/или отраслевую ландшафтные стратегии в пределах своей компетенции. Связывая ресурсы и институты в пространстве и времени, стратегии

позволяют создать программы реализации ландшафтной политики. Различные стратегии должны быть интегрированы через целевые показатели качества ландшафтов.

Е. Включать ландшафт в территориальную политику

Ландшафтная составляющая должна быть включена в подготовку всей политики территориального управления, как общей, так и отраслевой, для совершенствования охраны, управления и планирования ландшафтов.

Ф. Включать ландшафт в отраслевую политику

Ландшафт должен учитываться во всей его целостности посредством специальных процедур, позволяющих последовательно вводить ландшафтную составляющую во все типы политики, которые влияют на качество территории. При этом предусматривается интеграция как разных управленческих органов и департаментов одного уровня (горизонтальная интеграция), так и органов управления разного уровня (вертикальная интеграция).

Г. Использовать общественное участие

Все действия, предпринимаемые с целью определения, осуществления и мониторинга ландшафтной политики должны предваряться и дополняться процедурами общественного обсуждения. Участие в нем всех субъектов деятельности предоставляет им возможность играть активную роль в определении, применении и мониторинге целевых показателей качества ландшафта.

Н. Обеспечить достижение целевых показателей качества ландшафта

Каждое действие по планированию или охране должно обеспечить достижение целевых показателей качества ландшафта. Таким образом, оно должно улучшать качество ландшафта или, по крайней мере, не снижать его. Воздействие на ландшафт, независимо от масштаба планируемых проектов, должно быть оценено, должны быть также определены правила и механизмы, регулирующие такое влияние. Каждое планируемое действие и проект должны быть не только соразмерны месту, но и обязаны соответствовать его особенностям.

И. Развивать взаимное сотрудничество и обмен информацией

Информационный обмен, распространение теоретических, методических и практических идей среди ландшафтных специалистов и образование на основе этого опыта имеют существенное значение для обеспечения социального и территориального значения Конвенции и для достижения ее целей.

I.2 Определение ландшафта

По Конвенции *ландшафт* означает часть территории, в том виде как она воспринимается населением в результате взаимодействия природных и/или человеческих факторов. (*Статья 1 Европейской конвенции о ландшафтах – Определения*)

С учетом положений Статьи 15, Конвенция применяется ко всей территории Сторон и охватывает природные, сельские, городские и пригородные территории. Ее действие распространяется на сушу, внутренние воды и моря и касается как выдающихся, так и

обычных ландшафтов, и деградированных земель. (*Статья 2 Европейской конвенции о ландшафтах – Сфера применения*)

Согласно Конвенции, концепция ландшафта отличается от той, которая содержится в документах, рассматривающих ландшафт как общественное (имущественное) благо (концепция ландшафта как наследия) и оценивают его как часть физического пространства («культурный», «природный» и т.п. ландшафт). Данная концепция, напротив, выражает стремление к непосредственному и, по возможности, наиболее полному отражению качества среды проживания людей как предпосылки индивидуального и общественного благополучия (понимаемого в физическом, физиологическом, психологическом и интеллектуальном смысле) и устойчивого развития.

Территория воспринимается как единое целое, без проведения различий между городскими, пригородными, сельскими и природными частями или ее выдающимися, обычными или деградированными участками. Обращается внимание не только на культурные, рукотворные или природные элементы: ландшафт составляет единое целое, компоненты которого рассматриваются совместно в их взаимосвязи.

При таком понимании концепция устойчивого развития должна включать экологическую, культурную, социальную и экономическую составляющие в полном объеме, то есть применительно ко всей территории.

Физическое (визуальное, звуковое, обонятельное, тактильное, вкусовое) и эмоциональное восприятие мест своего проживания, которое испытывают люди, и представление об их особых исторических и культурных чертах необходимы для признания и сохранения идентичности самого населения, а также индивидуального и общественного благосостояния. Предполагается, что население приходит к осознанию своих прав и ответственности в отношении совершенствования знаний, принятия решений и управления качеством мест своего проживания. Вовлечение населения в принятие решений о предполагаемых действиях в ландшафте, а со временем – в осуществление и управление такими решениями - рассматривается не как формальный акт, а как неотъемлемая часть процедур управления, охраны и планирования.

1.3. Признание ландшафта в законодательстве

“Каждая Сторона обязуется: а. признать ландшафты юридически как важнейший компонент среды жизни населения, как выражение разнообразия общего культурного и природного наследия человека и как основу самобытности населения” (Статья 5 Европейской конвенции о ландшафтах – Общие положения)

Юридическое признание ландшафта предполагает права и обязанности со стороны всех институтов и граждан Европы по отношению к их естественному природному окружению. Ландшафт, в котором они проживают, является результатом многих территориальных преобразований в самых разнообразных формах и в разных временных и пространственных масштабах, произошедших в результате деятельности многих участников. Территориальное развитие может быть результатом действий органов власти по созданию крупномасштабной инфраструктуры или действий индивидуальных лиц на ограниченном пространстве.

I.4. Ландшафтная политика

“В целях Конвенции: ...b. Ландшафтная политика означает определение компетентными публичными органами общих принципов, стратегии и ориентиров, позволяющих принимать особые меры по охране, управлению и планированию ландшафтов” (Статья I Европейской конвенции о ландшафтах – Определения)

Применение Конвенции предполагает:

- разработку специальной ландшафтной политики и одновременно систематическое включение ландшафтной составляющей во все виды отраслевой политики, которые оказывают прямое или косвенное воздействие на территории. Отсюда следует, что ландшафт не есть одна из отраслевых тем в ряду прочих, а неотъемлемая часть каждой из них;
- переход от политики, основанной на охране территорий, признанных выдающимися, к политике, направленной на обеспечение качества мест проживания, независимо от того, являются ли они исключительными, обыденными или деградированными;
- установление новых форм сотрудничества между различными структурами и разными уровнями управления и обмен опытом;
- применение нового подхода к определению и интерпретации ландшафта, в котором:
 - территория рассматривается как единое целое (не ограничиваясь выделением только охраняемых мест);
 - одновременно соединяются нескольких подходов - экологический, археологический, исторический, культурологический, перцептивный и экономический;
 - сочетаются социальный и экономический аспекты.

I.5. Действия в отношении ландшафта

В Конвенции даны определения действий в отношении ландшафта: охрана, управление и планирование.

“В целях Конвенции: ...d. “Охрана ландшафтов” означает действия по сохранению и поддержанию важных или характерных черт данного ландшафта, составляющих его ценность как наследия, которая есть результат его природного формирования и/или является результатом человеческой деятельности” (Статья I Европейской конвенции о ландшафтах – Определения)

Концепция охраны включает представление, что ландшафт подвергается изменениям, которые допустимы только в определенных пределах. Охранные меры, которые в настоящее время широко применяются, не должны ставить целью «остановить мгновение» или восстановить природные или антропогенные черты, которые более не существуют. Однако они могут направлять ландшафтные изменения таким образом, чтобы их характерные материальные и нематериальные особенности сохранились для будущих поколений. Ландшафтные характеристики часто зависят от действующих извне экономических, социальных, экологических, культурных и исторических факторов. При

охране ландшафта нужно находить пути и способы воздействия не только на присущие местности характеристики, но и на внешние факторы, насколько это возможно.

“В целях Конвенции: ...е. “Управление ландшафтами” означает действия, с точки зрения устойчивого развития, по уходу за ландшафтом с тем, чтобы направлять и гармонизировать изменения, вызванные социальными, экономическими и экологическими процессами” (Статья 1 Европейской конвенции о ландшафтах – Определения)

Управление ландшафтами - это последовательные действия в рамках устойчивого развития, чтобы повлиять на те виды деятельности, которые могут изменить ландшафт. Управление можно рассматривать как форму адаптивного планирования, которое развивается по мере того, как сообщества меняют свой образ жизни и окружающую среду. Его также можно рассматривать как территориальный проект, учитывающий новые социальные устремления, ожидаемые изменения биофизических и культурных характеристик, а также доступ к природным ресурсам.

“В целях Конвенции: ...f. “Планирование ландшафтов” означает активные, нацеленные на перспективу действия по поддержанию, восстановлению или формированию ландшафтов” (Статья 1 Европейской конвенции о ландшафтах – Определения)

Планирование ландшафтов также может рассматриваться как территориальный проект - оно касается формы изменений, учитывающих новые социальные нужды на основе наблюдаемого роста и развития. Планирование должно опираться на принципы устойчивого развития, учитывая экологические и экономические изменения, которые могут произойти в средне- и долгосрочной перспективе. Планирование также включает рекультивацию деградированных земель (шахт, рудников, свалок, пустошей и т.д.), таким образом, чтобы результаты на местности удовлетворяли целевым показателям качества ландшафта.

Ландшафтная деятельность – это сочетание охраны, управления и планирования территории: некоторые её части и черты могут охраняться, другие (особенно процессы) требуют управления, а иные должны быть намеренно изменены.

Часть II – Общие положения

Общие положения, по Статье 5 Конвенции, предназначены для разъяснения технических и практических действий, которые следует предпринимать, чтобы, с одной стороны, способствовать охране, управлению и планированию в соответствии с целевыми показателями качества ландшафта (административные и институциональные вопросы), а с другой стороны – содействовать включению ландшафтной составляющей во все виды соответствующей отраслевой политики (критерии и инструменты для осуществления ландшафтной политики).

II.1. Разделение полномочий и административная структура

“Каждая Сторона применяет настоящую Конвенцию, в особенности статьи 5 и 6, в соответствии с собственным распределением полномочий, соблюдая свои конституционные принципы и согласно своему административному устройству, а также уважая принцип субсидиарности и с учетом Европейской хартии о местном самоуправлении. Не нарушая положений настоящей Конвенции, каждая Сторона будет выполнять ее в соответствии со своей собственной политикой” (Статья 4 Европейской конвенции о ландшафтах – Разделение полномочий)

Страны Европы имеют длительную историю осуществления ландшафтной политики, как комплексной, так и отраслевой, основанной на законодательстве в области исторического или природного наследия, которое стало развиваться в первой половине XX века. В основе этой политики лежат, как правило, нормы, относящиеся к определённым территориям или их компонентам, которые по разным причинам представляют особый общественный интерес (основная идея политики сводилась к сохранению природной красоты или живописности, панорамным видам и т.д., которые ассоциировались с культурными моделями XVI и XVIII веков, наглядно представленными в изобразительном искусстве). В некоторых странах на административные органы разного уровня была возложена ответственность за сохранение исторического и культурного наследия.

Другие страны, особенно в последние несколько десятилетий, разрабатывают политику, которая касается вопросов регулирования окружающей среды (воздух, вода, земля, флора и фауна) и тема ландшафта часто ставится на тот же уровень, что и тема окружающей среды. В этих странах ландшафтная ответственность возложена на административные структуры, в ведении которых находится управление охраной природы, окружающей среды или экологии.

В то же время есть страны, где эти специфические виды ответственности возложены на органы территориального планирования.

В последние несколько лет ввиду сложности ландшафтных вопросов на национальном и, в особенности, на региональном и местном уровнях применялись и другие меры, например, связанные с ландшафтом обязанности делегировались секторам, занимающимся землепользованием и строительством, или общественными работами, или сельским хозяйством и т.д.

Каждое государство само определяет институциональную структуру в ландшафтных вопросах в соответствии со своим административным устройством (централизованным, децентрализованным, федеральным) на всех уровнях управления (от национального до местного) и в соответствии со своими культурными традициями и политическим устройством.

В любом случае, однако, ландшафтной проблематике необходимо уделять специальное внимание: как при распределении административных обязанностей, так и при осуществлении практической деятельности необходимо обеспечивать управление ландшафтами независимо от того, предусмотрено ли эти задачи деятельностью соответствующих административных структур.

Сферы компетенции должны быть распределены между разными административными уровнями в соответствии с принципом субсидиарности, для чего необходимо как можно активнее вовлекать местное население в решение конкретных задач управления ландшафтом. Тем не менее, высшие административные уровни могут брать на себя задачи управления и координации там, где это не связано с решением задач местного уровня (управление, координация, специальные базы данных, национальная и региональная политика планирования, инструменты этой политики и т.д.), или в тех случаях, когда это обеспечивает большую эффективность. В вопросе выбора соответствующего направления действий может использоваться опыт различных стран и регионов.

Для того чтобы обеспечить включение ландшафтной составляющей в территориальную политику, необходимо организовать процесс согласования, особенно предварительного, – как между разными уровнями, ответственными за управление территорией

(правительство, региональные власти и органы местного самоуправления), так и между различными структурами и институтами одного уровня («вертикальное» и «горизонтальное» согласование).

Процесс согласования следует распространять как на формулировку основной стратегии, так и на выбор практических решений. Таким образом можно преодолеть разобщенные частные интересы, присущие оценочному подходу, нацеленному на сохранение только выдающихся территорий, и избежать риска возникновения непоследовательной или противоречивой политики в общественном секторе.

На национальном уровне для определения и согласования стратегий и подготовки согласительных органов (постоянно действующая межведомственная конференция) будет полезным установить процедуры согласования, а также регулярные встречи между различными административными органами (министерствами). То же самое может быть организовано и по вертикали – между министерствами и нижними административными уровнями (государственно-региональные конференции), а также в рамках отдельных административных уровней. В дополнение к этим постоянно действующим органам, можно разработать процедуры по организации сотрудничества между разными структурами и институтами (общественными и/или частными), которые специализируются на решении сходных проблем, необходимо также способствовать сотрудничеству между департаментами, ответственными за различные отрасли деятельности в регионах, межмуниципальных образованиях и самих муниципалитетах.

Для национальных, региональных и местных органов, которые проводят согласительные процедуры и осуществляют руководство, будет полезным оказывать содействие предусмотренным техническим и административным службам (таким как ландшафтные обсерватории, советы, центры, институты и т.д.). Последние могут включать представителей администрации, научных и профессиональных сообществ, а также членов общественных ассоциаций, занимающихся ландшафтными вопросами.

Каждое государство в рамках своих структур и процедур по ландшафтному управлению должно определить критерии общественного участия и способы его организации.

Органам власти следует выделять на реализацию ландшафтной политики как человеческие, так и финансовые ресурсы – они могут быть специально предназначенными или поступать из смежных отраслей (окружающая среда, туризм, общественная деятельность, культура и т.д.), с последующим включением ландшафтной тематики в соответствующую отраслевую политику.

II.2. Критерии и инструменты ландшафтной политики

Основные этапы работ по ландшафту:

-изучение ландшафтов: идентификация, описание и оценка;

-определение целевых показателей качества ландшафта;

-достижение этих показателей средствами охраны, управления и планирования в установленные сроки (исключительные и обычные действия и меры);

-мониторинг состояния, оценка последствий реализуемой политики, возможное изменение мер.

На всех стадиях процесса должны быть организованы партнерство, согласование действий, обмен мнениями и обсуждение (между организациями и населением, горизонтальное и вертикальное).

Система правового регулирования должна быть сосредоточена скорее на принципах, чем на специфических методах оперативных действий, последние следует отнести к техническим инструментам, которые могут подвергнуться модификации с течением времени (регламенты, сопроводительные документы и т.д.). Формулирование принципов должно основываться на творческом подходе в исследованиях и экспериментах, такой подход внедряется в разных странах и является частью международного сотрудничества.

II. 2.1. Знания о ландшафтах: идентификация, анализ, оценка

Изучение ландшафтов является первой и главной стадией в процессе выбора решений в ландшафтной политике или определения тех лиц, чья деятельность влияет на ландшафт. Изучение предваряет определение целевых показателей качества ландшафта и ландшафтного планирования.

“С. Идентификация и оценка

1. Привлекая к активному участию все заинтересованные стороны, в соответствии с пунктом «с» Статьи 5, и в целях улучшения знаний о своих ландшафтах, каждая Сторона обязуется:

a. i) идентифицировать собственные ландшафты на всей своей территории;
ii) проанализировать их характерные черты, динамику развития и те виды воздействия, которые их изменяют;

iii) следить за изменениями ландшафтов;

b. провести оценку идентифицированных таким образом ландшафтов, принимая во внимание особую значимость, придаваемую им заинтересованными сторонами и населением.

2. Данные процедуры идентификации и оценки осуществляются на основе обмена опытом и методологией, организуемого между Сторонами на европейском уровне согласно Статье 8” (Статья 6 Европейской конвенции о ландшафтах – Особые меры)

Различные тексты, имеющие отношение к Конвенции, и различный опыт её применения, существующие в разных европейских государствах, свидетельствуют о разнообразии подходов к получению знаний о ландшафтах, что к тому же отражает и разнообразие культурных концепций. Тем не менее, достоверно известно, что наиболее часто используемые теоретические и методологические инструменты не соответствуют практическим нуждам. Слишком часто они принадлежат к отдельным дисциплинарным сферам, в то время как ландшафт требует адекватного реагирования в междисциплинарном пространстве при ограниченном времени, для чего необходим учет текущих изменений на локальном уровне. Подходы к получению ландшафтных знаний включают:

- определяемые как ”описание-интерпретация”, когда к информации предъявляются определённые требования, устанавливаемые с помощью инструментов управления изменением территорий (такие как генеральный план, отраслевой план, ландшафтные проекты и т.д.);

- аналитические и описательные подходы, относительно более независимые, имеющие оперативное предназначение.

Таким образом, понятие "идентификация" нужно понимать в широком смысле: оно включает фазу сопоставления и анализа особых характеристик (описание) и фазу определения качества (оценку), которые могут варьировать в зависимости от сложности ситуации и целей. Понятие "идентификация" не следует понимать упрощенно, не стоит ограничивать его и инвентаризацией ландшафтов. Данное понятие должно быть связано с установлением целевых показателей качества ландшафта.

Ландшафтные знания следует развивать в соответствии с процессами идентификации, описания и оценки, которые включают в себя:

- осмысление и описание особых физических характеристик объектов в их нынешнем состоянии, обнаружение следов природного и человеческого воздействия, распознавание тех характеристик ландшафта, которые явились результатом этих воздействий, а также их взаимосвязи;

- изучение процессов ландшафтного развития, выявление воздействий на ландшафт в прошлом, настоящем, либо предсказуемом будущем, обусловленных природными и человеческими факторами, а также возможных воздействий и рисков;

- основанное на экспертной оценке или на определении социального восприятия ландшафта выявление характерных ландшафтных особенностей и систем ценностей. Это знание может быть получено через разные формы общественного участия в определении ландшафтной политики и при анализе географического распределения населения.

Предлагаемые мероприятия не должны нарушать независимость методов, этапов исследований и вовлеченных в изучение лиц: в ряде случаев органы власти могут выпускать ландшафтные каталоги или атласы в качестве самостоятельных научных документов, с привлечением тех организаций, которые будут отвечать за их опубликование. В зависимости от выбора, эти документы могут называться по-разному: ландшафтный атлас, ландшафтный каталог, ландшафтная карта, карта оценки характерных черт ландшафта и т.д. При этом создается некая общая структурная основа, общий язык, который облегчает взаимодействие заинтересованных сторон. Одновременно предоставляется возможность самим экспертам решать какую форму выбрать на первом этапе исследования: описательный анализ или описание-интерпретация. Эти знания и документы требуются для определения и применения инструментов ландшафтной политики, которые зависят от административного уровня, масштаба, целей и средств (программ, планов, хартий и т.д.).

Необходимо:

- обеспечить интеграцию различных исследовательских подходов (экономического, социального, экологического, исторического/культурного, чувственного/визуального и т.д.) для наблюдений за территорией;

- удостовериться, что анализ распространяется на всю территорию, а не только на те части, которые признаны значимыми или выдающимися;

- обеспечить доступность, эффективность и прозрачность предоставления информации, уделяя особое внимание общественному участию в осуществлении ландшафтной политики;

-поощрять создание и доступность баз данных по ландшафтам; они должны касаться их состояния, прошлой и современной динамики, воздействий и рисков с учетом природных и антропогенных факторов. Информация должна обновляться периодически, более часто в случае стремительных изменений. Базы данных должны отвечать национальным и, там где возможно, международно признанным критериям – для поддержки обмена опытом между государствами, регионами и территориальными сообществами других уровней.

II.2.2. Определение целевых показателей качества ландшафта

“D. Целевые показатели качества ландшафта

Каждая сторона после общественных консультаций в соответствии со статьей 5 берет на себя обязательства по определению целевых показателей качества ландшафтов, прошедших процедуры идентификации и оценки” (Параграф 6 Европейской конвенции о ландшафтах – Особые меры)

Особое внимание следует уделять определённым природным и/или историческим элементам местности с тем, чтобы сохранить их характерную роль, особое историческое значение, экологический потенциал и другие признаки – например, живые изгороди, каменные или земляные стены, террасы, отдельные деревья-исполины, источники или канальные системы на сельскохозяйственных участках. Можно задействовать различные инструменты их защиты – от форм юридической охраны до выделения средств (грантов) фермерам и землевладельцам на их содержание, восстановление и другие меры поддержки, параллельно могут быть предоставлены обучающие материалы, содержащие указания в области традиционных методов ухода за ландшафтом.

В отношении некоторых видов деятельности и изменений, сильно влияющих на качества местности, могут применяться особые правила и нормы. К таким видам деятельности относятся прокладка линий электропередач, телефонных сетей и мачт, возведение ветровых установок, разработка шахт и рудников, коммерческая или социальная реклама, оказание рекреационных услуг (палаточные лагеря, стоянки и т.д).

Проблемы городского развития, которые следует рассматривать с учетом особенностей каждой конкретной территории, также могут быть объектом особого регулирования и темой специальных ландшафтных исследований. К ним относятся подъезды к городу, городские окраины, территории пригородов, линейные связи между историческими центрами (линейная конурбация) и т.д.

Условия общественной доступности ландшафта должны быть гарантированы наряду с уважением прав на частную собственность: подъездные пути, дороги, аллеи и тропинки должны быть проложены таким образом, чтобы ландшафт был доступен для всех. Соглашения между органами власти и собственниками могут предусматривать удаление визуальных препятствий или создание видовых коридоров для привлекающих внимание ландшафтов. Доступные дороги должны быть оснащены всем необходимым для их пользователей, в частности, должны соответствовать требованиям как комфорта и безопасности, так и устойчивого развития.

Определение целевых показателей качества должно основываться на знании характерных особенностей и качеств местности, выявлении ее динамики и потенциала, понимании того, как ландшафт воспринимается людьми. Некоторые ландшафтные аспекты заслуживают особого внимания. Целевые показатели качества ландшафта представляют собой результат последовательных ландшафтных преобразований, включающих

получение знаний о ландшафте, общественные консультации, обсуждение и формирование ландшафтной политики, выработку стратегии действий и проведение мониторинга.

Целевые показатели качества должны способствовать созданию указаний по разработке мер охраны, управления и планирования ландшафтов на определенный период времени. Они должны быть разработаны таким образом, чтобы связать социальные требования и ценности, которыми общество наделяет ландшафт, с выбором политики, касающейся состояния ландшафтных компонентов. При этом особое значение имеет многообразие социальных восприятий, отражающее разнообразие состава населения.

Применение конкретных вариантов охраны, управления и планирования должно распространяться на весь ландшафт, при этом надо избегать разделения его на составные элементы - в ландшафте все компоненты взаимосвязаны (наблюдается взаимодействие физической, функциональной, символической, историко-культурной, и т.д. сфер) и служат составляющими исторических и современных ландшафтных систем. Ландшафт – это не просто сумма составляющих его частей, это сложная территориальная система.

Целевые показатели качества ландшафта определяются в рамках ландшафтной политики для всех уровней (национального, регионального, местного) и в установленном порядке включаются в документы как городского и регионального, так и отраслевого планирования. В свою очередь, эти документы могут повлиять на определение целевых показателей качества ландшафта.

В процессе ландшафтного планирования с самого начала необходимо внедрять согласительные процедуры по всем вопросам, обеспечить их неукоснительное соблюдение и вовлечение всех заинтересованных сторон.

II.2.3. Участие, распространение информации, обучение, образование

A. Участие

“Каждая сторона обязуется:

...с. Установить процедуры участия широкой общественности, местных и региональных органов власти и других сторон, заинтересованных в установлении и осуществлении ландшафтной политики, обозначенной выше в параграфе b” (Статья 5 Европейской конвенции о ландшафтах – Общие меры)

Понимание того, что укрепление взаимосвязи между людьми и средой их обитания поддерживает устойчивое развитие, влияет на весь процесс определения ландшафтной политики. Более того, участие общественности рассматривается как инструмент усиления самосознания населения, которое «узнаёт себя» в своём ландшафтном окружении.

Участие общественности может вызвать противоречия, вытекающие из различий в системе ценностей разных социальных групп, однако его следует рассматривать как обогащающий фактор и возможность уточнить полученные знания, цели и действия.

Участие предполагает взаимное общение между экспертами и учеными с одной стороны и населением – с другой. Население обладает эмпирическим (местным и практическим) знанием, которое может быть полезным для дополнения и уточнения знаний специалистов.

Этот процесс влияет и на оценочную деятельность, понимаемую как диалектическое сравнение экспертного анализа и ценностей, присвоенных ландшафту населением, с учетом того, что существуют разные системы «ценностей» и отрицательных представлений, которые могут быть как сильно укорененными, так и находящимися в процессе утверждения. Данные системы ценностей (универсальные, свойственные общей культуре нации, местного сообщества, каждого конкретного индивидуума) принадлежат как культуре научного сообщества, так и массовой культуре: они качественные, обычно не поддаются количественному описанию, а некоторые из них иногда противоположны друг другу. Концепция участия требует принимать в расчет социальное восприятие ландшафта и широко распространенные общественные ожидания при выборе методов охраны, управления и планирования ландшафта. В этом смысле концепция ландшафта, предложенная Конвенцией, являет собой пример демократии, когда признаются различия, чтобы обнаружить черты сходства и достичь практических компромиссов; при этом возникает альтернатива иерархической классификации качеств ландшафта, выстраиваемой экспертами.

Каждое государство должно само выбрать способы участия из числа методов, применяемых для решения выявленных проблем, основываясь на существующих традициях согласований, разрешения споров, различий в административном устройстве, территориальных особенностях, масштабах деятельности, прошлом и современном международном опыте. В любом случае, участие должно охватывать все заинтересованные стороны – национальные, региональные и местные органы власти, непосредственно население, широкую общественность, неправительственные организации, хозяйствующие объекты и предприятия, научные и специальные учреждения.

Участие должно быть обеспечено на всех этапах процесса разработки и осуществления ландшафтной политики, особенно в процессе ландшафтной оценки, определения целевых показателей качества ландшафтов, принятия решений и их реализации. Участие также рассматривается как система взаимного информирования заинтересованных сторон. Особенно важно, чтобы сотрудничество имело место на всех стадиях реализации ландшафтной политики – от этапа первоначального ознакомления через осуществление согласованных действий в ландшафте, то есть через выполнение проектов, в которых все заинтересованные стороны принимают участие.

При определении общественного выбора можно применять такие надежные и испытанные средства как согласование, изучение общественного мнения, информационные и образовательные встречи, выставки. Все эти мероприятия можно проводить одновременно.

В. Повышение осведомленности²

“А. Повышение осведомленности

Каждая сторона берет на себя задачу повышать осведомленность гражданского общества, частных организаций и органов власти о ценности ландшафтов, происходящих с ними изменениях и их роли” (Статья 6 Европейской конвенции о ландшафтах – Особые меры)

Необходимость привлекать внимание гражданского общества, частных организаций и органов власти к вопросам ценности ландшафтов, их роли и происходящих с ними

² также - повышение восприимчивости, привлечение внимания

изменениях вовсе не означает, что эти стороны нечувствительны к качеству окружающей среды. В действительности, распространенные представления могут быть неверными, или стороны не всегда хорошо осознают непосредственную связь между ландшафтом и своей повседневной жизнью. Повышение осведомленности – дает возможность установить существующие связи между местом проживания, повседневной деятельностью, и особенностями природной среды, расселения и инфраструктуры. Привлечение внимания к ландшафту на уровне личных контактов складывается из опыта общения между местными жителями, к которым относятся принимаемые решения, и учеными и экспертами, которые обладают научными и техническими знаниями в области ландшафта.

Постоянно, периодически или эпизодически можно использовать следующие формы распространения информации:

- публикации, выставки, аудиовизуальные средства, моделирование, выступления артистов и фотографов на национальном, региональном и местном уровнях; широко используемые текстовые и аудиовизуальные презентации в форме иллюстрированных брошюр, озвученных слайд-шоу или выставок разного масштаба. Эти методы часто используются на местном уровне для того, чтобы информировать о ландшафтах в границах муниципалитета или территорий, имеющих самоуправление. Презентации, сопровождаемые дебатами или обсуждением с участием местного населения, дают возможность выяснить точку зрения жителей. Ландшафтное моделирование или презентации с использованием трехмерных композиций или блок-схем способствуют лучшему пониманию проблем и их обсуждению всеми участниками;
- телевизионные передачи с широкой аудиторией действия;
- общие и местные информационные выпуски, рассказывающие о локальных событиях;
- местный опыт привлечения внимания к ландшафту, в частности совместные посещения территории местными жителями, представителями власти, учеными и экспертами с последующими комментариями. Подобный опыт может положить начало переговорам и привести к коллективным решениям о будущем ландшафта. Некоторые из этих действий могут стать частью других важных событий.

Повышение осведомленности должно касаться не только жителей, избираемых представителей власти и административных органов, но также компаний, неправительственных организаций, научных и технических обществ и деятелей искусств. Это процесс распространения знания, действующий не только сверху вниз - от специалистов, которые реализуют ландшафтную политику, к местным жителям, но и снизу вверх – от местных жителей, заявляющих о своих предпочтениях, через экспертов к политикам, принимающим решения о необходимых преобразованиях.

С. Обучение

“В. Обучение...

Каждая сторона обязуется поддерживать:

- a. Обучение специалистов в области оценки и практической работы с ландшафтами;*
- b. Междисциплинарные обучающие программы в области ландшафтной политики, охраны, управления и планирования для профессионалов в частном и общественном секторах, а также для заинтересованных ассоциаций” (Параграф 6 Европейской конвенции о ландшафтах – Особые меры)*

В настоящее время многие государства проводят обучение специалистов в области оценки и практической работы с ландшафтами. Такое образование следует всячески поощрять и развивать. Программы должны быть основаны на понимании ландшафта как устойчиво развивающейся системы, на учете взаимосвязей ландшафта и экономического развития, процессов восстановления природных ресурсов и требований социальной справедливости.

Подобные учебные программы включают как осуществление, так и менеджмент проектов и предназначены для дизайнеров, менеджеров, инженеров и технических специалистов по охране, управлению и планированию ландшафтов. Курсы должны заканчиваться получением диплома государственного образца; в настоящее время они являются частью Европейской образовательной программы, в рамках которой возможен обмен между государствами на уровне университетов.

Обучение ориентировано на нужды участвующих в специальном образовании или профессиональной подготовке:

- национальные и местные институты и органы, на которых лежит ответственность за ландшафт и обучение, должны содействовать учреждению специальных курсов на междисциплинарной основе для обучения специалистов в области оценки и практической работы с ландшафтами и ландшафтных исследований;

- в другие университетские курсы следует для общего ознакомления включать знания о ландшафте с целью подготовки технических работников, чья деятельность влияет на ландшафтные характеристики территории;

- специальная информация и программы обучения без отрыва от производства должны быть предоставлены избираемым представителям власти, техническому персоналу органов власти всех уровней и секторов, специалистам частных и государственных секторов, а также соответствующим организациям, чья деятельность влияет на ландшафт (сельское, лесное хозяйство и т.д.), чтобы ландшафтная тематика была наиболее полно представлена в отраслевой политике;

- теоретические и прикладные исследовательские программы по ландшафтам следует развивать на междисциплинарной основе и продвигать на государственном и других административных уровнях в контексте международного сотрудничества. Ожидаемый вклад в ландшафтные исследования послужит совершенствованию теоретических знаний; процесса устойчивого развития; государственной политики и ее оценок; взаимосвязи между ландшафтными исследованиями и образованием; ландшафтной экономики; представлений о ландшафте и его истории, подходов к определению ценности ландшафта и общественных действий; интеграции секторальных дисциплин с целью оценки ландшафтных качеств местности; участия заинтересованных сторон в разработке и осуществлении ландшафтной политики и определения инструментов ее осуществления. Исследования должны быть также направлены на изучение взаимодействий при условии тесной взаимосвязи между фундаментальными исследованиями и деятельностью общества. Такие исследования могут дать ценные результаты для охраны ландшафта, управления и планирования на теоретическом, методологическом и практическом уровнях.

D. Образование

“В. ...и образование

Каждая сторона обязуется поддерживать:

с. Школьные и университетские курсы, которые в значимых предметных областях обращаются к ценностям, связанным с ландшафтами, и проблемам, которые возникают в связи с их охраной, управлением и планированием” (Параграф 6 Европейской конвенции о ландшафтах – Особые меры)

Хотя в некоторых странах школа уже предполагает начальное ландшафтное образование, последнее может развиваться для повышения внимания к вопросам, возникающим при оценке качества мест проживания и окружающей среды. Кроме того, это способ установить контакт с населением через семью ученика.

Развитие образовательного процесса может происходить в рамках нескольких дисциплин, таких как география, история, естественные науки, экономика, литература, искусство, архитектура, инженерное дело, гражданское право.

В школьные учебные планы на разных уровнях следует включать знакомство с ландшафтом через обучение «чтению» ландшафта и определению взаимосвязи между жизнедеятельностью населения и ландшафтом, между экологическими и ландшафтными проблемами с одной стороны, и социальными и экономическими вопросами – с другой.

Ландшафт – это образовательный ресурс, когда ученики наблюдают и изучают индикаторы окружающей среды и места своего проживания, они постигают содержание территориального планирования. «Чтение» ландшафта делает возможным также понимание современных и исторических закономерностей формирования ландшафта как проявления самобытности местного сообщества.

II.3. Методы осуществления ландшафтной политики

“Е. Осуществление ландшафтной политики

Для осуществления ландшафтной политики каждая сторона берется ввести механизмы охраны, управления и/или планирования ландшафта” (Параграф 6 Европейской конвенции о ландшафтах – Особые меры)

Методы осуществления ландшафтной политики или средства включения ландшафтной составляющей в отраслевую политику могут носить как регулятивный, так и договорной характер. Новые методы также могут быть использованы, и их выбор зависит от конкретной ситуации, которая может меняться даже внутри одной страны.

Осуществление ландшафтной политики или внедрение ландшафтной составляющей в отраслевую политику могут комбинировать эти методы в соответствии с конечными целями, особенностями территории, населения, административной организацией и т.д. Это относится ко всем ландшафтам и определяющим их видам деятельности. Ландшафтная политика может быть включена в общие и отраслевые структуры административного регулирования, разработки программ и пространственного планирования; при этом может предусматриваться приобретение или использование земли компетентными органами различных уровней.

II.3.1. Регулятивное осуществление ландшафтной политики

Регулятивное осуществление ландшафтной политики зависит от существующего законодательства и от желаемого результата применительно к охране, управлению и планированию ландшафтов. Необходимые меры могут быть предусмотрены в документах территориального планирования или при разработке специальных механизмов реализации ландшафтной политики.

- Включение целей ландшафтной политики в деятельность по охране: предполагаемые меры должны предусматривать сохранение и поддержание существенных компонентов или типичных аспектов ландшафта; охрана должна осуществляться согласно этапам менеджмент-плана. Можно использовать существующее профильное законодательство или разработать новое.

- Включение целей ландшафтной политики в процесс управления: соответствующие меры могут предусматривать уход за ландшафтными объектами (некоторые из них могут быть приобретены компетентными органами).

- Включение целей ландшафтной политики в процесс планирования: необходимые меры могут предусматривать разработку планировочных схем или соответствующие новые возможности. Может быть предусмотрено финансовое обеспечение предложенных действий и/или техническое и оперативное содействие.

II.3.2. Исполнение ландшафтной политики на основе договорённостей

Исполнение ландшафтной политики по договорённости основано на соглашениях, хартиях, стандартах качества и контрактах между органами власти и заинтересованными сторонами. Оно может включать предоставление финансовой поддержки предложенных действий и/или технической и оперативной поддержки:

- в отношении охраны: соглашения, предусматривающие уход за ландшафтом. Уместным может быть вынесение решений о компенсации тем, кто пострадает от мероприятий, благоприятных для сохранения ландшафта;

- в отношении процесса управления: соглашения или контракты, предусматривающие уход за существующими элементами ландшафта. При необходимости может быть предоставлена финансовая поддержка (грант), равноценная стоимости этого содержания (например, содержание оград, каналов, дорожек и т.д.);

- в отношении процесса планирования: соглашения и контракты, предусматривающие создание новых ландшафтных объектов и услуг с соответствующим финансированием. Данные новые структуры должны вписываться в существующий ландшафт, т.е. они должны соответствовать целевым показателям качества ландшафта.

II.3.3. Механизмы ландшафтной политики

Реализация ландшафтной политики должна быть предусмотрена в процессе генерального планирования и устойчивого развития, с определением специальных механизмов её осуществления и предполагаемого внедрения ландшафтной составляющей в отраслевые механизмы. Даже если ожидается децентрализация, в основу этого процесса должны быть положены основные принципы национального уровня, а также взаимосвязь компетенций разных уровней и механизмов реализации ландшафтной политики.

Такие механизмы реализации уже внедряются в некоторых странах, их опыт может послужить примером для создания новых и для улучшения уже существующих.

Основные категории инструментов:

- ландшафтное планирование и научные исследования, включенные в территориальное планирование;
- включение ландшафтной составляющей в отраслевую деятельность;
- совместные хартии, контракты, стратегические планы;
- изучение воздействий на ландшафт;
- оценка воздействия на ландшафт неучтенных факторов и видов деятельности,;
- охраняемые местности и ландшафты;
- исследование взаимосвязи между ландшафтом и нормами регулирования, относящимися к культурному и историческому наследию;
- ресурсы и финансирование;
- ландшафтные премии;
- ландшафтные обсерватории, центры и институты;
- отчеты о состоянии ландшафтов и ландшафтной политики;
- трансграничные ландшафты.

Примеры механизмов ландшафтной политики, используемых для осуществления Европейской конвенции о ландшафтах

Цель данного Приложения – привести некоторые примеры механизмов ландшафтной политики, используемых для осуществления Европейской конвенции о ландшафтах. Этот опыт может быть дополнен собственным опытом государств- участников конвенции, что будет способствовать улучшению работы с ландшафтами.

Предполагается, что каждая сторона вносит свой вклад в создание базы данных, которая будет представлена на сайте Европейской конвенции о ландшафтах Совета Европы. База данных станет инструментальным средством обеспечения взаимной технической и научной поддержки через накопление данных и обмен опытом изучения ландшафтов, в соответствии со Статьей 8 Европейской конвенции о ландшафтах (по взаимопомощи и обмену информацией).

1. Ландшафтное планирование: ландшафтные планы и ландшафтные исследования как часть территориального планирования

Для решения ландшафтных проблем следует использовать процесс систематического ландшафтного планирования, адаптированного к разным административным уровням, от государственного до местного, применительно ко всей территории, включая городские и пригородные земли.

Этот процесс может принимать следующие формы:

- a. собственно система ландшафтного планирования и ухода за ландшафтом, обеспеченная взаимосвязанными на разных административных уровнях механизмами и характеризующаяся оперативной самостоятельностью (ландшафтный план);
- b. систематическое введение ландшафтной составляющей в процесс планирования на разных уровнях (государственном, региональном, местном), дополненное ландшафтными исследованиями с рекомендациями. Общее пространственное планирование должно обязательно иметь ландшафтную составляющую.

Эти варианты иногда могут иметь место одновременно, даже внутри одного и того же государства.

В отношении планирования, интегрирующего ландшафтную составляющую, важно, чтобы постоянно проводились специальные исследования по изучению ландшафтов и предполагаемых воздействий на них.

По Конвенции, подобные исследования и направления должны предусматривать сохранение характерных особенностей территорий, качество которых уже признано

высоким; обычное управление ландшафтами; и проекты оценки и реабилитации территорий.

Проекты должны включать:

- оперативные меры охраны, управления, планирования, оценки и реабилитации;
- образовательные и информационные меры по повышению осведомленности населения и хозяйствующих субъектов;
- прямое участие местного населения и заинтересованных субъектов деятельности;
- механизмы слежения за изменениями и эффективностью применяемой на местах политики.

Ландшафтные планы и исследования оформляются в форме картографических документов и отчетов, с указанием задач и предложенных мероприятий.

В процессе планирования важно активно использовать такой механизм как предварительные «вертикальные» и «горизонтальные» согласительные процедуры между различными уровнями и отраслевыми органами территориального управления. Было бы полезно поддержать такую совместную работу мерами юридического и административного характера.

Эта совместная работа затрагивает разные стадии процесса разработки и осуществления ландшафтной политики, в особенности те, которые касаются знаний о ландшафтах, определения целевых показателей качества ландшафтов и решений в отношении ландшафтов, а также выполнения плана действий. Совместная работа предполагает согласованные права и обязанности для всех участников.

Желательно также установить сроки действия, проводить корректировку и обновление ландшафтных планов, а также учитывать такие факторы, как:

- скорость изменений на рассматриваемых территориях;
- реальные возможности вовлечения административных органов в разработку соответствующих механизмов;
- внимание общества к ландшафтным проблемам;
- возможности устойчивого развития, открывающиеся при определении целевых показателей качества ландшафта рассматриваемых территорий.

2. Включение ландшафтной составляющей в отраслевую политику

Особенно важно обратить внимание на следующее:

- все механизмы территориального планирования и ухода за ландшафтом, будь то отраслевые или связанные с частной собственностью, должны соответствовать положениям, которые содержатся в ландшафтных планах и исследованиях;

- все программы и инструменты территориального планирования, развития и управления должны постоянно включать ландшафтную составляющую;
- должны быть предусмотрены и выполнены многочисленные формы «вертикальных» и «горизонтальных» согласительных процедур между компетентными органами;
- интегрированный ландшафтный подход должен быть включен в используемые механизмы отраслевой деятельности на рассматриваемой территории.

В частности, ландшафтные планы и исследования должны быть включены в программы по энергетике; инфраструктурные и транспортные проекты; планирование бассейнов речного стока; программы и проекты в области наследия и туризма; планы и финансовые инструменты в сельском хозяйстве и фермерстве; существующие формы охраны природы (например, парки, резерваты и т.д.).

Основные характеристики ландшафтного анализа и ландшафтного плана действий для включения в общее ландшафтное планирование и в отраслевые механизмы

Ниже представлено краткое содержание этапов ландшафтного планирования (ландшафтные планы, интеграция ландшафтной составляющей в процесс общего планирования). Также приведены детали процесса планирования отраслевых территориальных преобразований (отраслевые планы и проекты) и методы проведения согласительных процедур и переговоров (хартии, контракты, совместные стратегии).

1. В общем процессе изучения ландшафтов как целостной единой территории (идентификация, характеристика, оценка) осуществляется четкое определение и разграничение ландшафтных комплексов.

Выражение «ландшафтный комплекс» используется для того, чтобы подчеркнуть значение комплексного изучения ландшафта. Было бы неправильно уделять внимание только одному виду анализа (например, экологическому, географическому, историческому, визуальному и т.д.). Поэтому могут быть использованы несколько терминов, основанных на различных формах описания ландшафта и интерпретации мест, как это уже происходит в разных странах, например, территория, система, структура, элемент (не только территориальный, но также линейный, сетевой и т.д.).

2. Ландшафтный план или исследование должны устанавливать «целевые показатели качества ландшафта» для каждого ландшафтного комплекса. К показателям относятся:

- сохранение и поддержание характерных особенностей (морфология, составляющие элементы, формы, цвета и т.д., принимая во внимание строительные материалы и технологии, символические особенности и т.д.);
- прогноз изменений ландшафта в сочетании с целевыми показателями качества ландшафта; эти изменения не должны влиять на качество ландшафта;
- оценка и реабилитация деградированных или проблемных территорий в целях восстановления их прежних качеств или создания новых ландшафтов.

3. Ландшафтные планы и исследования должны содержать основные принципы, стратегии и задачи обеспечения качества ландшафта (охрана, управление, планирование, оценка), с

уделением особого внимания мерам поддержания значимости ландшафта, его общественному использованию и доступности.

4. Ландшафтные планы и исследования должны также обеспечивать привлечение внимания к ландшафту, обучение и информирование населения и других участников, чья деятельность воздействует на ландшафт (экономисты, технологи, административные и властные структуры и т.д.).

5. Ландшафтные планы и исследования должны также предусматривать соглашения и способы финансирования, направленные на поддержание элементов ландшафта, на создание соответствующих структур, рекреационную и образовательную деятельность и т.д. – как за счет использования специально предназначенных фондов, так и с указанием возможности использования фондов других отраслей (таких как сельское хозяйство, туризм, культура, общественные работы и т.д.), а также через поощрение активного участия населения и неправительственных организаций.

6. В ландшафтных планах и исследованиях должны быть определены кратко- и среднесрочные программы осуществления планируемой деятельности с указанием исполнителей и средств исполнения.

7. Важнейшее значение имеет наличие средств мониторинга ландшафтных изменений и эффективности предпринимаемых действий. Мониторинг способствует ревизии и периодическому переопределению целевых показателей качества ландшафта, этапов ландшафтной политики и средств её реализации.

3. Хартии, контракты и общие стратегические планы

Механизмы согласования и ведения переговоров получили широкое распространение и стали обычными за несколько последних десятилетий - они могут быть использованы для ландшафтных преобразований и в этих вопросах уже накоплен некоторый позитивный опыт. В частности, в их состав включают узаконение процедур выявления и описания ландшафта, разработка и апробация показателей качества, средне- и долгосрочные стратегии контроля различных субъектов деятельности; взаимные обязательства по осуществлению ландшафтной политики на основе программы конкретных действий.

Различные административные органы отвечают за внедрение механизмов согласования в соответствии с их собственной спецификой. К их ответственности относятся установление инициативных групп, формы их привлечения, ведение переговоров и заключение контрактов, осуществление выбора стратегии, координация, соблюдение процессуальных норм по определению и осуществлению необходимых действий.

На основании имеющегося опыта можно утверждать, что следует придавать важное значение как можно более широкому вовлечению всех субъектов деятельности (общественных и частных, индивидуальных и коллективных, федерального, регионального и местного уровней, общих или отраслевых и т.д.), участию ландшафтных экспертов на разных этапах согласования, предоставлению общественности предварительных данных и обоснованию четкой системы взаимодействия. Предварительные согласительные процедуры между всеми субъектами деятельности необходимы для гарантии успеха, и они могут принимать разные формы.

4. Изучение воздействий на ландшафт

Европейский Союз установил процедуры изучения воздействий разрабатываемых проектов на окружающую среду, такие как «Изучение воздействий на окружающую среду (EIS)» и «Стратегическая оценка окружающей среды (SEA)». Они являются очень полезными механизмами изучения прямого и косвенного влияния проектов на территорию и определяют меры, необходимые для снижения эффектов предполагаемого воздействия. Данные процедуры могут также использоваться в странах, которые не являются членами Европейского Союза. Однако имеющийся опыт указывает на часто встречающееся несоответствие применяемых методов анализа и оценки ландшафтной составляющей, которая часто рассматривается как отраслевой объект, относящийся к компонентам окружающей среды (т.е. воздух, вода или почва) где для оценки во многих случаях привлекаются количественные показатели. Следовательно, необходимо разработать надлежащую качественную оценку последствий реализации различных проектов развития на ландшафт.

Необходимо внести изменения в эти процедуры для единой комплексной трактовки территориальных объектов.

Необходимо также вводить целевые показатели качества ландшафта (ландшафтные планы, планы развития и преобразования ландшафта и т.д.) в исследования по изучению воздействий на окружающую среду, чтобы разрабатываемые проекты стали по возможности совместимы с этими показателями.

В любом случае необходимо предпринять действия по устранению или компенсации любых негативных воздействий, оказываемых разрабатываемыми проектами на территорию или местность с точки зрения ландшафта и окружающей среды (по возможности, с интеграцией двух точек зрения).

Было бы полезным использовать руководящие принципы стратегической оценки (SEA) с целью тестирования и верификации планов и программ территориального планирования, так как такая оценка включает в себя комплексное рассмотрение ландшафта, и особенно его устойчивости к планируемым преобразованиям.

5. Оценка воздействия на ландшафт видов деятельности, не подлежащих изучению в рамках EIS и SEA

Все проекты развития, независимо от их типа, в том числе проекты местного уровня должны обращать внимание на качества ландшафта. Некоторые государства пользуются особыми механизмами в этой области. Оценка воздействия на ландшафт должна способствовать принятию соответствующих решений органами власти, обучению и повышению осведомленности технического персонала, руководителей и частных лиц в процессе разработки проекта.

Поэтому необходимо установить специальные процедуры оценки для всех проектов, реализация которых требует официального разрешения, однако не подлежит процедуре оценок в рамках EIS или SEA.

Следует, однако, подчеркнуть, что необходимая документация и процедура оценки не могут быть слишком дорогими или технически сложными. Ведь оценка воздействия на ландшафт должна проводиться для всех проектов по созданию инфраструктуры и строительства, должны быть разработаны специальная документация и процедуры,

чтобы провести полный комплексный анализ взаимосвязей между рассматриваемой местностью и проектом развития.

Документация должна:

- содержать несколько вариантов проектных предложений (в условиях полного, частичного и/или альтернативного исполнения проекта), показывать, где возникают проблемы обзора и визуальной связи между отдельными местами или компонентами в границах обширных территорий; устанавливать связь с применяемыми материалами, окраской и строительными приемами; указывать влияние на биотические и абиотические объекты;
- давать представление о состоянии участков и условиях проектирования до того, как проект выполнен; демонстрировать соответствие проектных характеристик условиям проектирования; моделировать вид местности на проектную перспективу;
- демонстрировать соответствие проекта целевым показателям качества ландшафта в составе механизмов ландшафтного планирования и преобразования (планы, хартии и т.д.) там, где они определены;
- оценивать влияние предполагаемого преобразования территории и окружающей среды, предусматривать, где это необходимо, меры по смягчению воздействий, которые обеспечат сохранение качества ландшафта, а также предусмотреть компенсационные меры поддержания качества окружающей среды.

6. Охраняемые ландшафты

Важно поддержать политику, направленную на обеспечение качества территории в целом через исследования, планирование и управление обычными и даже деградированными участками местности, а не ограничиваться только выявлением и охраной выдающихся ландшафтов. Последнее длительное время применяется во многих странах, однако сохранение памятников культуры и природных территорий уже некоторое время проявляет признаки кризиса, особенно когда оно превалирует над другими категориями земель. Пассивная охрана изолированных мест предоставляет в результате возможность управления и преобразования охраняемой территории только специалистам и профессионалам.

При введении особых регламентов для охраняемых участков (или внесении поправок в действующие законы), необходимо достигать полного согласия в мотивации этих территориальных регламентов на основе:

- преимущества общественных представлений, засвидетельствованных иконографией, рассказами путешественников, историческими документами и т.д.;
- новейших исследований;
- изучения современных культурных ценностей, уже замеченных специалистами, но пока еще не воспринятых населением (современная архитектура, промышленная археология и пр.);

- изучения систем ценностей, особенно символических, которые приняты местными сообществами («малое» наследие; места, связанные с историей или местными легендами и т.д.).

Следует учитывать особенности каждого государства. Предпочтительно избегать мотиваций типа «живописный», «естественная красота» или «выдающийся», поскольку они относятся к культурным концепциям, характерным для законодательства по охране памятников и достопримечательных мест начала XX века. Аргументация, основанная на характерных особенностях местности, может быть дополнена или заменена обоснованием особой уязвимости (чувствительности) или рисках развития территории.

Для таких участков каждое государство в соответствии с поставленными задачами должно наиболее точно определить:

- общие и специальные меры и механизмы охраны, например: классификация или инвентаризация, использование существующих институциональных форм, таких как парки и резерваты (региональные парки, культурные и археологические резерваты и т.д.), создание новых механизмов охраны; другие охранные меры;

- характерные особенности механизмов постановки на учет и охраны, например: описание участка и основные причины его охраны с официальным оповещением общественности.

Полезно установить специальные регламенты для каждого охраняемого участка в соответствии с его размерами, особенностями и т.д.; или же разработать специальные ландшафтные планы для всего участка или определенных особенных типов ландшафтов. Касающиеся их регламенты должны быть включены в документы ландшафтного планирования и преобразования.

7. Взаимосвязь между ландшафтом и регламентацией в отношении историко-культурного наследия

Каждое государство обладает собственным законодательством, административной структурой и специальными механизмами для гарантии безопасности своего историко-культурного наследия, которое в настоящее время получает все большее общественное внимание в соответствии с политикой в этой области, распространённой в Европе с конца XIX века. Ландшафтная составляющая также должна быть включена в эту сферу деятельности. Уместно обратить внимание, что охрана и содержание точечных, линейных и площадных объектов, которые составляют историко-культурное наследие (например, исторические центры, виллы, промышленная археология, сады и парки и т.д.), способствуют обогащению ландшафта.

Сохранение исторических памятников может быть предметом специальных планов или регламентов, предназначенных для поддержания физических, исторических, символических, визуальных и композиционных взаимосвязей с близким и отдаленным окружением объектов наследия. Иными словами, необходимо переключить фокус внимания (и, следовательно, меры охраны) с отдельных частных изолированных элементов на всю систему, в которой эти элементы лишь составные части ландшафта.

Предполагается проводить совокупное выявление исторического наследия, обозначив его роль в системе исторических, материальных и нематериальных отношений; определить механизмы, способствующие его сохранению и приданию ему новой ценности (*валоризация*); любые сооружения и земельные участки должны подпадать под действие

механизмов, регулирующих предлагаемые преобразования (регламенты, специальные программы, включение в общее планирование и т.д.).

8. Ресурсы и финансирование

Для разработки и осуществления ландшафтной политики необходимы как финансовые, так и человеческие ресурсы.

Специальные ресурсы могут быть выделены с учреждением ландшафтных фондов на разных административных уровнях через государственное и частное финансирование (физические лица, ассоциации, фонды и т.д.). Включение ландшафтной составляющей в отраслевую политику (окружающая среда, туризм, сельское хозяйство, обслуживание населения, культура и т.д.) позволит одновременно использовать ресурсы этих отраслей на охрану, управление и планирование ландшафта.

Для повышения осведомленности о ландшафтах при принятии решений на государственном и других уровнях, могут быть применены специальные меры, включая налоговые вычеты и предоставление субвенций. Эти меры должны соответствовать разным типам ландшафтов, составляющим их элементам и механизмам реализации, а также потребностям заинтересованных местных сообществ (прямые стимулы).

Могут быть эффективными и другие виды стимулирования, например, техническая помощь в разработке планов и проектов, оценка (валоризация) территории в сфере туризма, поддержка производства высококачественной сельскохозяйственной продукции (непрямые стимулы).

Могут быть приняты специальные инициативы по поддержке сотрудничества с неправительственными организациями по разработке и осуществлению ландшафтной политики на разных административных уровнях и в связи с разными механизмами её реализации (планы, хартии и т.д.), а также разными фазами применения политики (охрана, управление и планирование).

В составе крупных государственных работ по строительству и техническому оснащению может выделяться определенный процент финансирования обеспечения ландшафтной составляющей в бюджете. Такое решение уже принято в некоторых странах.

9. Ландшафтная премия Совета Европы

В отличие от других форм признания, которые большей частью обращают внимание на исключительную природу или ценность объектов (вне зависимости, унаследованы ли они или созданы недавно), Ландшафтная премия, предусмотренная Конвенцией, предназначена, главным образом, для привлечения внимания к значимости ландшафта, поскольку её цель состоит в признании выдающейся деятельности, осуществляемой государственными и неправительственными организациями.

Премия может быть присуждена на государственном, региональном и местном уровнях за выдающиеся достижения по восстановлению или сохранению находящихся под угрозой или деградированных ландшафтов; за деятельность, связанную с умелым современным управлением; разработку и реализацию ландшафтных и менеджмент-планов; успешный опыт привлечения к участию населения; повышение квалификации и профессиональное обучение; опыт проведения «горизонтальных» и «вертикальных» согласительных процедур в ландшафтном планировании и управлении; трансграничное сотрудничество;

исследования, вовлекающие возможно большее количество руководящих экспертов как на национальном, так и международном уровнях и т.д. Каждое государство могло бы учредить собственную ландшафтную премию, которая послужит средством предварительного отбора на участие в присуждении ландшафтной премии Совета Европы.

Государство может учредить национальную ландшафтную премию в соответствии с собственными представлениями, нуждами и возможностями. Таким образом, может быть определено как содержание премии (признание, финансовая, техническая и практическая поддержка деятельности и т.д.), так и форма представления результатов (выставки, презентации, публикации, другие события). Условия присуждения премии могут содержать указания на ее периодичность, уровни и результаты деятельности; тематические категории; состав жюри и другие особенности.

Вместе с тем, рекомендуется присуждать государственные премии и премии иного административного уровня, ориентируясь на правила присуждения Ландшафтной премии Совета Европы в процессе согласованной совместной работы.

10. Ландшафтные обсерватории, центры и институты

Активные преобразования современных ландшафтов, а также многочисленные проблемы их охраны, управления и планирования, создают необходимость постоянного наблюдения и развития возможностей для обмена информацией - для достижения этих целей полезно создание ландшафтных обсерваторий, центров и институтов. Такие обсерватории, центры и институты позволяют вести наблюдение на основе единого протокола исследований с использованием различных индикаторов; они позволяют собирать данные и обмениваться информацией и опытом. Они могут быть независимыми или составлять часть более обширной системы наблюдений.

Такие обсерватории, центры и институты могут учреждаться на разных уровнях – местном, региональном, национальном, международном – и могут использовать взаимосвязанные системы наблюдений, обеспечивающие возможность постоянного информационного обмена. Благодаря этим учреждениям возможно:

- описывать состояние ландшафта в заданное время;
- обмениваться информацией о применяемой политике и опыте охраны, управления и планирования, общественного участия и их реализации на разных уровнях;
- использовать и, при необходимости, собирать исторические документы по ландшафтам, которые могли бы быть полезны для изучения процессов эволюции ландшафта (архивы, тексты, документы, иконография и т.д.);
- разрабатывать количественные и качественные индикаторы оценки эффективности ландшафтной политики;
- предоставлять данные для анализа наблюдаемых тенденций и моделирования перспективных сценариев и прогнозов.

Обмен информацией и опытом между государствами, регионами и территориальными сообществами, который уже имеет место, должен исходить из их самобытности и своеобразия, отражающего политический, социальный, экологический и культурный контекст исходного ландшафта.

Определение состава наблюдательных структур – дело административных органов, но они должны предоставлять возможность сотрудничества ученым, профессионалам и техническим специалистам, а также представителям общественности.

11. Отчет о состоянии ландшафта и ландшафтной политике

На основе работы ландшафтных обсерваторий, центров и институтов государства и регионы должны с установленной периодичностью составлять отчет о состоянии ландшафтов на своих территориях. Отчет должен содержать обзор проводимой политики с целью проверки эффективности законодательства и предпринимаемых действий по отношению к ландшафту.

В этом документе, составленном административными органами, ландшафтными обсерваториями, центрами и институтами и/или в сотрудничестве с другими организациями, нужно отразить как актуальные изменения рассматриваемой территории согласуются с ландшафтными планами и применяемыми мерами; прояснить результаты, решения и проблемы, с которыми пришлось столкнуться, и наметить новые направления действий. Документ может быть самостоятельным или стать частью более общего отчета, в котором особый раздел посвящен ландшафту. Однако он не должен заменять регулярных встреч, которые государствам следует проводить с целью осуществления Конвенции.

12. Трансграничные ландшафты

Трансграничное сотрудничество предполагает разработку и выполнение совместных программ по охране, управлению и планированию ландшафта и может принимать форму механизмов и мер, согласованных между властями (различных административных уровней общей или отраслевой компетенции) и заинтересованными сторонами в приграничных районах.

Трансграничное сотрудничество возможно развивать как на основе территориальной близости, так и общих черт не только между соседними государствами, но также между соседними регионами и сообществами в одном государстве, где проводится различная ландшафтная политика.

13. Интернет-сайт и библиографические ссылки

На сайте Совета Европы www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention размещены различные тематические отчеты, созданные с момента подписания Европейской ландшафтной конвенции 20 октября 2000 г., и материалы заседаний рабочих групп Совета Европы по осуществлению Европейской конвенции о ландшафтах.

Предложения по практическому применению Европейской конвенции о ландшафтах на национальном уровне

Для использования в качестве руководства для органов государственной власти при осуществлении Европейской конвенции о ландшафтах

Введение

В соответствии с Европейской конвенцией о ландшафтах, данный руководящий документ предлагает нормативные и институциональные меры, которые могут быть предприняты на национальном уровне в целях содействия разработке, мониторингу и оценке ландшафтной политики. Каждый параграф непосредственно соотносится с соответствующими положениями конвенции.

Параграф 1 – Определения

В контексте данного руководящего документа:

- a. “Ландшафт” означает часть территории, как она воспринимается населением в результате взаимодействия природных и/или человеческих факторов;
- b. “Ландшафтная политика” означает определение уполномоченными органами общих принципов, стратегий и указаний, которые позволяют принимать специальные меры по охране, управлению и планированию ландшафта;
- c. “Целевые показатели качества ландшафта” означает сформулированные уполномоченными органами пожелания населения в отношении ландшафтных характеристик конкретного ландшафта ;
- d. Охрана ландшафта” означает целенаправленная деятельность по сохранению и поддержанию характеристик данного ландшафта, составляющих его ценность как наследия, которая есть результат его природного формирования и/или человеческой деятельности;
- e. “Управление ландшафтом” означает действия, которые обеспечивают уход за ландшафтом, чтобы направлять и гармонизировать изменения, вызванные социальными, экономическими и экологическими процессами с точки зрения устойчивого развития;
- f. “Планирование ландшафтов” означает активные целенаправленные действия по поддержанию, восстановлению или преобразованию ландшафтов.

Параграф 2 – Сфера применения

Данное руководство относится ко всей территории государства и ко всем типам ландшафтов:

- a. Оно распространяется на природные, сельские, городские и пригородные территории, а также на сушу, территориальные воды и прибрежные зоны, внутренние воды, заболоченные территории, реки и их притоки, озера и пруды;
- b. Оно касается как выдающихся и примечательных, так и обычных и деградированных, или нарушенных, ландшафтов.

Параграф 3 – Общие принципы

Общие принципы касаются всех органов государственной власти, ответственных за разработку и осуществление ландшафтной политики.

1. Юридическое признание ландшафтов

Ландшафты являются существенными компонентами среды жизни населения, а также проявлением разнообразия общего культурного и природного наследия и основой самобытности народов.

2. Права и обязанности

Охрана, управление и планирование ландшафтов влекут за собой права и обязанности для всех.

3. Включение ландшафтной составляющей

Органы власти на национальном, региональном и местном уровнях должны включать ландшафтную составляющую в отраслевую деятельность, которая прямо или косвенно влияет на ландшафт. Они также должны интегрировать ландшафтную составляющую в соответствующие правовые механизмы.

4. Общественное участие

Действия, связанные с подготовкой, осуществлением и контролем исполнения ландшафтной политики, должны предваряться и дополняться соответствующими процедурами по участию общественности и других заинтересованных сторон, предоставляющими возможность играть активную роль в определении целевых показателей качества ландшафта и осуществлении его охраны, управления и планирования. Для эффективного участия должны быть подготовлены общедоступные информационные материалы .

5. Знания, повышение осведомленности, образование и профессиональная подготовка

- a. Ландшафты на всей территории должны быть детально исследованы.
- b. Действия по информированию и повышению осведомленности о ландшафте должны быть организованы на всех территориальных уровнях.
- c. Программы начального и среднего образования должны включать доступные ландшафтные знания в рамках соответствующих дисциплин.

d. Следует поощрять высшее специальное образование, направленное на охрану, управление и планирование ландшафта.

e. Ландшафтная составляющая должна быть включена в курсы обучения специалистов в области пространственного планирования, градостроительства, культурной политики, охраны окружающей среды, сельскохозяйственной, социальной и экономической политики, а также в другие области, прямо или косвенно влияющие на ландшафт.

6. Ландшафтная политика

a. Ландшафтная политика предполагает активные действия по соблюдению требований к качеству ландшафта. Эти действия могут относиться к охране, управлению и планированию ландшафта и включают конкретные меры и процедуры, которые могут осуществляться раздельно или одновременно.

b. Каждый национальный, региональный и местный орган управления на своем уровне ответственности и в пределах своей компетенции определяет ландшафтную политику, заключающуюся в действиях по охране, управлению и планированию ландшафта. Эта политика должна сопровождаться идентификацией и оценкой ландшафта, основанной на достоверном знании характерных особенностей местности, чтобы определить общественную роль и значение ландшафта.

c. Различные уполномоченные органы на своих уровнях ответственности устанавливают целевые показатели качества ландшафта, выделяя отдельные характеристики и свойства рассматриваемых ландшафтов и определяя, какие шаги должны быть предприняты для их охраны, управления и планирования. Эти показатели включаются в документы пространственного и городского планирования и программные документы других отраслей.

d. Практические и юридические меры охраны, управления и планирования ландшафта должны вносить вклад в устойчивое развитие и, в особенности, быть совместимыми с защитой окружающей среды и приданием новой ценности (валоризацией) природному и культурному наследию.

Параграф 4 – Разделение ответственности и компетенции

a. Ландшафтная политика есть ответственность, которую разделяют между собой органы государственной, региональной и местной власти в соответствии с принципом subsidiarity.

b. Соответствующее профильное министерство

i. отвечает за осуществление ландшафтной политики и за межведомственную координацию в этой области;

ii. организует опрос общественного мнения и оценку ландшафтной политики при помощи специального органа;

iii. в сотрудничестве с другими министерствами и при участии общественности вырабатывает государственную ландшафтную стратегию, в которой сформулированы основные принципы ландшафтной политики и определены пути достижения

поставленных задач по охране, управлению и планированию ландшафтов. Ландшафтная стратегия должна быть открытой и общественно значимой.

c. Министерства, чья деятельность влияет на ландшафт, должны поддерживать связь с департаментами, ответственными за осуществление ландшафтной политики в соответствии с принципами, воплощенными в Параграфе 3, и регулярно отчитываться о своей ландшафтной деятельности.

d. В органах региональной и местной власти должен быть предусмотрен штат компетентных сотрудников, которые способны осуществлять ландшафтную политику в рамках своей ответственности, уделяя ей необходимое внимание на соответствующих территориальных уровнях.